

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

HIRONOBU SANO

Articulação Horizontal no Federalismo Brasileiro:
Os Conselhos de Secretários Estaduais

SÃO PAULO

2008

HIRONOBU SANO

Articulação Horizontal no Federalismo Brasileiro:

Os Conselhos de Secretários Estaduais

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo

Campo de Conhecimento:
Transformação do Estado e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio

SÃO PAULO

2008

Sano, Hironobu.

Articulação horizontal no federalismo brasileiro : os Conselhos de secretários estaduais / Hironobu Sano - 2008.

308 f.

Orientador: Fernando Luiz Abrucio.

Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Federalismo - Brasil. 2. Políticas públicas - Brasil. 3. Relações intergovernamentais - Brasil. 4. Administração estadual - Brasil - Relações com o governo. I. Abrucio, Fernando Luiz. II. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 35(81)

HIRONOBU SANO

Articulação Horizontal no Federalismo Brasileiro:

Os Conselhos de Secretários Estaduais

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração Pública e Governo

Campo de Conhecimento:
Transformação do Estado e Políticas Públicas

Data de aprovação: ___/___/_____

Banca examinadora:

Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio (Orientador)
FGV-EAESP

Profª. Dra. Maria Rita Loureiro
FGV-EAESP

Prof. Dr. Kurt E. von Mettenheim
FGV-EAESP

Profª. Dra. Evelyn Levy
Banco Mundial

Profª. Dra. Cristiane Kerches da Silva Leite
USP - Leste

SÃO PAULO

2008

Dedicatória

Esta tese é dedicada a todos aqueles que acreditam
e se dedicam à melhoria da gestão pública brasileira

Agradecimentos

Nesta longa trajetória do Doutorado tive o apoio de muitas pessoas. Gostaria de agradecer àqueles que contribuíram de diversas maneiras nestes anos. Deixo aqui meus sinceros agradecimentos:

Ao professor Dr. Fernando Luiz Abrucio, que me acompanha desde o mestrado. Suas considerações, críticas, comentários, dedicação e confiança foram essenciais para minha formação como pesquisador.

Aos professores da FGV-EAESP e, em particular, a Maria Rita Loureiro, Marta Farah, Regina Pacheco, Kurt von Mettenhein, pelos ricos debates nas aulas e contribuição para minha formação acadêmica.

Ao Programa Gestão Pública e Cidadania da FGV-EAESP, em especial aos professores Peter Spink, Marco Antônio Teixeira e Mário Aquino Alves, pelas oportunidades para aprofundar meus conhecimentos sobre a gestão pública local.

Às professoras Maria Rita Loureiro e Cristiane Kerches, pelas contribuições na qualificação do projeto e que nortearam o início desta pesquisa.

Aos professores Alain Stempfer, Francisco Fonseca, Ruben Keinert e Marta Maia, pela confiança nos trabalhos e pesquisas que desenvolvemos em conjunto.

Ao professor Valeriano Mendes F. da Costa, pelo aprendizado nos trabalhos que realizamos em conjunto.

A todos os entrevistados – representantes e ex-representantes do CONSAD, CONSED, UNDIME CONFAZ, CONASS, CONASEMS, MEC, MPOG e MF – que dedicaram com entusiasmo parte de seu valioso tempo para a pesquisa e por acreditarem na contribuição que a academia pode oferecer para a gestão pública brasileira. À equipe de apoio dessas instituições, que ajudaram a viabilizar as entrevistas, a aplicação dos questionários e a coleta de dados. Sem seu apoio e dedicação para “lembrar” os respondentes dos prazos, esta pesquisa não teria a mesma riqueza.

Agradeço em particular ao CONSAD, pelo apoio para participar dos Fóruns, e ao seu presidente Dr. Geraldo de Vitto Jr., por acreditar na relevância deste trabalho. À professora Evelyn Levy, pelos incentivos.

À FGV-EAESP, pelo apoio institucional para a realização da pesquisa e participação em congressos e seminários.

À CAPES e ao GVPesquisa, pela bolsa concedida ao longo destes anos dedicado à pesquisa acadêmica.

À equipe da Biblioteca Karl A. Boedecker, pelo paciente trabalho de buscar minhas incontáveis solicitações de empréstimos em outras bibliotecas Brasil afora.

À Inês (SEPPG); Sandra (FSJ); Solange e Angélica (Cavin); Izolete, Daniela, Elaine e Luciana (GVpesquisa) pelo apoio logístico e os momentos de descontração.

Ao Rodolfo Marino, Oswaldo Gonçalves, Cibele Franzese e Lara Simielli, pelo trabalho conjunto que desenvolvemos na área da educação pública.

À Cecília Olivieri, Roberta Clemente, Fabio Storino e Luciano Bueno, do *grupo de estudos hardcore*, pela construção de um espaço em que pudemos discutir e debater nossos trabalhos, e, mais importante, pelo fortalecimento de nossa amizade. À Roberta, Fabio e Luciano agradeço ainda por dividirem comigo a árdua tarefa de dirigir a ANACOFÁ, Associação Nacional dos Cobradores do Fernando Abrucio, que, diga-se de passagem, é nosso querido orientador. Este é nosso legado institucional para os futuros orientandos.

Aos amigos Fernando Nogueira, Henrique Heidtmann, Edson Sadao e Eduardo Granha pelo companheirismo, incentivo e os incontáveis almoços no botecão. À Paula Schommer, pela amizade soteropolitana.

Aos amigos Elaine Lício, Marcelo Takami, Natália Koga e Cláudia Asazu pelo companheirismo e amizade nas minhas viagens a Brasília. À Daniela Coimbra, pela energia positiva vinda diretamente da Europa.

À minha amiga Tatiana Mansour, não só pela amizade, mas também pelo apoio que tive no desenvolvimento da Tese.

À Laura Parente, Ana Paula Soares, Cristina Bressan, Sílvia Craveiro e Léo, pelos momentos de descontração em meio à turbulência na elaboração da Tese.

A todos os amigos e colegas da pós-graduação, pelos momentos de discussão e descontração.

Aos meus pais e irmãos, pelo apoio irrestrito em todos os momentos.

E à Lília, minha querida companheira, a quem dedico este trabalho. Agradeço todo seu apoio nesses anos de doutoramento. Pela leitura crítica e atenciosa dos capítulos, os debates sobre o trabalho e os comentários preciosos sobre a educação pública brasileira. Por compreender os artigos espalhados pela casa, as minhas roupas esquecidas na sala, o cinema que ficou para depois, os prazos não cumpridos... Sua compreensão, atenção e carinho foram essenciais para que eu conseguisse concluir este trabalho. Mais do que o apoio para a tese, por compartilhar comigo os momentos alegres de nossa jornada conjunta e dividir as tristezas que encontramos pelo caminho. Por caminhar a meu lado nessa trilha que estamos construindo e que vamos preencher, cada vez mais, com nossos sonhos e conquistas.

Resumo

Os estudos sobre o federalismo brasileiro ainda não incorporaram significativamente as implicações das relações interestaduais para as políticas públicas. Além disso, poucas pesquisas têm tratado do problema da coordenação intergovernamental, tanto no plano mais geral como em áreas governamentais específicas. A presente Tese pretende, a partir do estudo de quatro Conselhos Estaduais de políticas públicas, analisar a evolução dos processos de coordenação federativa desde a redemocratização até os dias de hoje. A hipótese principal do trabalho é que dois fatores determinam este processo. O primeiro é o cenário mais geral da Federação, norteado por duas conjunturas críticas durante o período – redemocratização e Plano Real. O segundo, e mais importante, diz respeito à origem, construção e formato das políticas nacionais em cada setor, de modo que o grau de institucionalização da articulação intergovernamental (1), o consenso entre os atores (2) e a efetividade dos instrumentos de coordenação intergovernamental (3) levariam a resultados distintos nas áreas Tributária, de Saúde, na Educação e na Administração Pública. Para entender esta dinâmica federativa, o estudo tem como foco a explicação do fenômeno da expansão de Conselhos Estaduais de políticas públicas, concentrando-se em quatro casos, a saber, o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS), o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e o Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (CONSAD), selecionados por serem os mais importantes no conjunto dos setores governamentais. Estas entidades preocupam-se com a articulação dos estados e do Distrito Federal para debater questões de interesse comum, elaborar estratégias de ação coordenada e influir nas políticas que vêm do Governo Federal. Diante do surgimento desses Conselhos em um ambiente inicialmente competitivo entre os estados e de confronto e pouca coordenação com a União, o objetivo desta pesquisa é resgatar a gênese e a evolução desses colegiados tendo como pano de fundo a seguinte questão: quais fatores levaram à articulação horizontal e quais seus resultados em termos de coordenação entre os entes? Em linhas gerais, conclui-se que as políticas nacionais influenciam a cooperação interestadual, bem como todo o processo coordenador na Federação.

Palavras-chave: 1. Federalismo – Relações Intergovernamentais 2. Políticas Públicas — Articulação horizontal. 3. Conselhos de Secretários Estaduais.

Abstract

Research on Brazilian federalism has not yet significantly incorporated the implications of interstate relations into public policy. Furthermore, few researches have addressed the problem of intergovernmental coordination, either in a general plan or in specific governmental areas. The present Thesis intends to analyze the evolution of the federative coordination process, from the re-democratization to the present days, by examining four cases of National State Setorial Councils. The main hypothesis of this work is that two factors have established this process: First, is the general scenario of the Federation, marked by two critical junctures in the period – the re-democratization and the Plano Real. Second, and more important, is related to the origin, construction and the shape of the national policy for each sector. Therefore, the (1) level of institutionalization of intergovernmental articulation; (2) consensus among the actors; and (3) effectiveness of intergovernmental coordination instruments would lead to different results in the following areas: Tributary System, Health, Education and Public Administration. To understand this federative dynamic, this study has focused on the reasons of the expansion of the National Council of State Secretaries, choosing four cases that represents the most important sectors in the public area: the National Council of Tributary System, (CONFAZ); the National Council of State Health Secretaries; the National Council of State Education Secretaries (CONSED) and the National Council of State Administration Secretaries (CONSAD). The main concern of these entities is to integrate the States and the Federal District to discuss common issues, define strategies for coordinated actions and to influence the Federal policies. Considering the emergence of those councils in a conflicting environment of interstate relationship and the lack of coordination between them and the Federal Government, the objective of this research is to rescue the genesis and evolution of these councils aiming to answer the following main question: which factors have driven to this horizontal articulation and what are the results in terms of coordination among the constituent units? In a general view, we conclude that National Policies influence the interstate cooperation, as well as the whole process of Federal coordination.

Keywords: 1. Federalism – Intergovernmental Relationship 2. Public Policies — Horizontal Relationship. 3. Council of State Departments Chiefs.

Lista de figuras

Figura 1 – Modelo de relacionamento entre as unidades nacional, estadual e local	42
Figura 2 – Modelo matricial de relacionamento entre as unidades nacional, estadual e local	43
Figura 3 – Modelo de relacionamento entre as unidades nacional, estadual e local para os EUA	45
Figura 4 – Linha do tempo da fazenda – Parte 1	108
Figura 5 – Linha do tempo da fazenda – Parte 2.....	108
Figura 6 – Principais atores e estrutura da assistência à saúde no regime autoritário	114
Figura 7 – AIS e os convênios trilaterais - 1983	117
Figura 8 – Engenharia institucional da saúde.....	129
Figura 9 – Linha do tempo da Saúde – Parte 1	164
Figura 10 – Linha do tempo da Saúde – Parte 2	164
Figura 11 – Engenharia institucional da educação	177
Figura 12 – Linha do tempo da educação – Parte 1.....	226
Figura 13 – Linha do tempo da educação – Parte 2.....	226

Lista de tabelas

Tabela 1 – Número de Convênios do ICMS	78
Tabela 2 – Número de ADINs relativas ao ICMS.....	82
Tabela 3 – Número de municípios habilitados à gestão local pela NOB-SUS-93	143
Tabela 4 – Indicadores de evolução da descentralização no SUS. Posição no final de cada exercício – 1997/2002	150
Tabela 5 – Percentual de alunos na rede estadual e municipal - 1989	167
Tabela 6 – Número de reuniões do CONSED.....	172
Tabela 7 – Legislação sobre Organizações Sociais	251
Tabela 8 – Recursos autorizados pelo Senado – Resolução n. 91/1997.....	291

Lista de quadros

Quadro 1 - Conselhos de Secretários Estaduais	18
Quadro 2 – Fases das relações intergovernamentais no Brasil	25
Quadro 3 – O ICMS e os tipos de benefícios fiscais e incentivos financeiros.....	80
Quadro 4 – O ICMS e as concessões de incentivos por área	80
Quadro 5 – Mudanças sistêmicas na área tributária	85
Quadro 6 – Principais mudanças sistêmicas na área tributária – 1994 a 2002	97
Quadro 7 – Estrutura institucional e decisória do SUS	128
Quadro 8 – Principais mudanças sistêmicas e programáticas na área da saúde – após a promulgação da Constituição de 1988	130
Quadro 9 – Normas Operacionais e modalidades de habilitação na gestão do SUS.....	147
Quadro 10 – Normas Operacionais e modalidades de habilitação na gestão do SUS.....	152
Quadro 11 - Elementos constitutivos da regulação do processo de descentralização: racionalidade sistêmica, financiamento federal e modelos de atenção à saúde.	155
Quadro 12 – Câmaras temáticas do CONASS	158
Quadro 13 – Mudanças sistêmicas na Educação.....	173
Quadro 14 – Fases na relação entre União e estados – Educação	178
Quadro 15 – Mudanças sistêmicas na Educação – Fase do conflito	181
Quadro 16 – Posicionamentos do CONSED no período de transição para a Nova República....	185
Quadro 17 – Comissões técnicas do CONSED – 1991-2.....	197
Quadro 18 – Posicionamentos do CONSED na fase de aproximação	198
Quadro 19 – Mudanças programáticas na Educação – Acordos Nacionais.....	201
Quadro 20 – Mudanças sistêmicas na Educação.....	204
Quadro 21 – Etapas até a aquisição da sede própria.....	215
Quadro 22 – Comissões permanentes do CONSED - 1995.....	215
Quadro 23 – Comissões especiais do CONSED	216
Quadro 24 – Projetos especiais do CONSED	218
Quadro 25 – Mudanças sistêmicas relacionadas à redemocratização	236
Quadro 26 – Mudanças sistêmicas relacionadas com a segunda conjuntura crítica	243
Quadro 27 – Histórico de construção do PNAGE.....	253
Quadro 28 – Grupos de Trabalho no CONSAD.....	261
Quadro 29 – Análise comparativa entre as quatro áreas.....	271
Quadro 30 – Efetividade da instância de articulação intergovernamental.....	273
Quadro 31 - Conferências Nacionais de Saúde	294
Quadro 32 – Características gerais das condições de gestão – NOB 1/93.....	295
Quadro 33 – Lista de presidentes do Consed e tempo de mandato	298
Quadro 34 – Lista de Ministros da Educação e tempo de mandato	299
Quadro 35 – Projetos especiais do Consed	300
Quadro 36 – Lista de entrevistados	306

Lista de Siglas

ABRASCO	Associação Brasileira de Pós-graduação em Saúde Coletiva
AIS	Ações Integradas de Saúde
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CEBES	Centro Brasileiro de Estudos em Saúde
CEDAM	Centro de Desenvolvimento da Administração Pública
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIPLAN	Comissão Interministerial de Planejamento
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CLIS	Comissão Local de Saúde
CMIS	Comissão Municipal de Saúde
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
COFIE X	Comissão de Financiamentos Externos
COMESTRA	Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa
CONASEMS	Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde
CONASP	Conselho de Administração da Saúde Previdenciária
CONASS	Conselho Nacional de Secretários de Saúde
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
CONSAD	Conselho Nacional de Secretário de Estado da Administração
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
COSEMS	Conselho de Secretários Municipais de Saúde do Estado
COTEPE	Comissão Técnica Permanente do ICMS
CRETAD	Comissão de Reforma Tributária e Descentralização Administrativa
CRIS	Comissão Regional Interinstitucional de Saúde
CRUB	Conselho dos Reitores das Universidades Brasileiras
FAEC	Fundo de Ações Estratégicas e Compensação
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GERAP	Grupo Executivo de Reforma da Administração Pública
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Aparelho Estado
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MS	Ministério da Saúde
NOB	Norma Operacional Básica
OMS	Organização Mundial de Saúde

PAB	Piso da Atenção Básica
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PNAFE	Programa de Modernização das Administrações Fiscais dos Estados Brasileiros
PNAGE	Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal
SEDAP	Secretaria da Administração Pública
SNS	Sistema Nacional de Saúde
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUDS	Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde
SUS	Sistema Único de Saúde
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1. Descrição do objeto do estudo: definição e mapeamento.....	17
2. Contexto Histórico e Hipóteses Explicativas.....	23
3. Levantamento e coleta de dados.....	33
CAPÍTULO 1 – FEDERALISMO E MODELOS DE COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL: BASES TEÓRICAS DO ESTUDO	35
1. Federalismo e relações intergovernamentais	36
1.1. Relações Intergovernamentais: origens, conceito e aplicação.....	39
1.2. Modelos de relacionamento de poder	42
2. Bases conceituais do neo-institucionalismo histórico	57
2.1. A abordagem do neo-intitucionalismo histórico.....	58
3. Construção do referencial analítico para a análise dos estudos de caso	64
3.1. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil.....	65
3.2. As conjunturas críticas no Brasil	67
CAPÍTULO 2 – O CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA (CONFAZ) E A GUERRA FISCAL: UM CASO DE FRACASSO DE COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL	74
INTRODUÇÃO	74
1. A gênese do CONFAZ.....	76
2. Os contornos da guerra fiscal.....	79
3. Guerra fiscal, <i>path dependence</i> e formação da agenda: o incrementalismo às avessas .	84
3.1. O Governo Federal e a criação do CONFAZ	85
3.2. A Redemocratização e a Constituição de 1988	88
3.3. O período de 1988 a 1993	93
4. O fortalecimento do Governo Federal na Era do Real: disciplinando a relação vertical	97
5. Afinal, para que serve o CONFAZ?	101
CONCLUSÃO.....	105
Linha do tempo da área fazendária.....	108

CAPÍTULO 3 – O CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE (CONASS): O MODELO MAIS BEM SUCEDIDO DE ARTICULAÇÃO HORIZONTAL? 109

INTRODUÇÃO 109

1. Disputa intragovernamental no regime militar..... 110
2. A gênese do Conselho Nacional de Secretários da Saúde (CONASS) 118
3. A descentralização na saúde e a tensão intergovernamental..... 122
 - 3.1. O Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS) e o fortalecimento dos secretários estaduais de saúde 122
 - 3.2. O Sistema Único de Saúde e as tensões federativas 126
 - 3.3. A manutenção da lógica de autoridade inclusiva do Ministério da saúde 132
 - 3.4. A ampliação da coordenação intergovernamental – CIT e CIB – e o fortalecimento do CONASS e CONASEMS 137
 - 3.4.1. Mudanças institucionais com a NOB 1/93 142
 - 3.5. A tensão permanece: a NOB 1/96 e a preponderância do Governo Federal..... 144
 - 3.5.1. A implementação das mudanças..... 147
 - 3.6. Em busca de um pacto na gestão do SUS 151
 - 3.7. Reforçando os laços horizontais 156
 - 3.7.1. Construção de Consensos 156
 - 3.7.2. As Oficinas de Trabalho e as Câmaras Técnicas do CONASS 157

CONCLUSÃO..... 160

Linha do tempo da saúde 164

CAPÍTULO 4 - O CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO (CONSED): UMA ARTICULAÇÃO INTERESTADUAL EM ASCENSÃO 165

INTRODUÇÃO 165

1. Os caminhos da educação fundamental 166
2. A gênese do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação – CONSED.. 169
3. As atuais arenas decisórias na educação e seu encadeamento 173
4. A evolução institucional do CONSED 178
 - 4.1. A fase da competição entre o CONSED e o MEC..... 179
 - 4.2. Fortalecimento institucional do CONSED 196

Fase da competição: algumas considerações 199
 - 4.3. A fase da negociação e articulação entre o CONSED e o MEC – a partir de 1993 200
5. O FUNDEF e a coordenação federativa 204

5.1. A busca de um espaço institucional nas políticas nacionais.....	210
5.2. Fortalecimento institucional do CONSED	214
A fase de crescente negociação e articulação: algumas considerações	219
CONCLUSÃO.....	221
Linha do tempo da educação	226
CAPÍTULO 5 – O CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS ESTADUAIS DE ADMINISTRAÇÃO (CONSAD): AVANÇOS E DILEMAS DE UM CAMPO EM CONSTRUÇÃO.....	227
INTRODUÇÃO	227
1. Breve trajetória do CONSAD	228
2. A trajetória recente da reforma do Estado brasileiro.....	229
2.1. O fortalecimento do Estado Nacional e a importância do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP)	230
2.2. O Decreto-Lei n. 200.....	233
2.3. O processo de desburocratização e desestatização	234
3. Redemocratização e a gestão pública	235
3.1. Reformas administrativas na Nova República.....	236
3.2. Considerações sobre as reformas administrativas na Nova República	240
3.3. O Estado mínimo de Collor	241
4. O Governo Federal e o fortalecimento da articulação vertical e horizontal	242
4.1. Os efeitos não esperados do Plano Diretor de Reforma do Estado	244
4.2. A construção do PNAGE e o fortalecimento da articulação horizontal.....	252
5. O CONSAD e a inovação na gestão.....	259
CONCLUSÃO.....	265
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	268
ANEXO 1 – CONFAZ.....	291
ANEXO 2 – CONASS.....	294
ANEXO 3 – CONSED.....	298
ANEXO 4 – CONSAD	304
ANEXO 5 – Lista de entrevistados	306

Introdução

O federalismo e a descentralização de políticas públicas ganharam enorme destaque na agenda política e acadêmica recente. Os estudos sobre governos municipais foram os que mais cresceram. Depois, vieram os trabalhos para entender a relação da União com os demais entes, particularmente em sua relação de poder perante os governos estaduais. Em menor número, surgiram alguns estudos sobre a dinâmica política dentro dos estados. Diante deste conjunto de trabalhos, constata-se uma lacuna: o entendimento das relações horizontais na Federação. Em particular, foi praticamente ignorada a temática das articulações interestaduais – já sobre a questão intermunicipal surgiram várias investigações, especialmente sobre os consórcios. Não apenas as formas de inter-relacionamento entre os estados foram negligenciadas, como também não há, sem exagero de expressão, nenhum trabalho na literatura que mostre a relação entre ações horizontais e a coordenação vertical entre os níveis de governo.

O propósito desta Tese é dar conta desta dupla agenda perdida: primeiro, estudar o relacionamento horizontal entre os estados, com foco na questão dos Conselhos de Secretários Estaduais de Políticas Públicas, e, em segundo lugar, mostrar o impacto desta articulação interestadual no processo de coordenação vertical para toda a Federação. Nesta linha, foram escolhidos quatro Conselhos: o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS), o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e o Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (CONSAD), selecionados por serem os mais representativos no conjunto dos setores governamentais.

Ao estudar o tema dos Conselhos de Secretários Estaduais, esta pesquisa procura compreender o surgimento deste fenômeno crescente e relevante na Federação brasileira. Muitas inovações em políticas públicas e em formas de intercâmbio e relacionamento entre os entes federativos estão surgindo com este processo. Além disso, tais articulações horizontais têm colocado em pauta a questão da coordenação federativa, particularmente na relação dos estados com a União. Desse modo, o presente objeto de estudo torna-se interessante não somente por buscar compreender a competição, a cooperação e a aprendizagem no inter-relacionamento entre os governos estaduais, mas do mesmo modo procura ver o efeito desse processo na dinâmica vertical do federalismo atual.

Tendo em vista o problema geral e o objeto da pesquisa, três perguntas nortearam a investigação:

1) Quais fatores influenciaram a formação dessas estruturas de articulação interestadual e o que as mantêm ou cria problemas para o seu funcionamento ao longo do tempo?

2) Essas articulações estabelecidas pelos Conselhos de Secretários Estaduais foram capazes de promover a cooperação horizontal entre os estados? Se sim, de que modo e com quais efeitos?

3) O relacionamento interestadual presente nos Conselhos influenciou a coordenação federativa, particularmente no seu aspecto vertical? No que diz respeito a esta questão, houve diferença entre as quatro políticas estudadas?

Antes de definir as hipóteses e conceitos que orientam o trabalho, cabe definir com mais precisão o objeto de estudo e os critérios de seleção dos casos.

1. Descrição do objeto do estudo: definição e mapeamento

No Brasil, há hoje catorze entidades que articulam Secretários Estaduais dessas políticas públicas. As atuais entidades e seus respectivos anos de criação são listados no quadro a seguir.

Quadro 1 - Conselhos de Secretários Estaduais

#	Conselhos e Fóruns de Secretários Estaduais	Início
1	Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ)	1975
2	Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS)	1982
3	Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Cultura	1983
4	Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED)	1983
5	Conselho Nacional dos Secretários Estaduais para Assuntos de Ciência, Tecnologia e Inovação (CONSECTI)	1987
6	Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração (CONSAD)	1991
7	Conselho Nacional de Secretários de Estado de Planejamento ¹ (CONSEPLAN)	2000
8	Colégio Nacional de Secretários Estaduais de Segurança Pública (CONSESP)	2003
9	Fórum Nacional de Secretários de Turismo	2003
10	Fórum Nacional dos Secretários de Trabalho (FONSET)	*
11	Fórum Nacional de Secretários de Agricultura (FNESA)	*
12	Fórum Nacional de Secretários de Habitação	*
13	Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social	*
14	Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração Penitenciária	*

Fonte: elaboração do autor.

* sem informação

Dentre as entidades listadas no Quadro 1, o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), além de ser o mais antigo, apresenta duas outras características singulares: 1) é o único que foi criado no regime militar e por meio de decreto federal, e 2) o Governo Federal tem assento no Conselho e preside as reuniões.

A denominação desses colegiados como Conselho ou Fórum representa uma distinção no estágio organizacional. Em geral, a denominação de Conselho indica a existência de uma estrutura organizacional formal, com a criação de uma figura jurídica representada usualmente por uma associação civil sem fins lucrativos, com regras e procedimentos próprios. O Fórum, por seu turno, representa a reunião dos Secretários Estaduais que, em sua maioria, acontecem com certa regularidade. Dessa forma, o formato do Fórum é anterior à institucionalização jurídica de uma entidade representativa própria. A necessidade de um status jurídico decorre por diversos motivos, tais como: manutenção da memória dos encontros, representação dos interesses do grupo perante algum Ministério ou outra entidade para firmar acordos, legitimação perante o Governo Federal e os próprios governos estaduais.

¹ O Conselho foi criado durante a XXVIII Reunião do Fórum Nacional de Secretários do Planejamento, realizado em 18 de outubro de 2006.

Uma entidade própria, por seu turno, traz também outras necessidades: sede própria, recursos humanos e financeiros para sua manutenção, estatuto e regimento com critérios de representação das diferentes regiões geográficas, entre outras. Algumas entidades atrelam a responsabilidade pela estrutura administrativa ao presidente do Fórum ou Conselho, criando uma estrutura itinerante uma vez que a presidência em geral é rotativa. Dentre as entidades listadas, a única exceção na denominação ocorreu na área de Segurança Pública, que adotou a nomenclatura de “Colégio Nacional” e apresenta as características dos demais Conselhos listados no quadro anterior.

O termo *Conselho Nacional* escolhido pela maioria das pastas setoriais para definir seu fórum específico confunde-os com os Conselhos Gestores de Políticas Públicas que se proliferaram no país após a Constituição de 1988. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas representam “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos.” (Gohn, 2001, p. 7). Trata-se de um mecanismo que criou um novo canal de participação de diferentes segmentos sociais na definição, acompanhamento e controle sobre as políticas públicas. Estas instâncias são obrigatórias por lei quando envolvem o repasse de recursos de um nível de governo a outro e, em geral, têm composição paritária entre representantes do governo e da sociedade.²

Dessa forma, os Conselhos de Secretários Estaduais, objeto de estudo dessa Tese, são de natureza e objetivos completamente distintos dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Os primeiros foram criados a partir da iniciativa dos próprios Secretários de Estado – com exceção do CONFAZ, que foi criado por Decreto presidencial –, são arenas intragovernamentais, representam *lôcus* para intercâmbio de experiências e podem influenciar e ser influenciados pelas políticas do Governo Federal. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, por seu turno, foram criadas por exigência legal, em geral com origem em legislação federal – mesmo que adaptadas e modificadas por leis subnacionais –, além de terem, como distinção central, a participação não só de membros do governo – às vezes de mais de um nível – como da sociedade civil. **Em poucas palavras, enquanto a primeira forma constitui um instrumento de articulação estritamente federativa, a segunda atua principalmente como canal de controle social em determinado setor.**

² Para outros estudos sobre Conselhos gestores de políticas públicas, ver Gohn (2001), Granha (2003), Carvalho & Teixeira (2000).

A partir deste ponto, quando for utilizado o termo *Conselho*, estaremos nos referindo de forma genérica aos Conselhos de Secretários Estaduais.

Duas situações empíricas e uma razão teórica nos levaram a escolher o método do estudo de caso comparado para realizar esta pesquisa. Em primeiro lugar, o tamanho do universo de estudo – catorze experiências – tornou inviável analisar o conjunto dos Conselhos. Obviamente, isto nos levou a criar critérios de seleção, como expostos mais abaixo. A falta de dados e de pesquisas anteriores sobre tais Conselhos, ademais, estabelecem enormes dificuldades para a realização de estudos de natureza quantitativa, como o uso de estatística analítica. Desse modo, boa parte do trabalho pode ser enquadrada no que é chamado de pesquisa exploratória. Mas a Tese foi um pouco além, procurando utilizar tanto explicações mais gerais sobre relações intergovernamentais, bem como testar as teorias históricas de médio alcance produzidas sobre o federalismo brasileiro. Neste sentido, escolheu-se a reconstrução qualitativa da dinâmica histórica das instituições e dos atores como forma de captar o que não foi ainda estudado, de um lado, e como instrumento para discutir com as visões existentes acerca do problema mais geral da estrutura federativa, de outro.

Por meio destes quatro estudos comparados, portanto, espera-se não só avaliar a natureza e efeitos da articulação interestadual no campo das políticas públicas, como também se pretende trazer novas explicações e hipóteses sobre o processo de coordenação federativa no Brasil. Evidentemente que o número de casos e o escopo do objeto limitam o entendimento do conjunto das relações intergovernamentais, mas há a intenção de que as descobertas encontradas na presente pesquisa possam dialogar com as teorias existentes, mostrando seus acertos e limitações, e, principalmente, trazendo novas questões e variáveis explicativas para o debate.

O primeiro passo para a seleção dos casos foi o mapeamento dos Conselhos existentes, principalmente devido ao fato de não existirem estudos anteriores sobre o tema. O levantamento dos Conselhos envolveu basicamente uma pesquisa eletrônica por meio de mecanismos de busca na Internet e que resultou no Quadro 1 (p. 18), supracitado.

Três critérios orientaram a opção pelos quatro Conselhos, expostos aqui numa linha que vai da maior generalidade à maior singularidade da explicação.

O primeiro critério diz respeito à trajetória histórica de tais Conselhos nas duas conjunturas críticas – redemocratização e Plano Real – que constituem o pano de fundo da Tese, tal como definiremos adiante. Como as quatro políticas foram afetadas, em maior ou menor

medida, de modo diferente pelo percurso e mudanças ocorridas nessas duas fases, acreditamos que elas podem oferecer um quadro mais plural do que aconteceu no quadro mais geral do federalismo brasileiro. Um segundo critério de seleção foi a própria relevância desses setores – Fazenda, Saúde, Educação e Administração Pública – para o conjunto do Estado brasileiro.

Por fim, o recorte analítico está relacionado com os avanços e limites na articulação interestadual em cada uma das áreas, o que nos permitirá, ao final do trabalho, classificar a singularidade dos Conselhos em termos de sucesso da atuação nos planos horizontal e vertical.

A partir desses critérios, passamos a descrever rapidamente as características de cada Conselho selecionado.

1) O primeiro caso selecionado foi o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), que lida com a questão da arrecadação e, portanto, do financiamento das políticas, tema que é o pressuposto de todas as outras. Ademais, este foi o primeiro Conselho interestadual criado no Brasil. Sua principal atividade seria promover a harmonização do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) e, dessa forma, evitar o acirramento da guerra fiscal que já se pronunciava durante o regime militar. Sua incapacidade em impedir tal competição foi reiteradamente apontada pela literatura, mostrando-se uma arena insuficiente para preencher tais expectativas. O fato de sua estrutura ter sido mantida mesmo após a redemocratização e confirmada pela Constituição de 1988 torna emblemática sua trajetória. Mesmo com o fortalecimento do Governo Federal após a estabilização econômica, o CONFAZ continuou a não responder a seu objetivo principal de harmonização tributária. Os caminhos percorridos por este Conselho, os fatores que levaram ao seu fracasso e seus impactos para a coordenação vertical serão aqui explorados.

2) A literatura aponta que os maiores avanços em termos de articulação intergovernamental foram alcançados pela área da Saúde, com a implantação do Sistema Único de Saúde (SUS). A criação de arenas formais de discussão e negociação do processo de descentralização das ações nesta área, contando com representantes dos estados e municípios, como é o caso da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), no nível federal, e da Comissão Intergestores Bipartite (CIB), no nível estadual, é reflexo da atuação do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e também do Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS), dentre outros fatores. Esses elementos tornam o CONASS aparentemente a

experiência que mais avançou na articulação horizontal e vertical, tornando-o um caso importante para estudos.

3) O terceiro Conselho selecionado foi o da área de Educação Básica. A evolução dessa política mostra que a oferta de vagas é historicamente de responsabilidade de estados e municípios, enquanto que o Governo Federal atuava em questões como a da merenda escolar e do livro didático. Durante a primeira fase do estudo (da redemocratização até 1994), a relação entre o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e o Ministério da Educação (MEC) foi marcada por uma intensa competição, que reflete também a tensão entre a União e os estados naquele período, e que chegou até a levar ao rompimento da relação entre as duas entidades. A partir da segunda fase, depois do Plano Real, e com o reposicionamento e fortalecimento da União, o MEC passou a atuar mais fortemente na coordenação federativa, havendo uma reaproximação com o CONSED. Embora o Conselho tenha tido pouca participação na principal iniciativa na grande política nacional que balizou esta área – a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) –, este processo mobilizou os Secretários Estaduais de Educação na etapa de sua regulamentação no Congresso Nacional, levando a um fortalecimento da entidade, que se tornou mais pronunciado posteriormente com o debate e instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Esse processo de fortalecimento do CONSED transformou este caso num objeto interessante de estudo.

4) Por fim, será analisado o Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração (CONSAD). A escolha justifica-se, primeiramente, pela crescente importância da gestão pública no cenário nacional. Além do mais, houve uma importante mudança histórica. Ao longo do século 20, as políticas de reforma da administração pública foram todas elaboradas pela esfera federal e destinadas unicamente a esse nível de governo. Com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), sob o comando de Luiz Carlos Bresser Pereira, e o lançamento do Plano Diretor da Reforma do Estado, em 1995, essa situação começou, mesmo que indiretamente, a ser modificada. Mas foi num passo seguinte, com o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (PNAGE), que surgiu a primeira ação efetivamente federativa neste setor. Ao longo deste caminho, houve a fundação e consolidação do CONSAD, que talvez seja, ainda, o menos institucionalizado dos fóruns aqui estudados, mas que teve uma participação decisiva na

produção de uma política nacional, mesmo que ela ainda tenha uma implementação bem mais incipiente do que os congêneres da Saúde e da Educação.

Em resumo, a escolha dos casos constituiu um *continuum* que vai dos Conselhos mais institucionalizados até os menos institucionalizados – da Fazenda e Saúde para a Educação e a Administração, nesta ordem –, selecionando um rotundo fracasso de articulação intergovernamental – o CONFAZ –, uma experiência aparentemente mais bem sucedida – o CONASS –, uma história de uma arena que se fortaleceu bastante ao longo do período – o CONSED – e, de certa maneira, um fórum interestadual mais recente do que os demais, mas que teve avanços importantes num curto e recente espaço de tempo – o CONSAD.

2. Contexto Histórico e Hipóteses Explicativas

Para contextualizar o federalismo brasileiro dentro do qual se insere esta Tese, é preciso levar em conta três aspectos. O primeiro diz respeito às origens e à natureza de nossa Federação. Conflitos entre elites regionais fazem parte da formação história brasileira, pois mesmo no modelo unitarista do Império, já havia disputas entre o Centro e as Províncias (Carvalho, 1993). Esta situação federalista, nos termos de Michael Burgess (1993), ganhou contorno institucional com a adoção de um modelo federativo que teve uma dificuldade enorme de equilibrar as relações entre centralização e descentralização, além de ter mantido, ao longo do século 20, uma série de heterogeneidades socioeconômicas e de distribuição de poder territorial. Deste modo, o entendimento das relações intergovernamentais acaba por ter como suposto a existência de uma estrutura federativa bastante assimétrica, no que tange aos recursos e à capacidade político-administrativa, seja entre os estados, seja destes em relação à União. Este processo sofreu algumas modificações recentemente, mas ainda há assimetrias que afetam tanto a articulação horizontal como a coordenação vertical.

Em segundo lugar, deve-se levar em conta o legado mais próximo da experiência federativa atual. Trata-se do modelo montado pelo regime militar, baseado numa forte centralização política, financeira e administrativa. Sustentando este aspecto centralizador, havia dois pilares: (1) o caráter autoritário do sistema, que cerceou a autonomia política da sociedade, dos partidos e, para o que nos interessa, dos níveis subnacionais, dificultando assim as práticas de diálogo, barganha e cooperação consentida entre os entes federativos; e (2) a expansão do Estado brasileiro, uma vez que os militares, mesmo sendo anti-varguistas, continuaram a tarefa

inaugurada em 1930 de expandir a intervenção estatal, com destaque para a ampliação insulada e centralizada das políticas sociais (Nunes, 1997).

Desse legado do regime militar, advieram duas conseqüências. Primeira, a ausência de uma cultura de negociação entre os entes federativos. E, segunda, a criação de nichos burocráticos federais com lastro meritocrático, mas fortemente insulados, que tentaram manter a todo custo o seu poder no processo de descentralização inaugurado na década de 1980. Isso ficará claro nos estudos sobre as áreas de Saúde e Educação.

O contexto histórico completa-se com a divisão do período recente em duas fases ou conjunturas críticas, que podem ser traduzidas como momentos “de uma grande mudança na posição relativa dos atores políticos e sociais em relação aos instrumentos de poder e às preferências” (Abrucio, 2005), ou, nas palavras de Thelen:

Momentos em que ocorre uma mudança institucional substancial, criando um “ponto de ramificação” a partir do qual o desenvolvimento histórico caminha para uma nova direção. (1999, p. 10).³

Parte-se do suposto de que haveria, então, duas fases ou conjunturas críticas no período pós-autoritário: a redemocratização e a chamada Era do Real (Couto & Abrucio, 2003), esta iniciada com o Plano de Estabilização de mesmo nome. No primeiro momento, predominou um federalismo baseado na ascensão e fortalecimento dos estados e municípios, concomitantemente à fragilização política e, particularmente, econômico-financeira da União. Tal situação gerou pressões descentralizadoras, de um lado, e tentativas do Poder Central reagir a isso, de outro, principalmente porque, a despeito da perda relativa de poder, o Governo Federal manteve alguns instrumentos importantes na luta intergovernamental. Todo este processo redundou numa dinâmica competitiva e compartimentalizada da Federação brasileira.

A partir do sucesso econômico e político do Plano Real, uma nova dinâmica federativa começou a se desenhar (Kugelmas & Sola, 1999; Melo, 2005; Abrucio & Costa, 1998; Leite, 2006). O Governo Federal recuperou poder político e econômico e pôde, assim, atacar o aspecto mais predatório do federalismo brasileiro, relacionado às contas públicas estaduais (Abrucio, 1998; Leite, Garman & Marques, 2001). Além disso, teve mais condições de ordenar o processo

³ Todas as traduções nesta Tese foram feitas pelo autor. Texto no original: “(...) moments when substantial institutional change takes place thereby creating a ‘branching point’ from which historical development moves onto a new path.”

de descentralização de algumas políticas públicas, que caminhavam com grau significativo de fragmentação e, dessa maneira, não se conseguia estabelecer e/ou implementar ações de cunho nacional (Abrucio, 2005; Melo, 2005).

Um efeito não menos importante da conjuntura crítica inaugurada pelo Plano Real foi que a União começou a incorporar, em maior ou menor medida, as demandas dos governos subnacionais às suas decisões. Isto ocorreu, em parte, porque o Governo Federal percebeu que seus programas teriam maior êxito se fossem legitimados junto ao plano local, ao que soma o fato de que muitos atores que defenderam ou construíram o processo descentralizador – alguns deles, como ocupantes de cargos públicos nos estados e municípios – começaram a ocupar posições de destaque no Executivo Federal. Mas esta maior interconexão federativa aconteceu, também, porque a articulação entre os governos estaduais e municipais tornou-se, em determinados setores, mais madura para conquistar espaço na definição de políticas nacionais.

A análise dessas duas conjunturas críticas e suas respectivas fases será desenvolvida no próximo capítulo, mas podemos resumi-las conforme o quadro a seguir.

Quadro 2 – Fases das relações intergovernamentais no Brasil

Conjuntura crítica	Fases	Período
Redemocratização	Competição/baixa coordenação	Da redemocratização até 1994
Plano Real Estabilização da economia	Aumento da coordenação vertical e da articulação horizontal	A partir de 1994

Fonte: elaboração do autor.

Sem alongar na análise desse ponto, cabe frisar que a mudança nestes macro-cenários teve efeito na coordenação federativa. A primeira fase criou um impasse muito grande no terreno das políticas públicas, uma vez que, *pari passu* ao fortalecimento do municipalismo e do estadualismo, predominava um comportamento defensivo do Governo Federal, particularmente alicerçada numa aliança da burocracia com setores políticos que queriam “controlar” de cima e por meios clientelistas a descentralização. Daí derivou um jogo competitivo e restritivo à ação coordenada entre os entes. O aumento do poderio da União, por sua vez, lhe deu maior capacidade de estabelecer políticas nacionais – como o FUNDEF –, do mesmo modo que a crise

dos governos estaduais enfraqueceu o caráter predatório de sua atuação e fortaleceu, embora de forma desigual entre os setores, a atuação mais cooperativa em fóruns interestaduais.

Feito o pano de fundo histórico, cabe agora expor as duas grandes hipóteses, subdivididas em algumas subhipóteses, que orientam o trabalho.

A primeira hipótese abarca o contexto mais geral do federalismo e seus efeitos sobre a problemática e o objeto de estudos dessa Tese. Ela pode ser resumida da seguinte maneira:

Hipótese 1: A passagem da redemocratização para uma nova fase federativa, iniciada a partir do Plano Real, teria aumentado a coordenação intergovernamental, bem como afetado a articulação horizontal.

Relacionada ao âmbito mais geral do federalismo brasileiro, esta hipótese pode ser subdividida em duas:

Subhipótese 1a: Ao se fortalecer política e financeiramente, o Governo Federal teve condições de sair da postura mais defensiva da primeira fase, podendo criar novos programas com mais recursos, e procurando melhorar a efetividade de sua ação junto aos governos estaduais e municipais.

Subhipótese 1b: Depois de uma fase em que a principal motivação para articulação era a reivindicação de mais recursos e direitos, os governos estaduais, num contexto de crise financeira, tiveram que se articular melhor e propor mais ações conjuntas com o Governo Federal.

A Tese vai tentar, por meio dos estudos comparados de caso, testar e avaliar se estas hipóteses são corretas. As duas fases (Quadro 2) são tomadas aqui como variáveis estruturais que afetaram todos os casos estudados, embora com impactos diferenciados. Contudo, há legados, coalizões e eventos estratégicos que impactaram de maneira diversa cada um dos setores investigados. Dito de outro modo, a presente Tese pretende ressaltar que há especificidades nas políticas públicas, de modo que não é possível simplesmente adotar uma visão geral do federalismo brasileiro e dela depreender conseqüências uniformes para todas as áreas. Esta opção

explicativa diferencia o presente trabalho de grande parte da literatura recente sobre a Federação brasileira.

É desta percepção sobre a singularidade do campo das políticas públicas e acerca do efeito de seus desenhos institucionais próprios que nasce a segunda grande hipótese que orienta a Tese

Hipótese 2: Mesmo sendo influenciados pela mudança no panorama federativo, os quatro Conselhos têm distintos resultados, vinculados à especificidade das políticas e ao seu desenho setorial.

Esta hipótese, como a anterior, pode ser subdividida em subhipóteses, as quais, neste caso, realçam as questões que mais se relacionam com aquilo que é mais singular na presente Tese. A primeira delas realça um elemento fundamental das políticas públicas e que pouco aparece nas explicações mais institucionalistas sobre o federalismo e a descentralização. Trata-se, aqui, de como as *policies* afetam as *politics*. Tal subhipótese pode ser sintetizada assim:

Subhipótese 2a: a existência e o grau de consolidação ou sucesso de uma política pública nacional influenciam na articulação horizontal e aumentam a coordenação vertical.

As políticas públicas, em um contexto federativo, podem ter origem não só no Governo Federal, mas também nas esferas subnacionais, a partir da maior ou menor autonomia definidas constitucionalmente e, assim, teríamos também políticas públicas estaduais e municipais. Já as políticas incidentes sobre todo o território nacional podem ser divididas em nacionais e federais.

As políticas nacionais são aquelas que envolvem as três esferas de governo no que se refere às arenas de decisão (1), à normatividade legal (2), às formas de financiamento (3) aos mecanismos de colaboração (4) e, por fim, aos instrumentos de definição dos conflitos (5). Assim, a elaboração de uma política nacional requer, primeiramente, articulação entre as diferentes esferas de governo para que as demandas e necessidades de cada nível sejam consideradas. Este processo participativo poderia ocorrer em diferentes arenas, sejam elas formais ou informais. Historicamente, a área da Saúde é a que desenvolveu as políticas com a maior participação dos representantes da União, estados e municípios. Os parâmetros do Sistema Único de Saúde e suas

modificações sempre contaram com arenas específicas para a tomada de decisões, embora o peso e a influência de cada esfera de governo tenha variado ao longo do tempo. Na área da Educação, um exemplo mais recente de política nacional foi a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que contou com a mobilização não somente dos atores ligados ao Poder Executivo das três esferas (MEC, CONSED, UNDIME)⁴, mas também a ativação das bancadas legislativas no Congresso Nacional.

Políticas nacionais, ademais, orientam-se por uma legislação que abarque os três níveis de governo. O tipo de instrumento legal pode variar, mas é necessário um marco normativo que defina as formas de financiamento, colaboração e resolução de conflitos entre os entes. Esta estrutura nacional tem normalmente recebido, no Brasil, a denominação de sistemas, seguindo o exemplo do SUS. Assim ocorreu recentemente, por exemplo, na área de Assistência Social, com o SUAS (Sistema Único de Assistência Social), e na Segurança Pública. A preocupação por trás dessa denominação é a da coordenação entre os entes federativos, o que implica participação/consentimento de todos e instrumentos de atuação conjunta.

Por sua vez, políticas federais são aquelas elaboradas pela União, as quais, embora também tenham abrangência em todo o território nacional, resultam exclusivamente de decisões do Executivo federal. Além disso, sua implementação em estados e municípios depende, geralmente, da adesão dessas esferas de governo à política apresentada, mas sem que eles tenham poder legítimo de interferir no desenho da política. O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o Programa Nacional do Transporte Escolar (PNATE), a merenda escolar, dentre outros, são exemplos de políticas federais. Cabe ressaltar que algumas ações mais fragmentadas da União em partes do território nacional, como a construção de uma ponte ou de uma usina hidrelétrica, nem precisam da anuência de prefeitos e governadores.

A importância das políticas nacionais tem crescido com o aumento da superposição de poderes e competências nas federações contemporâneas. Em modelos mais hierárquicos – do centro para a periferia – ou de autoridade independente (ou federalismo dual), como veremos na discussão teórica, a coordenação prescindiria da diferenciação entre a ação federal e a nacional – no caso de um paradigma mais centralizador – ou seria pouco relevante, caso prevalecesse a completa separação entre os entes. Só que atualmente as Federações aproximam-se cada vez mais

⁴ União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

da figura do *marble cake*, embora formas mais centralizadas ou concorrentes também existam e se misturem com ela.

As pesquisas sobre descentralização de políticas sociais no Brasil identificaram a importância do papel indutor e coordenador do Governo Federal (Arretche, 2000). A indução é uma estratégia da União para atrair estados e municípios para seus programas e propósitos, pois, em um sistema federativo democrático, não seria possível simplesmente obrigar outras esferas de governo autônomas a adotar programas elaborados pelo Executivo Federal. Este trabalho agrega um novo elemento ao incluir, de forma singular, o tema da política nacional.

Tomando como base este novo elemento, a Tese parte da hipótese de que uma política nacional, ao definir as formas de relacionamento entre as esferas de governo em determinado setor, num processo em que os governos subnacionais, de um modo ou de outro, participam do processo decisório, pode levar a um fortalecimento da articulação horizontal entre os estados. Haveria aqui um incentivo para a organização dos interesses estaduais, não só para defender sua autonomia, mas também para garantir a interdependência entre os entes.

Seguindo a mesma linha de raciocínio e com base na experiência internacional, supomos que a adoção de uma política nacional pode favorecer a coordenação federativa em seu eixo vertical. Neste caso, no entanto, o encadeamento lógico é outro: sem uma política nacional é muito difícil estabelecer formas efetivas de coordenação numa federação democrática; porém, uma política nacional é condição necessária, mas não suficiente, para o êxito do processo de coordenação intergovernamental. Isto porque outros fatores influenciam a coordenação federativa, tais como a diferença socioeconômica e de receitas próprias entre os entes, a adequada representação política do plano subnacional no âmbito central, a qualidade das burocracias, entre outros (Pierson, 1995; Abrucio, 2000).

O peso da política nacional sobre a coordenação federativa deriva de um referencial analítico que procura compreender a relação entre atores e políticas. Este tipo de análise propõe que uma política pública pode influenciar no comportamento dos atores atingidos por essa *policy*, como observou Pierson:

Se os grupos de interesse conformam as políticas públicas, estas também conformam os grupos de interesse. A estrutura organizacional e os objetivos políticos dos grupos podem se alterar em resposta à natureza dos programas que eles confrontam e esperam sustentar ou alterar. As políticas públicas oferecem

tanto incentivos e recursos que podem facilitar ou inibir a formação ou expansão de grupos particulares. (1994, p. 40).⁵

Trata-se, em realidade, de estudar um processo de mútua influência. Ou seja, os grupos de interesse podem influenciar as políticas públicas, bem como políticas públicas podem afetar o posicionamento dos atores localizados no campo de ação ao estimular sua articulação, mudar os recursos disponíveis e também ao aproximá-los ou afastá-los da arena decisória.

O peso dado aqui à singularidade de cada política na explicação do desempenho dos Conselhos origina uma segunda subhipótese, a saber:

Subhipótese 2b: A articulação interestadual será influenciada pelo legado da política e de sua trajetória.

O estudo dos Conselhos de Secretários Estaduais pretende mostrar que o histórico das políticas e das coalizões que a sustentam tem um peso importante no fortalecimento da articulação interestadual e, muitas vezes, na coordenação federativa vertical. Assim, o legado da coalizão sanitarista, organizada ao longo do século 20, tem favorecido a ação horizontal e a construção de políticas nacionais no campo da Saúde. No outro espectro, a aliança em torno do tema da administração pública nos governos estaduais é muito recente e tem uma base de apoio muito frágil ainda.

O legado não é imutável, todavia. Por isso, mudanças significativas nas trajetórias das políticas podem dar maior solidez à articulação horizontal e alterar o balanço federativo no plano vertical. Daí que surge mais uma subhipótese:

Subhipótese 2c: Determinados eventos, tomados como “conjunturas críticas setoriais”, podem alterar com maior vigor a estrutura anterior (legado), produzindo retornos positivos crescentes (*increasing returns*).

⁵ Texto no original: “If interest groups shape policies, policies also shape interest groups. The organizational structure and political goals of groups may change in response to the nature of programs that they confront and hope to sustain or modify. Policies provide both incentives and resources that may facilitate or inhibit the formation or expansion of particular groups.” (1994, p. 40).

Este processo ocorreu nas políticas de Educação, com o FUNDEF, e na Administração Pública, com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado e posteriormente, de forma mais clara, com a criação do PNAGE. Tais alterações na rota das políticas derivaram basicamente da criação de políticas nacionais para o setor em questão – o que realça novamente à importância deste fator na explicação do processo de coordenação intergovernamental.

A Tese também supõe que a construção de arenas institucionais específicas fortalece a articulação horizontal dos estados. Contudo, partimos da subhipótese que este fator nem sempre favorece a coordenação intergovernamental, tal qual afirma o enunciado abaixo:

Subhipótese 2d: O grau de institucionalização das arenas intergovernamentais pode aumentar a influência dos Conselhos de Secretários Estaduais sobre o Governo Federal, mas este fator não necessariamente produz maior coordenação federativa.

O grau de institucionalização reflete a representatividade dos Conselhos perante seus membros e o quanto sua articulação influencia as políticas da União. Dentre os critérios para aferir tal institucionalização citamos: a forma de criação da arena federativa (decreto federal, como no caso do CONFAZ, ou portarias ministeriais, como no caso das Comissões Intergestores Tripartite e Bipartite na Saúde); a existência de uma estrutura física, ou seja, uma sede própria e com equipe própria; a formação de grupos de trabalho para discutir questões técnicas e políticas relativas ao setor; a disseminação de experiências por meio dos fóruns.

O fato é que o fortalecimento das instituições incumbidas de articular os estados terá efeito positivo na coordenação dependendo da postura de cooperação entre entes federativos. Dito de outro modo, arenas fortes podem tanto favorecer maior interconexão como maior distanciamento entre os governos estaduais e a União. Assim, nos casos em que existe um comportamento mais próximo do federalismo dual entre Governo Federal e estados, e destes entre si, o resultado será o impasse – como será visto no caso do CONFAZ; mas se, ao contrário, houver uma visão mais integrada e nacionalizante da política, a institucionalização dos Conselho poderá favorecer a coordenação intergovernamental – como será visto no caso da Saúde.

A subhipótese anterior sugere que as instituições são importantes para o jogo federativo, mas que este fator é insuficiente do ponto de vista explicativo. Devem ser levadas em conta as preferências dos atores e suas alianças, como já visto nas subhipóteses relacionadas ao legado e

trajetória das políticas. Para aprimorar esta explicação, é preciso incluir mais uma causalidade, conforme definida abaixo:

Subhipótese 2e: O grau de consenso entre agentes subnacionais e autoridades federais em uma determinada política favorece a coordenação federativa. Este processo, por sua vez, pode ser potencializado pelo intercâmbio de atores político-administrativos entre as esferas de governo, possibilitando uma maior comunhão de experiências.

O que veremos nos estudos de caso comparados é que desde meados da década de 1990 tem havido um aprendizado dos atores em relação à nova realidade federativa, ultrapassando os paradigmas que informavam as disputas do período da redemocratização, quando de um lado estavam os que defendiam o legado centralizador advindo do autoritarismo, e de outro se perfilavam os descentralizadores que tinham pouca preocupação com a coordenação ou com políticas nacionais. Após o primeiro período de embate, este cenário vem se alterando devido, sobretudo, à maior circulação de novas elites pelos postos governamentais, sobretudo com o maior intercâmbio de *policy-makers* entre as esferas de governo, possibilitando maior comunhão de experiências.

Mas as novas bases federativas do País não produziram apenas incremento da articulação intergovernamental, nos planos horizontal ou vertical, como veremos ao longo da Tese. Além das diferenças entre os setores, com seus atores e estruturas institucionais, existem explicações que ultrapassam o campo das políticas públicas, como a variável partidária ou as que se relacionam às diferenças entre as elites regionais. Estas questões não serão tratadas por este trabalho. Vale, no entanto, tocar num último ponto observado pela pesquisa: mesmo quando não melhoram a coordenação vertical ou as políticas nacionais, as articulações que envolvem os Conselhos de Secretários Estaduais disseminam informações e experiências entre os governos. Daí que se pode dizer, como última subhipótese de trabalho, o seguinte:

Subhipótese 2f: Todos os Conselhos de Secretários Estaduais, mesmo que não melhorem as articulações estadual e federal, têm necessariamente efeitos positivos para as políticas dos estados, pois permitem ampliar informações e disseminar inovações.

Todas as experiências estudadas mostram que o aspecto da troca de experiências é um elemento importante nos Conselhos. Dessa forma, os Conselhos, inicialmente formados por Secretários de Estado e que, dessa forma, carregam para o interior de cada uma das entidades um forte caráter político, assumiram também uma dimensão técnica, principalmente com a formação de grupos de trabalho – que contam com a participação de Secretários e outros gestores – para discutir questões de interesse comum e que funcionam como disseminadores de experiências. Resultados concretos nesta linha foram o apoio do CONFAZ Programa de Modernização das Administrações Fiscais dos Estados Brasileiros (PNAFE), e a ação disseminadora do CONSAD no campo do governo eletrônico.

3. Levantamento e coleta de dados

A estratégia de se realizar uma reconstrução histórica da trajetória dos Conselhos de Secretários Estaduais torna necessário o levantamento de dados sobre sua atuação, sobretudo porque praticamente não há material sobre o assunto.

Para tanto, a pesquisa envolveu a busca por artigos em periódicos eletrônicos e impressos da área de ciência política e em algumas publicações especializadas, como em educação e saúde. O CONFAZ é o único caso mais estudado pela literatura, mas o enfoque dado diz respeito à guerra fiscal e suas conseqüências negativas para as finanças públicas e o desenvolvimento do País, não se aprofundando na análise sobre o papel do Conselho propriamente dito. Na área de Saúde, apesar de diversos trabalhos sobre a formulação e implementação do SUS, não há análises específicas sobre a articulação dos Secretários Estaduais ou Municipais em torno de seus respectivos Conselhos. Na área da Educação, apenas um único trabalho lidou diretamente com o CONSED, enquanto outros citavam o Conselho como um elemento complementar. No campo da administração pública, os principais trabalhos relacionam-se com as reformas promovidas pelo Governo Federal desde a redemocratização, com pouco destaque à atuação em si do CONSAD.

Em função da dificuldade de se encontrar estudos sobre os Conselhos nas áreas de Educação, Saúde e Administração Pública, partimos em busca de material elaborado pelos próprios Conselhos, seja na forma de relatórios de gestão, atas de reunião, pronunciamentos oficiais, entre outros documentos sobre a memória da entidade. Este material constitui documentação de fundamental importância para se recuperar as origens e identificar a trajetória

de cada uma das entidades. No caso CONSAD, usamos o diagnóstico produzido pelo PNAGE, da qual participei como pesquisador. Este trabalho realizou uma análise detalhada das 27 administrações estaduais, com dados e entrevistas.

Para complementar a análise documental, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com atores-chave dos quatro Conselhos, nas quais foram incluídas dirigentes, ex-dirigentes e especialistas das áreas estudadas. A lista dos entrevistados encontra-se no Anexo.

Por fim, com o intuito de complementar essa pesquisa, elaboramos e enviamos um questionário para os membros de cada um dos colegiados, com exceção do CONFAZ, com o objetivo obter dados e informações sobre a origem dos Conselhos, motivações, estratégias de ação, dificuldades e avanços. O intuito foi captar a percepção dos atuais dirigentes sobre a atuação da sua própria entidade e relacionar com outros dados levantados na pesquisa.

CAPÍTULO 1 – Federalismo e modelos de coordenação intergovernamental: bases teóricas do estudo

O objetivo deste capítulo é apresentar o referencial teórico que será utilizado para a análise das relações intergovernamentais nos casos selecionados e também construir as categorias analíticas que ajudarão a compreender os fatores que favoreceram ou dificultaram o desenvolvimento de uma articulação horizontal entre os estados. Para tanto, a principal base teórica são os conceitos vinculados ao federalismo e, sobretudo, as relações intergovernamentais. Como o trabalho adotou um paradigma em que a interação contextual entre atores, políticas e instituições constitui o guia da análise, faz-se rapidamente uma discussão sobre alguns conceitos do neo-institucionalismo histórico, que poderão ser operacionalizados pela Tese.

A próxima seção inicia-se com uma breve discussão sobre as características essenciais de sistemas federativos e também são analisados os trabalhos mais importantes sobre o tema das relações intergovernamentais. As principais referências utilizadas foram os trabalhos de Daniel Elazar (1987), que analisou sistemas federativos e constatou a centralidade da coordenação federativa; Deil S. Wright (1988), que, mediante o estudo do relacionamento entre as esferas de governo, identificou padrões de coordenação federativa, construindo uma tipologia com boa operacionalização empírica; e Paul Pierson (1994, 1995), que identificou e investigou as características institucionais que afetam a produção de determinados arranjos federativos, principalmente na interconexão com as políticas públicas.

A análise das dinâmicas horizontais é fundamental para uma melhor compreensão dos sistemas federativos e também de seus efeitos nas políticas públicas. Consideramos que as relações formais e informais que se estabelecem entre governos subnacionais e as autoridades que as representam (políticos e burocratas) afetam as federações, mas a escassez de estudos sobre o tema não permite apresentar resultados conclusivos sobre esta influência. O caminho inverso também é possível, ou seja, dinâmicas verticais afetando as relações horizontais. A lacuna teórica e empírica sobre as relações intergovernamentais horizontais é grande no Brasil, com exceção dos estudos sobre a guerra fiscal entre os estados – com base na literatura do federalismo fiscal, geralmente pouco preocupada com questões extra-econômicas.

Para este estudo, a compreensão da dinâmica das relações verticais é também relevante, uma vez que se parte da hipótese de que uma política nacional – ou seja, em que ocorre a interação dos diferentes atores e em diferentes arenas para a tomada de decisões – influencia a articulação horizontal dos estados, no caso representado pelos Conselhos de secretários estaduais.

É importante frisar que, ao analisar as principais características do federalismo e os modelos de relações intergovernamentais, esta Tese não procura encontrar o “paradigma ideal” que deve ser encaixado no caso brasileiro. Em vez disso, procura-se entender o caráter histórico, com seus legados e mudanças singulares, da experiência federativa brasileira. Para dar suporte a este tipo de argumentação, recorreu-se aqui à literatura do neo-institucionalismo histórico, cujas características principais são apresentadas após o debate sobre as relações intergovernamentais. O suporte dessa vertente teórica mostra-se interessante por três motivos: a importância que ela confere à trajetória histórica das instituições; o peso conferido ao relacionamento entre as instituições e os atores; e a centralidade teórica dada aos eventos estratégicos capazes de mudar tanto a trajetória de determinada política pública como a força relativa dos agentes sociais.⁶

Após a discussão dos dois eixos teóricos principais que sustentam este trabalho, a última seção do capítulo é reservada à discussão das principais características das relações intergovernamentais no Brasil. Somada à análise conceitual, a parte sobre o caso brasileiro procura apresentar uma interpretação mais geral sobre o federalismo atual, fornecendo um pano de fundo ao entendimento da ação dos quatro Conselhos, seja na sua dimensão horizontal, seja em sua inter-relação com o plano vertical da Federação, especificamente das relações com a União.

1. Federalismo e relações intergovernamentais

O federalismo, numa definição básica, consiste na divisão de poder e autoridade entre esferas de governo, garantida por um contrato maior – a Constituição –, tendo como principal característica a combinação entre autonomia e interdependência das partes, ou *self-rule* e *shared-rule*, tal qual definido por Elazar (1987, p. 12).

A partir de sua definição mais simples, o federalismo pode comportar diferentes características, apresentando variações conforme o número de atores, os recursos disponíveis a cada um deles, a maior ou menor concentração de poder, as instituições criadas, dentre outros

⁶ Para um estudo empírico e detalhado com o apoio desta vertente teórica, ver Pierson, 1994.

fatores, conforme classificaram, por exemplo, Watts (2001) em seu estudo comparativo sobre sistemas federativos, ou o próprio Elazar (1987) em seu livro *Exploring Federalism*. Elazar sugeriu que “(...) nós podemos verificar na formação de qualquer sistema federal alguma concepção da *idéia* federal, alguma persuasão ou ideologia que endossa soluções federais, alguma aplicação particular do *princípio* federal e alguma *estrutura* federal particular.” (p. 12).⁷

Ao fazer uma análise sobre os estudos na área, Stewart (1984) encontrou 497 formas diferentes de se referir ao federalismo, tanto literais como figurativas, relacionados a modelos, metáforas, conceitos e tipos.⁸ Para Wright, esta proliferação de adjetivações é uma demonstração de que políticos e acadêmicos são “engenhosamente imaginativos”, embora com uma consequência não tão valorosa assim: “(...) tantos adjetivos carregados de valor foram adicionados a um conceito significativo e histórico, por qualquer que seja a razão, que tornaram impreciso seu significado e alteraram sua utilidade analítica.” (Wright, 1988).⁹

Muito embora presente uma visão cética, isto não significa que o termo federalismo tenha perdido a utilidade para o autor, que faz uso do termo em outras circunstâncias. As inúmeras adjetivações, ao invés de apontar para a perda de sua utilidade analítica, podem significar muito mais as variações possíveis de arranjos federativos, tal como descrito por Watts e Elazar, e da forma como os atores interagem. **Ou seja, mais do que disputas conceituais, as variações revelam a flexibilidade envolta no conceito de federalismo.** Elazar chama ainda a atenção para o seguinte fato:

A essência do federalismo não é encontrada em um conjunto particular de instituições, mas na institucionalização de relacionamentos específicos entre os participantes da vida política. Conseqüentemente, o federalismo é um fenômeno que oferece muitas opções para a organização da autoridade política e poder; à medida que as relações de poder são criadas, uma ampla variedade de estruturas políticas, consistentes com os princípios federais, pode ser desenvolvida. (1987, p. 12).¹⁰

⁷ “(...) we can see in the formation of any federal polity some conception of the federal idea, some persuasion or ideology that endorsed federal solutions, some particular application of the federal principle, and some particular federal framework.”

⁸ Entre as expressões mais famosas encontram-se o “Novo Federalismo”, utilizado por Richard Nixon, ou o “Creative Federalism”, de Lyndon Johnson. A academia também adjetivou o termo criando expressões como federalismo nacional, maduro, emergente, cooperativo entre outros (Wright, 1988: 39).

⁹ “(...) so many value-laden adjectives have been attached to the leading edge of a significant and historic concept, for whatever reason, that they have blunted its meaning and altered its analytic utility.”

¹⁰ “The essence of federalism is not to be found in a particular set of institutions but in the institutionalization of particular relationships among the participants in political life. Consequently, federalism is a phenomenon that

O autor também reconhece a proliferação de significados em torno do termo federalismo, o que teria reduzido as possibilidades de uma definição clara e única. Seria o resultado, em realidade, do fato de o termo ser parte da terminologia clássica da ciência política e, como tal, sujeita a alterações no seu uso (Elazar, 1987, p.15). Por outro lado, as adjetivações refletem também a riqueza do termo e “seu significado central, apesar de muitas variações, pode ser bem estabelecido dentro de contextos apropriados, prevenindo simples usos incorretos.” (idem, p. 15).¹¹

Para ir além da discussão nomológica, seguimos Souza (1998), segundo a qual os estudos da ciência política e da administração pública “passaram a dedicar atenção não apenas às teorias do federalismo e à aplicação dos princípios federativos nas Constituições e na legislação, mas também à maneira pela qual os diferentes sistemas federais são operacionalizados.” Trata-se, então, de estudar os sistemas federativos com um horizonte para além das questões formais e legais e, para tanto, é preciso um esforço de análise que problematize as dinâmicas políticas e a conformação das políticas públicas, buscando explicações para mudanças ou continuidades. Para Pierson (1995),

“(...) enquanto o federalismo claramente importa, como isso importa dependerá das características de um dado sistema federal e nas formas pelas quais as instituições federais interagem com outras variáveis importantes” (p. 449).¹²

A presença do conjunto de atores institucionais – as unidades federadas – é uma das principais características que distinguem o sistema federal de outras formas de organização política. Cada um dos entes representa locais autônomos de autoridade política com capacidade para não somente formular políticas próprias, mas também influenciar as políticas que surgem do Centro (Pierson, 1995). As federações também se distinguem entre si quanto ao número de instâncias governamentais. Por exemplo, as constituições do Brasil, México, Índia e Bélgica incorporam a figura dos municípios como unidades governamentais e participantes da federação, embora com graus de autonomia distintos.¹³ Os governos locais (condados, distritos etc.) também

provides many options for the organization of political authority and power; as long as the power relations are created, a wide variety of political structures can be developed that are consistent with federal principles.”

¹¹ “[it’s] core meaning can be fairly well established within appropriate contexts despite many variation, barring simply incorrect usage.”

¹² “(...) while federalism clearly matters, how it matters will depend on the characteristics of a particular federal system and the ways in which federal institutions interact with other important variables.”

¹³ Méndez observa que no México se pode falar “de una estructura federal con tres ‘instancias’ u ‘órdenes’ de gobierno, ya que se reconoce constitucionalmente la existencia de los municipios. [...] La Constitución mexicana ha

são importante figura no federalismo norte-americano, porém sua existência e o poder de que dispõem são delegados pelos governos estaduais.

A coexistência de diferentes instâncias de poder molda “formas peculiares de relações intergovernamentais, *constitutivamente competitivas e cooperativas*, e necessariamente caracterizadas pelo conflito de poder, como pela negociação entre esferas de governo” (Almeida, 2001). O grau de autonomia de cada uma das esferas é estabelecido na Constituição, mas a existência de um contrato não é condição suficiente para garantir a resolução dos conflitos entre as partes. A prevalência de um ambiente mais conflituoso ou mais harmonioso pode depender também do padrão de relações intergovernamentais desenvolvido, com reflexos no desenho das políticas. A própria *policy* poderia também influenciar a *polity* federativa, a partir, por exemplo, da formação de novos grupos de interesse regionais com poder de veto ou, então, que se articulam e passam a defender linhas de ação conjunta entre os níveis de governo.

1.1. Relações Intergovernamentais: origens, conceito e aplicação

O trabalho de Wright (1988) procurou traçar a origem do termo relações intergovernamentais nos Estados Unidos. Embora conclua que “sua origem ainda esteja por ser descoberta e que ainda necessite de uma definição formal” (Wright, 1988, p.13)¹⁴, ele relata que o termo relações intergovernamentais foi inicialmente utilizado na década de 1930, com o advento do New Deal e o esforço do Governo Federal para combater os efeitos econômicos e sociais da crise de 1929 – contexto em que o chamado federalismo dual entrava em crise. O termo se referia à interação entre as instâncias de governo e “era, então, relativo às políticas públicas, ou seja, com a escolha de cursos de ação e mensuração de seus efeitos práticos” (idem, p.13)¹⁵. E, desde então,

(...) a pesquisa e prática das RIG [relações intergovernamentais] têm sido motivadas por uma forte preocupação com a provisão efetiva de serviços públicos aos clientes, sejam grupos particulares da sociedade ou todos os cidadãos. [...] Desde a legislação do bem-estar social do *New Deal*, as RIG progrediram para questões tais como auxílio federal para a educação, desenvolvimento urbano e direitos civis. Temas ainda mais recentes têm sido a

tenido dos orientaciones a la vez, una federal y la otra programática.” (Méndez, 1988, p.34). Quanto ao aspecto programático, a constituição expressa claramente as atribuições dos municípios, que podem atuar nos serviços públicos de água, limpeza, mercados entre outros.

¹⁴ “...its origin defy discovery and it continues to lack a formal definition.”

¹⁵ “were thus concerned with policy, that is, with choosing courses of action and assessing their practical effects.”

participação dos cidadãos nas instituições sociais que os afetam e a formulação de sistemas efetivos de provisão de serviços públicos. Entre as questões mais correntes estão aquelas envolvendo períodos de recessão e restrições regulatórias. (Wright, 1988, p.13).¹⁶

Para Elazar, são dois os principais fatores do crescimento na utilização da terminologia relações intergovernamentais: a primeira foi o início dos estudos sobre a administração de sistemas federais nos EUA como um campo próprio e separado dos estudos condicionados às concepções legal e constitucional do federalismo, as quais não levavam em consideração os aspectos políticos e administrativos. A segunda foi a emergência, nas décadas de 1950 e 1960, de uma:

(...) revolução comportamentalista na ciência política que procurou, dentre outras coisas, abandonar a terminologia “tradicional”, sendo que o termo federalismo era considerado o exemplo principal, e adotar uma linguagem mais “científica” e adequada a uma ciência das políticas, cujos conceitos fossem definidos com maior precisão. (Elazar, 1987, p.15).¹⁷

Wright recuperou uma definição adotada por Anderson para relações intergovernamentais: “um conjunto importante de atividades ou interações que ocorrem entre unidades governamentais de todos os tipos e níveis dentro do sistema federal.” (Anderson, apud Wright, 1988).¹⁸

Essa conceituação permitiria ao pesquisador perceber que o termo relações intergovernamentais, ou RIG, engloba todas as possíveis relações entre os governos, tanto horizontais como verticais, e teria uma vantagem em relação ao termo federalismo, ao menos nos estudos norte-americanos, pois este se refere especificamente à relação entre o Governo Federal e os estados. Dessa forma, Wright destaca, além do caráter institucional das RIG, o papel dos atores na conformação dessas relações. Elazar define relações intergovernamentais como:

¹⁶ “...IGR [intergovernmental relations] research and practice have been motivated by a strong concern for the effective delivery of public services to clients, be they particular groups in the society or the entire citizenry. [...] From the social welfare legislation of the New Deal, IGR progressed to such issues as federal aid to education, urban development, and civil rights. Still more recent issues of concern have been citizen participation in the social institutions affecting them and the formulation of effective service delivery systems. Among the most current issues are those involving stringencies and regulatory restriction.”

¹⁷ “(...) behavioralist revolution in political science which sought, among other things, to jettison ‘traditional’ terminology, of which the terminology federalism was considered a prime example, for more ‘scientific’ terminology suitable to a science of politics in which concepts could be defined with greater precision.”

¹⁸ “(...) an important body of activities or interactions occurring between governmental units of all types and levels within the [U.S.] federal system.”

(...) os modos e meios particulares de operacionalizar um sistema de governo – no contexto norte-americano, um sistema federal –, modos e meios que envolvem amplas e contínuas relações entre os governos federal, estadual e municipal ou qualquer combinação possível. (1987, p. 17).¹⁹

Elazar considera ainda que as RIG são um fenômeno universal que ocorre sempre que dois ou mais governos interagem para o desenvolvimento ou execução de políticas públicas e tal conceituação está implícita dentro do contexto norte-americano (1987, p. 16). Para este trabalho adotamos a visão de Elazar, segundo a qual o “(...) federalismo é um conceito anterior e mais abrangente e que engloba a idéia de relações intergovernamentais, um termo técnico de grande utilidade **na investigação de processos no interior de um determinado sistema político, particularmente mas não exclusivamente federais (...)**”(1987, p. 18).²⁰

Wright procurou estabelecer as características típicas que devem ser observadas em uma relação intergovernamental: 1) o número e a variedade de unidades governamentais, 2) o número e a variedade de autoridades governamentais envolvidas (políticos e burocratas), 3) a intensidade e a regularidade dos contatos entre as autoridades governamentais, 4) a importância das ações e atitudes das autoridades governamentais e 5) a preocupação com questões relacionadas ao financiamento das políticas públicas (1988, p. 14).

A atenção que os estudos sobre as relações intergovernamentais confere aos atores é, possivelmente, uma das principais contribuições para a análise de políticas públicas. Passa-se do aspecto institucional, até então considerado elemento central no desenho das políticas públicas, para uma análise em que variáveis institucionais interagem com elementos advindos da ação dos atores. Mesmo considerando a importância dos atores, a utilização de três categorias distintas (os itens 2, 3 e 4) para analisar seu papel poderia ser condensado em um único grupo. Teríamos, então, três fatores principais para se analisar numa RIG: unidades governamentais, atores e financiamento. A presença de governos subnacionais e os critérios de financiamento das políticas públicas estão também relacionados com a divisão de poder numa federação. Apesar de não pretendermos entrar aqui na discussão acerca da *soberania x autonomia* das unidades federadas, a

¹⁹ “(...) particular ways and means of operationalizing a system of government – in the American context, a federal system – ways and means that involve extensive and continuing relations among the federal, state, and local governments or any combination thereof.”

²⁰ “(...) federalism is a prior and more comprehensive concept to which intergovernmental relations is subsidiary, a technical term of greater use in exploring the process within particular political systems, particularly but not exclusively, federal ones (...).”

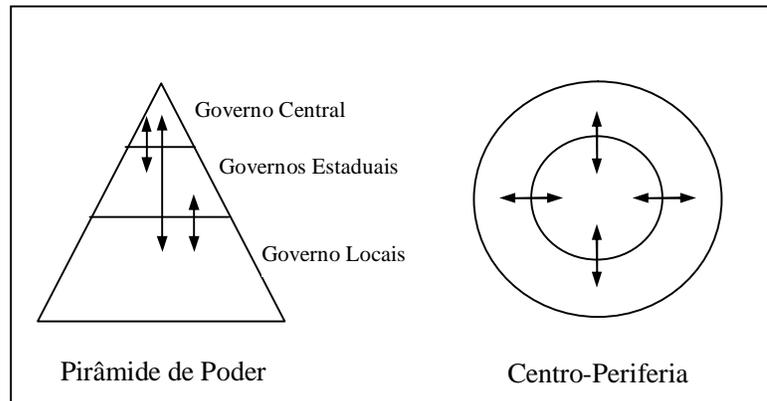
maior ou menor concentração de poder em uma dada esfera ou alterações na configuração desta característica acabam por influenciar na interação entre os atores.²¹

1.2. Modelos de relacionamento de poder

Elazar (1987) e Wright (1988) desenvolveram modelos para representar a distribuição do poder em sistemas federativos e a relação entre os governos. Ambos os autores trabalham com três modelos cujos conceitos se aproximam.

Elazar elaborou os modelos da Pirâmide de Força, Centro-Periferia e Matricial, ilustrados na Figura 1 e na Figura 2. O modelo piramidal remete à noção de hierarquia, com o poder emanando de cima para baixo. No modelo de centro-periferia, o conceito é similar, com a autoridade sendo descentralizada do centro para a borda.

Figura 1 – Modelo de relacionamento entre as unidades nacional, estadual e local



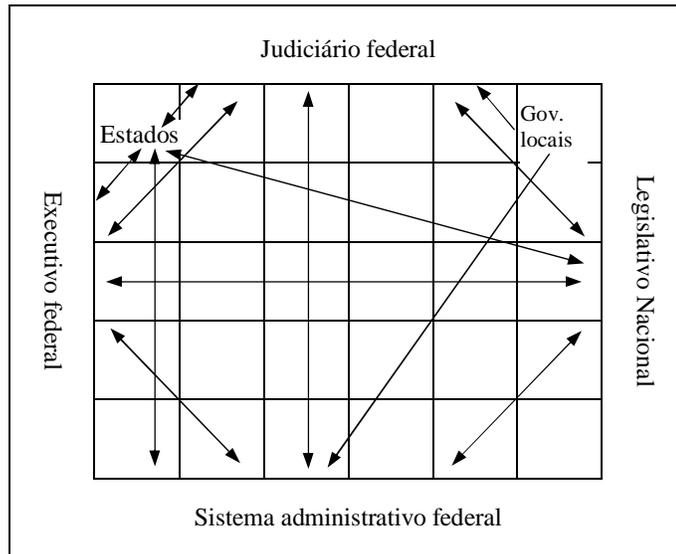
Fonte: Elazar (1987, p. 35).

Para Elazar, as duas representações anteriores não ilustram adequadamente o conceito de divisão de poder em um sistema federativo. Isto porque as figuras passam a idéia de que o poder dos governos subnacionais é derivado do topo da pirâmide ou a partir de uma unidade central, que poderia, inclusive, recuperar o poder concedido a estados e municípios. Assim, ambos os modelos ilustram mais a questão da descentralização do poder e reforçam a noção de hierarquia. Como os sistemas federativos são caracterizados pela existência de múltiplos centros de poder

²¹ Para uma discussão sobre os conceitos de soberania e de autonomia e as interpretações européia e norte-americana, ver Abrucio (2000).

não centralizados o autor sugere, então, que a melhor forma de ilustrar a partilha de poder é a partir de uma matriz de governos (Figura 2).

Figura 2 – Modelo matricial de relacionamento entre as unidades nacional, estadual e local



Fonte: Elazar (1987, p. 37).

Na matriz, a estrutura do Governo Federal está representada na parte externa, enquanto estados e municípios estão na parte interna. Os centros de tomada de decisão (as três esferas de governo) são conectados por linhas com setas que representam uma relação formal de autoridade; e, ao mesmo tempo, a matriz é cortada por linhas cruzadas que simbolizam o fluxo formal e informal de comunicação. Esta imagem procura transmitir a idéia de que “não há centros superiores ou inferiores de poder, apenas arenas maiores ou menores para a tomada de decisão política e de ação. [...] Utilizando o modelo matricial, a distribuição de poderes pode ser vista como se envolvesse cargas de poder diferenciais em arenas distintas e para propósitos diferentes.” (Elazar, 1987, p. 37).²²

Embora neste modelo esteja ausente a relação hierárquica, o autor reconhece que podem ocorrer situações em que alguns atores terão uma carga de poder diferencial. Dependendo da formação do sistema federativo ou de seu momento histórico, esta carga diferencial pode se

²² “(...) there are no higher or lower power centers, only larger or smaller arenas of political decision making and action. [...] Using the matrix model, the distribution of powers can be seen as involving differential loadings in different arenas for different purposes.”

configurar como algo significativo, desequilibrando a distribuição de poder e pendendo o equilíbrio para um ou outro lado da matriz.

A forma matricial sugere, entretanto, uma situação de completo equilíbrio entre as unidades constitutivas de um sistema federativo. Representa, desse modo, uma situação hipotética de simetria nas capacidades dos entes, tornando esta matriz federativa mais uma idéia reguladora do que uma descrição empírica das federações. Neste sentido, o modelo de Elazar assemelha-se, em boa medida, ao conceito de poliarquia proposto por Dahl (1997) para a análise de regimes democráticos. Situações reais, porém, não dão conta de um regime completamente poliárquico e, similarmente, nenhuma federação é completamente matricial, embora algumas federações tenham maior “matricialidade” do que outras.

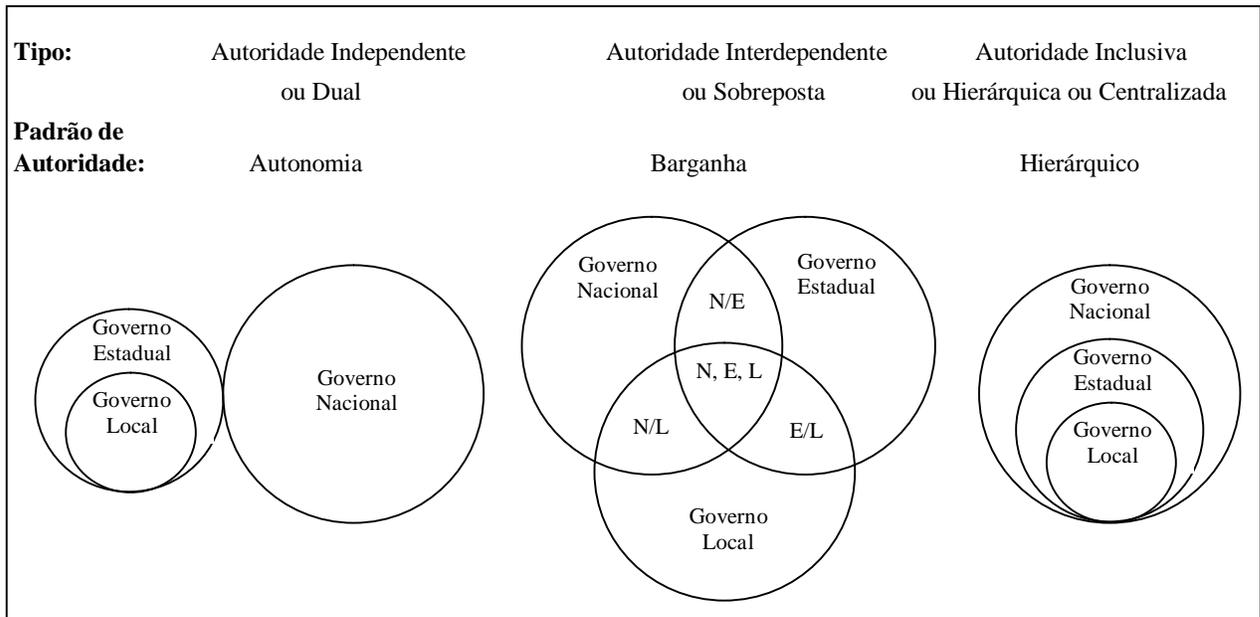
Na matriz, a constituição “define a armação ou a base da estrutura, que é preenchida pelos arranjos institucionais formais e informais, muitas vezes sobrepostos.” (Elazar, 1987, p. 37).²³ Ainda segundo o autor, esta teia confere ao federalismo grande flexibilidade, constituindo-se em uma de suas grandes vantagens, mas que, por outro lado, torna mais complexa sua construção teórica.

Os três modelos apresentados privilegiam a visualização da dimensão vertical no relacionamento entre os governos. No caso da matriz, as suas “células internas” corresponderiam a estados ou municípios e, dessa forma, as relações intergovernamentais horizontais são naturalmente constitutivas de sistemas federativos. Cabe destacar, ainda, que o modelo matricial de Elazar destaca a importância de se coordenar uma federação, dado que os entes têm ações que podem ser sobrepostas.

Wright, por seu turno, percebeu não somente a centralidade do tema da coordenação, mas também elaborou um modelo que procura entender as formas de coordenação que poderiam ocorrer em um sistema federativo, em particular no caso norte-americano – que foi sua referência empírica principal –, os quais são apresentados na Figura 3.

²³ “(...) provides the frame or bare bones of the structure, which is fleshed out by formal and informal institutional arrangements, often overlapping.”

Figura 3 – Modelo de relacionamento entre as unidades nacional, estadual e local para os EUA



Fonte: Wright (1988, p. 40).

O autor sugere que as formas de interação entre os governos podem ser representadas por três modelos: Autoridade Independente, Autoridade Inclusiva e Autoridade Interdependente.

O modelo de Autoridade Independente ou Autoridade Dual pressupõe que os governos mantêm um relacionamento de total independência e autonomia, o que seria conseguido a partir da completa clarificação dos papéis de cada uma das esferas de governo.²⁴ E, dessa forma, o ponto de tangência representado na figura significa que não há necessidade de maior interlocução entre os atores. O autor considera que “os pesquisadores dos modelos de RIG estão provavelmente quase de comum acordo que o modelo de autoridade independente é obsoleto, tratando-o como não existente nas [atuais] condições sociais e políticas.” (Wright, 1988, p. 42).²⁵ Este modelo é similar ao federalismo dual ou *layer-cake* (Pierson, 1995, p. 464) em que diferentes esferas são responsáveis, de forma estanque, por *issues* específicos de uma política pública.

No modelo de Autoridade Inclusiva – ou Autoridade Hierárquica ou Autoridade Centralizada –, o escopo de atuação dos governos subnacionais depende totalmente das decisões

²⁴ Nos EUA, o governo local, cuja existência depende do estadual, encontra-se dentro dos limites de atuação da sua geradora.

²⁵ “IGR model builders are probably in near-unanimous agreement that the coordinate-authority model is obsolete, addressed as it is to nonexistent social and political conditions.”

tomadas pelo governo nacional. Desta forma, estados e municípios acabam por se configurar como unidades administrativas e o governo nacional centraliza todas as decisões, estabelecendo uma relação hierárquica. Wright conclui que este não é o modelo vigente nos EUA, apesar de algumas decisões da suprema corte, de leis do congresso ou regulações administrativas em algumas áreas se aproximarem do modelo hierárquico. Este padrão remete ao modelo piramidal ou centro-periferia de Elazar (Figura 1), em que o governo central é hierarquicamente superior e exerce controle sobre as demais unidades.

O terceiro modelo, o de Autoridade Interdependente – que também podemos denominar de Autoridade Sobreposta ou Autoridade mais Coordenada –, apresenta três características principais: 1) duas ou três esferas de governos podem atuar simultaneamente numa mesma questão, representadas pelas áreas de intersecção na Figura 3; 2) as áreas de autonomia exclusiva de ação ou de jurisdição única são reduzidas e seriam espaços de ação similares ao modelo de autoridade independente; e 3) o poder e a influência disponíveis a qualquer esfera de governo são limitados, criando um padrão de autoridade em que prevalece a barganha, entendida como a necessidade de acordos ou trocas.

Um exemplo disso seria “a oferta de apoio, por parte do governo nacional, a estados e localidades em troca de sua concordância na implementação de um programa, condução de um projeto, ou desenvolvimento de alguma atividade de uma ampla gama disponibilizada” (Wright, 1988, p. 49).²⁶ Trata-se de um mecanismo de indução e cuja importância foi identificada nos processos de descentralização de políticas sociais no Brasil (Arretche, 2000). Este tipo de “barganha” chama a atenção para o tema da assimetria de poder entre as diferentes esferas de governo. Embora constitutivamente autônomas e soberanas, governos federal, estaduais e municipais apresentam diferentes capacidades arrecadatória, administrativa, regulatória etc., e esta diferença pode ser significativa e deslocar o equilíbrio de poder para um ou outro lado.

As três formas de autoridade estão presentes nas relações intergovernamentais, porém, com o aumento da sobreposição entre políticas e governos nas federações contemporâneas, cresce também a necessidade de maior coordenação nas ações, algo mais próximo do modelo de autoridade interdependente. Mesmo nesse cenário, as formas dual e hierárquica permanecem nos países federativos, até porque certa dualidade é necessária para manter a autonomia e os direitos

²⁶ “For example, the national government offers scores of assistance programs to states and localities in exchange for their agreement to implement a program, carry out a project, or pursue any one of a wide variety of activities.”

dos pactuantes de uma federação, ao passo que certo grau de inclusividade é fundamental em federações mais heterogêneas e desiguais. No caso brasileiro, dado o elevado grau de assimetria entre as unidades da federação, algum grau de inclusividade pode ser visto como positivo, contanto que seja mantida certa autonomia e, sobretudo, que se garanta a autonomia futura, ou seja, que sejam criadas condições para a superação da assimetria.

Para além da dimensão vertical, as relações intergovernamentais são marcadas também pela interação horizontal, que

(...) se refere ao fato das relações não ocorrerem somente entre ordens distintas de governo, mas também entre entidades governamentais de um mesmo nível territorial (estado-estado, município-município etc.). (Méndez, 1997, p. 9).²⁷

É interessante notar que o estudo das RIG passou a fazer mais sentido na América Latina a partir da década de 1980, quando diversos países da região iniciaram processos de descentralização. Os governos subnacionais, que muitas vezes eram meramente unidades administrativas subordinadas à esfera central, ganharam maior autonomia e passaram a estabelecer relacionamentos mais autônomos tanto com o governo central como com outras esferas subnacionais. Ou seja, isso ocorreu na passagem de um modelo mais centralizado e hierárquico para uma configuração em que os diferentes níveis de governo passaram a elaborar e a assumir suas políticas, emergindo aí o problema da coordenação federativa.

O modelo de Wright constrói uma tipologia interessante e bastante operacional para entender os as diferentes possibilidades de coordenação numa federação. Não obstante, ele não conseguiu desenvolver a contento um modelo analítico que identificasse as variáveis que mais afetam a produção de determinados arranjos federativos. Esta tarefa coube a Paul Pierson, cujos conceitos analisaremos a seguir.

Pierson observou que os sistemas federativos “superimpõem a questão do ‘quem deve fazer isto?’ sobre a tradicional pergunta ‘o que deve ser feito’” (1995, p. 451). Essa situação decorre do fato de diferentes centros de poder atuarem sobre um mesmo espaço territorial e a ausência de uma resposta clara levaria à fragmentação das políticas sociais por gerar duas possíveis situações: a ausência de ações governamentais ou a sobreposição das iniciativas de diferentes níveis de governo em um mesmo tema. Nas palavras do próprio autor,

²⁷ “(...) se refiere a que las relaciones no solo se dan entre ordenes distintos de gobierno sino también entre entidades gubernamentales al mismo nivel territorial (estado-estado; municipio-municipio, etc.).”

Em sistemas federais, autoridades do nível central coexistem com autoridades nas territorialmente distintas “unidades constituintes” da federação. Como os representantes do governo de ambos os níveis são parte de um mesmo sistema, embora parcialmente autônomos, suas iniciativas de políticas sociais são altamente interdependentes, mas em geral somente modestamente coordenadas. Eles podem competir entre si, desenvolver projetos independentes cujos propósitos se chocam, ou cooperar para atingir fins que não poderiam alcançar sozinhos. (Pierson, 1995, 451).²⁸

A falta de uma coordenação mais efetiva, como identificada por Pierson, é uma das questões primordiais em sistemas federativos, principalmente com o aumento das áreas de intersecção entre os níveis de governo. Esta coordenação é tanto mais difícil quanto menor for a cultura política nesse sentido. Ou seja, a transição de uma situação federativa mais inclusiva – em que a coordenação ocorre por meio da relação hierárquica somente – para uma de maior autonomia dos atores e maior entrelaçamento de ações torna mais complexo o desenvolvimento de um processo de coordenação participativo, isto é, que leve em consideração o envolvimento dos diferentes níveis de governo nas decisões sobre as políticas. Para além da ação coordenada, Pierson chamou a atenção para uma outra característica decorrente da coexistência de diferentes centros de Poder,

Uma característica distintiva de sistemas federais é a presença de um conjunto de atores institucionalmente poderosos – as unidades constituintes – que podem definir suas próprias políticas e influenciar a qualidade das ações da autoridade central. (Pierson, 1995, 458).²⁹

Ao considerarmos os governos subnacionais como atores com poder de influência no processo de tomada de decisão, Pierson chamou a atenção para quatro importantes aspectos institucionais que devem ser considerados na análise de políticas públicas: 1) a reserva de poderes específicos para as unidades federativas e que, dessa forma, podem desenvolver políticas próprias; 2) a representação dos interesses das partes no Centro, por meio da qual podem influenciar as ações nacionais; 3) o grau de comprometimento da equalização fiscal entre as

²⁸ “In federal systems, authorities at the central level coexist with authorities in the territorially-distinct “constituent units” of the federation. Because government officials at both levels are part of the same system yet partly autonomous, their social policy initiatives are highly interdependent but often only modestly coordinated. They may compete with each other, pursue independent projects that work at crosspurposes, or cooperate to achieve ends that they could not obtain alone.”

²⁹ “A distinctive feature of federal systems is the presence of a set of powerful institutional actors – the constituent units – which may enact their own policies and influence the character of central authority actions.”

unidades constituintes e sua capacidade administrativa; e 4) os dilemas do *shared-decision making*, assunto referente à necessidade de coordenar tarefas e poderes compartilhados entre os níveis de governo.

1) Reserva de poderes específicos para as unidades federativas

A reserva de poderes específicos às unidades federativas tem uma grande importância nas políticas sociais uma vez que governos subnacionais podem passar a desenvolver políticas próprias dando origem, na ausência de uma coordenação federativa, a processos de *policy preemption*, que poderia ser traduzido como “antecipação da política pública”. O conceito de *policy preemption* relaciona-se com a provisão de um determinado serviço antes que uma outra esfera de governo o faça e, “uma vez adotadas, as políticas públicas avançam para uma gradual institucionalização” (Pierson, 1995, p. 456), o que aumenta os custos para uma reforma posterior e também dificulta iniciativas de coordenação intergovernamental.

Os programas de transferência de renda no Brasil ilustram esse conceito: inicialmente implementadas por governos subnacionais – ou seja, alguns estados e municípios “ocuparam” esse espaço –, passaram a se constituir como um programa federal e assumiram importância cada vez maior dentro das políticas sociais federais e, agora, são associados à União – que desenvolveu estratégias para induzir e complementar programas estaduais e municipais – e não apenas mais aos seus precursores.

A disputa entre níveis diferentes de governo também pode levar ao *competitive state building*. Esse processo diz respeito ao crescimento do Estado de bem-estar social e à competição entre as esferas de governo para definir quem seria o responsável pela oferta dos serviços e que, dessa forma, legitimar-se-ia perante o eleitorado. A competição acaba por ressaltar dois aspectos de sistemas federativos: se de um lado produz inovação nas políticas públicas, por outro lado aumentam os problemas de coordenação, com sobreposição ou ausência de ações.

A existência de múltiplos centros de poder com autonomia para desenvolver políticas sociais pode aumentar as possibilidades de inovação (*policy innovation*) e, dessa forma, os diferentes níveis de governo atuam como laboratórios de democracia.

Assim, para cada estudo de caso sobre a Federação brasileira, é preciso conhecer qual o escopo de atuação de cada nível de governo. Ou seja, é preciso detalhar quais áreas de políticas públicas ou fases de seu processo são reservados às unidades subnacionais e como isso influencia

o desenho das políticas públicas e a relação entre os atores, tanto verticalmente como horizontalmente.

2) Representação dos interesses das partes no centro

Os estudos sobre processos de formulação de políticas enfatizam a importância da arena representada pelo Congresso como o *locus* privilegiado para as disputas intergovernamentais no processo de formulação de políticas públicas. As pesquisas sobre governabilidade têm como questão central a análise do poder e influência que diferentes atores têm sobre os membros do Legislativo e também a formação de coalizões e o sistema partidário (Figueiredo & Limongi, 1995, 1999; Limongi, 2006; Palermo, 2000; entre outros). O tema da representação dos estados nos parlamentos é discutido por alguns destes estudos, porém, não há literatura na ciência política sobre formas de atuação estadual em órgãos político-administrativos.

É nesta lacuna que esta Tese envereda, a partir da análise das formas de atuação dos Conselhos de Secretários Estaduais, os quais englobam as relações intergovernamentais na dimensão tanto horizontal como vertical. Essa vertente de análise não recebeu até hoje tratamento analítico e não se tem idéia das formas e dos resultados de sua atuação. Este estudo, então, procura dar um passo na compreensão de uma importante instância de representação dos interesses subnacionais junto ao Governo Federal.

Os resultados que os Conselhos têm alcançado variam conforme a política pública, a sua trajetória histórica, os recursos disponíveis, entre outros fatores. Dentre os Conselhos analisados, a área da Saúde é a que obteve a maior institucionalização da entidade representativa dos governos subnacionais no processo decisório da política nacional: o CONASS, que congrega os estados, e o CONASEMS, que representa os municípios, fazem parte da estrutura institucional de tomada de decisões relativas ao Sistema Único de Saúde. No caso da Educação, o CONSED (estados) e a UNDIME (municípios) também têm aumentado os mecanismos de articulação com o Ministério da Educação, fator presente principalmente durante as negociações em torno das características do FUNDEB. Na administração, o CONSAD apresentou uma rápida evolução da sua representatividade e legitimidade junto ao Governo Federal nos últimos anos em função, sobretudo, das negociações em torno do PNAGE. Por fim, o CONFAZ, que é o mais antigo dos Conselhos, é também a que apresenta maior dificuldade tanto na articulação horizontal como na interação vertical com o Governo Federal.

Em suma, as políticas analisadas nesta Tese mostram que são variadas as formas como as unidades constituintes atuam para influenciar as decisões do Centro em instâncias político-administrativas. Em alguns casos, as políticas vindas da União conformam os interesses subnacionais; noutras, os governos estaduais subnacionais conseguem influenciar as decisões do Governo Federal; e casos em que predomina uma forte competição, com baixo grau de coordenação.

3) Equalização fiscal entre as unidades e capacidade administrativa

A terceira característica estrutural de sistemas federativos diz respeito ao grau de equalização fiscal, ou seja, à forma como os recursos financeiros são distribuídos entre os entes governamentais. A baixa capacidade de arrecadação dos governos subnacionais,

(...) pode levá-los a requerer auxílio às autoridades nacionais, ou mesmo solicitações para que o controle da política pública seja assumido pelo governo nacional. (Pierson, 1995, p. 466).³⁰

A limitada capacidade financeira e o aumento da austeridade fiscal também podem gerar a situação de *blame avoidance*, em que, diante das dificuldades em prover serviços sociais, diferentes níveis de governo tendem a jogar para outras a responsabilidade pela provisão dos serviços públicos.

A estrutura do sistema tributário brasileiro, como veremos no capítulo sobre o CONFAZ, teve sua base definida na reforma realizada entre 1965-67 e reformulada na Constituição de 1988. O que se observou com a nova Carta Magna foi a consolidação de um processo de descentralização fiscal iniciado no final do regime militar. No que se refere às repartições tributárias, por exemplo, o início da década de 1980 marcou o aumento do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que chegaram ao patamar de 14% e 16%, respectivamente, dos impostos federais em 1985. Após a Constituição de 1988, o percentual dos impostos federais destinado ao FPE e o FPM atingiu a marca de 22,5% em 1993 (Rezende & Afonso, 2004, p. 13). O auge da descentralização fiscal foi atingido em 1995, conforme relataram Rezende & Afonso,

A participação dos governos estaduais e municipais nas receitas tributárias disponíveis subiu dos 30% de dez anos antes para 44%. [...] os municípios foram

³⁰ “...may lead them to petition national authorities for aid, or even requests to nationalize policy control.”

os principais beneficiados das decisões adotadas em 1988, tendo aumentado sua participação no bolo fiscal para 17% em 2000. (2004, p. 14).

Mas do Plano Real para cá houve um aumento da participação da União no bolo total, embora o tributo que mais arrecade no País seja o ICMS, um imposto estadual – situação única no mundo. É bem verdade que esta mudança no pêndulo federativo não alterou a posição comparada do Brasil, situado entre o nível médio e alto em termos de descentralização fiscal. O problema é que, somado ao reforço do caixa do Poder Central, há uma grande heterogeneidade de condições financeiras entre os entes subnacionais, nos planos regional, interestadual e intermunicipal. Esta assimetria os leva a constantemente pedir apoio financeiro ao Governo Federal, em diferentes áreas de políticas públicas. A recente greve dos médicos ligados ao sistema público de atenção à saúde (setembro de 2007) em alguns estados nordestinos levou os governadores dessas unidades a pedirem auxílio ao Ministério da Saúde, que liberou R\$ 2 bilhões para o setor (Pinho & Guibu, 2007). Um outro exemplo foi a manifestação de prefeitos na Marcha para Brasília (abril de 2007) em que reivindicavam o aumento da quota municipal no Fundo de Participação dos Municípios (Matais, 2007).³¹

As condições financeiras dos governos subnacionais não pode ser analisada ser trazer à tona a questão da qualidade de seu gasto, o que, por sua vez, nos remete à capacidade administrativa da burocracia. Como mostrou o diagnóstico PNAGE, se há por um lado um “grande dinamismo e criatividade dos governos estaduais na formulação de políticas e programas visando tanto aspectos sistêmicos como setoriais das políticas públicas”, por outro, eles têm uma série de fragilidades burocráticas e gerenciais (Abrucio, 2004, p. 92).

Conforme revelou a pesquisa PNAGE (2004), os estados afirmam que as áreas que apresentam melhor capacidade em termos de formulação e avaliação são aquelas que têm políticas estruturais de cunho nacionalizante, como o SUS na Saúde e o FUNDEF na Educação. Isto ocorre porque “a vinculação constitucional de recursos e a conseqüente estabilidade das fontes de financiamento desses setores contribuem para que os recursos tecnológicos e humanos sejam melhores” (PNAGE, 2004).

³¹ A Confederação Nacional de Municípios organizou a 10ª Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios, realizada nos dias 10 e 11 de abril de 2007. Na ocasião, uma das principais bandeiras foi o aumento da alíquota do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) de 22,5% para 23,5%. O Fundo é composto a partir de impostos federais: Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados. Como decorrência dessa demandas, o Governo Federal apresentou uma proposta de emenda constitucional para aumentar o FPM.

O diagnóstico PNAGE trouxe ainda a relação dos principais problemas e desafios a partir da percepção dos governos estaduais para a função administração,

Em primeiro lugar, disparado, é a falta de qualificação do funcionalismo alocado para esta área, o que dificulta a adoção de um comportamento mais voltado para o nível estratégico. Em segundo lugar, aparece o tema da mudança cultural, que diz respeito à existência de um padrão mais “burocrático” e formalista dos servidores desse setor, agarrados a um modelo que persiste por anos. Como terceiro tópico mais relevante, cita-se a ausência de um sistema de informação e gerenciamento de pessoal mais efetivo, capaz de nutrir decisões gerenciais e, nos casos mais graves, de centralizar aspectos básicos como controle de matrícula – 5 estados disseram que a determinação da folha de pagamento ainda é em parte descentralizada. Um último aspecto que aparece com uma frequência razoável é a falta de articulação dos diversos processos de gestão pública, que se encontram dispersos e descoordenados através da administração pública estadual. (idem, p. 104)

4) *Shared-decision making*

O quarto aspecto institucional e também a principal categoria analítica é a questão da tomada de decisões em conjunto entre as esferas de governo.

Um sistema federativo, em que coexistem diferentes esferas autônomas de governo, parcialmente independentes e parcialmente dependentes, a produção de políticas públicas deve levar em conta o imbricamento das relações entre os governos, o que constitui um relacionamento interdependente (Wright, 1988, p. 49) ou processos de *shared-decision making* (Pierson, 1995, p. 459). Essa presença simultânea de diferentes atores no entorno de uma mesma política torna mais complexo seu desenho e operacionalização, uma vez que ela deve atender as necessidades e os interesses de cada nível de governo e incorporar regras de decisão complexas para mudanças nos seus rumos, garantindo que os interesses continuem a ser atendidos (Pierson, 1995, p. 459). Esse processo gera três dilemas.

O primeiro é a propensão a políticas de *mínimo denominador comum*. Isto é, quando os atores institucionais dependem fortemente uns dos outros para o desenvolvimento de políticas e no qual existe poder de veto, há uma tendência para que os resultados reflitam os interesses do ator menos ambicioso. É o caso, por exemplo, da situação na União Européia, cujas decisões sobre políticas sociais requerem unanimidade ou maioria qualificada, permitindo que um pequeno grupo de países paralise as reformas (Pierson, 1995, p. 461). O mesmo problema encontra-se no CONFAZ, onde qualquer autorização para concessão de benefícios e incentivos fiscais necessita da unanimidade dos governos estaduais.

O segundo dilema é a incorporação de proteções institucionais como garantia para manter o *status quo* dos atores mesmo em caso de mudança de governo. O resultado disso são políticas mais rígidas e com menor efetividade. Isso ocorreria porque uma política que almeje ter resultados expressivos e ao mesmo tempo resguarde interesses institucionais tende a ser menos efetivo nos seus resultados do que se focasse em um desses objetivos.

O terceiro e último dilema é a busca por rotas de escape. A complexidade das políticas resultante de decisões compartilhadas pode levar a situações insatisfatórias, fazendo com que os atores busquem alternativas para fugir dessas armadilhas. Nos Estados Unidos, por exemplo, a dificuldade dos defensores de reforma nas políticas sociais de conseguir mudanças pelo caminho do legislativo levou-os a recorrer ao judiciário, com impactos consideráveis nas políticas sociais norte-americanas (Pierson, 1995, p. 461). O Brasil também está vivendo um processo de “judicialização” da política, fenômeno relatado Werneck Vianna (1999) e por Oliveira (2005). O acirramento da guerra fiscal também tem levado os governos estaduais a ajuizarem ações diretas de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, como será discutido no capítulo sobre o CONFAZ.

No caso do CONFAZ, mais do que a questão da judicialização da política, o descumprimento das regras do Conselho – e que levou à guerra fiscal – é a principal rota de escape. Como veremos no capítulo específico, as regras de tributação têm se tornado cada vez mais complexas e o principal mecanismo de compartilhamento de decisão, as reuniões do colegiado de Secretários de Estado da Fazenda, não têm sido uma arena suficiente para a busca do consenso. Nessa situação, os estados têm burlado as próprias regras, o que levou à guerra fiscal. O Governo Federal também tem se mantido ausente do debate e, por vezes, sua interferência corroborou a própria disputa entre os estados.

Apesar da importância dos governos subnacionais,

As preferências e influência desses atores têm recebido muito pouca atenção nos estudos sobre os estados de bem-estar social, mas a necessidade de incorporar esses atores na análise da formulação de políticas sociais em arranjos federativos é evidente. (Pierson, 1995, 458).³²

³² “The preferences and influence of these actors have received very little examination in the study of welfare states, but the need to incorporate these actors into the analysis of social policy-making in federal settings is evident.”

Se o posicionamento dos governos subnacionais tem recebido pouca atenção da literatura na análise de políticas públicas, não é de se estranhar que nenhuma atenção tenha sido dada aos Conselhos de Secretários Estaduais. Se Pierson identificou que governos subnacionais podem ter forte influência sobre as políticas elaboradas pelo Executivo Federal, os Conselhos de Secretários estaduais, ao levarem a posição dos 26 estados da Federação e do Distrito Federal à mesa de negociação, teriam um poder de barganha 27 vezes maior, embora a construção do consenso possa levar a reivindicações com características de *mínimo denominador comum*. Por outro lado, o Governo Federal também ganha ao não ter que fragmentar sua negociação e atender individualmente a cada um dos 27 estados que, nessa situação, poderiam levar demandas muito mais específicas sobre suas necessidades.

Pierson também destaca alguns aspectos da relação horizontal entre entes subnacionais, principalmente a questão do conflito nas dinâmicas políticas da *competitive state building* e do federalismo competitivo. O autor ressalta que atores governamentais autônomos acabam por disputar a responsabilidade pelas realizações, buscando se legitimar politicamente perante o eleitorado, como observado no desenvolvimento de políticas sociais em Estados de bem-estar social. Esse tipo de disputa acaba por fazer prevalecer o debate sobre o *locus* da política do que seu conteúdo:

Em um sistema federal, a popularidade da provisão de serviços sociais torna-se uma fonte de conflito potencial entre centros que competem pela autoridade política. Em sistemas federais, os debates sobre as políticas sociais são freqüentemente muito mais sobre o *locus* do controle político do que do conteúdo da política. [...] as duas questões não são fáceis de separar; interesses sociais preocupam-se com o aspecto do controle da política pública precisamente porque isso influencia o conteúdo da política. Autoridades governamentais, por outro lado, preocupam-se com o controle da política independente de seu conteúdo. Eles querem os benefícios políticos que podem ser obtidos a partir da reivindicação dos créditos pela provisão social. (Pierson, 1995, p. 455).³³

Nesta diversidade de dinâmicas políticas que podem surgir em sistemas federativos contemporâneos, Abrucio (2005) ressalta a importância da coordenação federativa no

³³ “In a federal system, the popularity of social provision becomes a source of potential conflict among competing centers of political authority. Social policy debates in federal systems are frequently as much or more about the locus of policy control as about policy content. [...] the two matters are not easy to separate; societal interests care about the site of policy control precisely because it influences policy content. Government authorities, on the other hand, care about policy control independent of policy content. They want the political benefits obtainable through claiming credit for social provision.”

desenvolvimento de políticas públicas compartilhadas. Ao Governo Federal caberia o papel de coordenador ou indutor por duas razões:

Por um lado, porque em vários países os governos subnacionais têm problemas financeiros e administrativos que dificultam a assunção de encargos. Por outro, porque a União tem por vezes a capacidade de arbitrar conflitos políticos e de jurisdição, além de incentivar a atuação conjunta e articulada entre os níveis de governo no terreno das políticas públicas. (Abrucio, 2005).

Mesmo assumindo esses papéis – apoio técnico/financeiro e arbitragem/articulação – o arcabouço institucional ainda continua a ser o federalismo e, dessa forma, as iniciativas do Governo Federal têm como limite a aceitação ou não de sua oferta por parte dos governos subnacionais. Uma das alternativas possíveis para conferir maior legitimidade às ações e aumentar o grau de adesão seria implementar “processos decisórios com participação das esferas de poder e estabelecer redes federativas e não hierarquias centralizadoras.” (Abrucio, 2005). Experimentos nesta direção têm ocorrido na Federação brasileira, em áreas como Saúde e, em menor medida, Educação. Desse modo, a União incorpora demandas dos governos subnacionais e legitimando a política perante as distintas esferas de governo.

Assim, ao levar demandas para os Conselhos de secretários estaduais, o Governo Federal legitima esta arena perante seus membros, reforçando os laços horizontais. Os temas que a União leva a estas arenas interestaduais podem envolver, além de uma dimensão nacional, questões que afetam diretamente as unidades federadas e sobre as quais uma decisão unilateral – vinda do Centro – pode encontrar muito mais resistência em etapas posteriores, como, por exemplo, nas discussões no Congresso ou na baixa adesão a uma política. Desse modo, pode ocorrer um duplo reforço: a ação do Governo Federal pode fortalecer a articulação horizontal, e, ao atuar junto aos governos subnacionais, a União pode reduzir seus problemas futuros na aprovação ou implementação de políticas.

Concluindo esta discussão, reitera-se aqui que para a análise dos estudos de caso, além das formas de coordenação propostas pelo Wright, utilizaremos também os quatro aspectos centrais do arranjo federativos enumerados por Pierson.

2. Bases conceituais do neo-institucionalismo histórico

Ao resgatar a origem dos colegiados de secretários estaduais, a Tese aborda o relacionamento entre as esferas de governo, principalmente no âmbito horizontal, mas sem desconsiderar a relação vertical. Para dar suporte ao estudo empírico, o principal referencial teórico é o do federalismo, com ênfase nos estudos sobre as relações intergovernamentais.

Como a dimensão temporal é estratégica em nossa análise, utilizaremos o suporte metodológico do neo-institucionalismo histórico. Três fatores justificam a adoção deste referencial.

O primeiro é a própria reconstituição histórica dos Conselhos de Secretários Estaduais. Com esta abordagem teórica, é possível analisar a trajetória das políticas públicas e verificar os fatores que contribuíram para as rupturas e continuidades, verificando seus efeitos sobre os mecanismos de articulação horizontal. O intuito é verificar se foram ativados mecanismos de *feedback* positivo das políticas públicas, se as políticas trilharam um processo de *path dependence*, entre outros.

O segundo fator é a importância que esta vertente teórica confere às instituições, que recebeu um tratamento analítico privilegiado de seus estudiosos, mas sem adotar um formalismo institucionalista – muito comum hoje em parcela da ciência política. O estudo da interação entre regras/arenas, políticas e atores orienta a presente Tese.

Por fim, o terceiro elemento é o tratamento analítico que o neo-institucionalismo confere a eventos estratégicos, denominados de conjunturas críticas, e que podem levar a mudanças essenciais no curso das ações, alterando a composição de forças e o posicionamento relativo dos atores. Para o presente trabalho, duas conjunturas críticas informam a análise histórica: a redemocratização e a “Era do Real”.

O primeiro evento legitimou os governadores e prefeitos como atores políticos, que se fortaleceram perante o Governo Federal. Na conjunção de fatores do período prevaleceu uma relação intergovernamental competitiva, por vezes até predatória, quando via dos estados em relação à União. O segundo evento estratégico inverteu a relação de forças: enquanto o Governo Federal foi fortalecido com a estabilização econômica e o controle da inflação, os governadores perderam sua força. Esta situação permitiu à União atuar com mais ênfase na coordenação federativa, com efeitos sobre os Conselhos de Secretários Estaduais. Para compreendermos quais

os fatores e o processo dessa transformação ao longo do tempo, a próxima seção discute as características principais da teoria neo-institucionalista de recorte histórico.

2.1. A abordagem do neo-intitucionalismo histórico

Ao optarmos por uma reconstituição histórica dos Conselhos de Secretários Estaduais, esta Tese aproxima-se da abordagem do neo-institucionalismo histórico, que analisa: “configurações organizacionais e institucionais, enquanto outros analisam características específicas isoladamente; e eles prestam atenção às conjunturas críticas e processos de longo prazo, enquanto outros analisam apenas breves intervalos de tempo ou manobras de curto prazo.” (Pierson & Skocpol, 2002, p. 693).³⁴

Dito de outra forma, esta abordagem rejeita modelos estáticos de análises e privilegia especificidades históricas e o arcabouço institucional na elaboração das estratégias dos atores (Marques, 1997, p. 76). Os elementos principais são as instituições e as conjunturas críticas; as análises, por seu turno, levam em conta a forma com que esses vetores se combinam para alçar um tema à agenda política e também os processos que o mantêm em evidência.

O primeiro elemento citado é a instituição que, numa comparação abstrata com um jogo, corresponderia aos limites do campo e às regras da partida, enquanto que os atores sociais seriam o equivalente aos jogadores. De forma mais concreta, Hall e Taylor definem como:

De modo geral, eles [os institucionalistas históricos] definem as instituições como os procedimentos formais ou informais, rotinas, normas e convenções imbricadas na estrutura organizacional do sistema político ou da economia política. Elas podem variar desde regras de ordem constitucional ou o padrão de procedimento operacional da burocracia até as convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações banco-empresa. Em geral, os institucionalistas históricos associam instituições com as organizações e as regras ou convenções definidas por organizações formais.³⁵ (Hall & Taylor, 1996, p. 6).³⁶

³⁴ “(...) organizational and institutional configurations where others look at particular settings in isolation; and they pay attention to critical junctures and long-term processes where others look only at slices of time or short-term maneuvers.”

³⁵ “By and large, they [historical institutionalists] define them [the institutions] as the formal or informal procedures, routines, norms and conventions embedded in the organizational structure of the polity or political economy. They can range from the rules of a constitutional order or the standard operating procedures of a bureaucracy to the conventions governing trade union behavior or bank-firm relations. In general, historical institutionalists associate institutions with organizations and the rules or conventions promulgated by formal organization.”

³⁶ Eduardo Marques (1996, p.76) assinala que existe uma competição na literatura sobre o conceito de instituição devido à amplitude da definição apresentada. Por exemplo, Douglas North sugere a distinção entre instituições, que

Ou, dito de outra forma, “instituições são regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores” (Souza, 2006). A perspectiva neo-institucionalista ressalta ainda o fato de que a relação entre instituições e sociedade ocorre nos dois sentidos. O arcabouço institucional estrutura as condições sob as quais os atores jogam, definem e alteram suas estratégias. De forma analítica, a política pública, até então vista como variável dependente, passa a ser analisada também como variável independente:

Tradicionalmente, os pesquisadores têm tratado a política pública como o resultado das forças políticas (ou a variável dependente), mas raramente como a causa dessas forças (a variável independente). Na década passada, aproximadamente, isso deixou de ser verdade. Acadêmicos trabalhando em uma gama de temas empíricos começaram a enfatizar que “políticas públicas produzem política”. (Pierson, 1994, p.39).³⁷

Dessa forma, as políticas públicas também “produziriam” novos atores, ou seja, criam-se grupos de interesse até então inexistentes ou inexpressivos politicamente e que passam a fazer parte do jogo político, influenciando no rumo das políticas. Em decorrência desta situação, novas possibilidades se abriam e uma vez que fosse estabelecido um determinado rumo, seriam ativados processos que reforçariam esta escolha, levando à sua consolidação ou institucionalização (Pierson, 2000b, p. 75). Trata-se de uma evolução ligado ao conceito de *path dependence*, ou dependência de trajetória, que significa que o leque de ações futuras é reduzido e as ações futuras são condicionadas por escolhas passadas³⁸, gerando um processo de feedback positivo ou *positive policy feedback* (idem). Este conceito também é o que explica os processos de retornos crescentes ou *increasing returns*:

(...) a probabilidade de passos adicionais ao longo da mesma trajetória aumenta a cada movimento naquela rota. Isso ocorre porque os benefícios relativos da atividade em vigor comparados com outras possíveis opções aumentam com o

“incluem qualquer forma de constrangimento que molda as interações humanas”, e organizações, que correspondem a “corpos políticos (partidos políticos, o Senado, uma prefeitura, uma agência regulatória), corpos econômicos (firmas, sindicatos, fazendas familiares, cooperativas), corpos sociais (igrejas, clubes, associações atléticas) e corpos educacionais (escolas, universidades, centros de treinamento vocacional)” (ver North, 1990)

³⁷ “Traditionally, researchers treated policy as the result of political forces (the dependent variable), but rarely as the cause of those forces (the independent variable). In the past decade or so, this has ceased to be true. Scholars working on a range of empirical issues have begun to emphasize that “policies produce politics.”

³⁸ Um conceito com afinidade ao de *path dependence* é o do incrementalismo, desenvolvido a partir da análise de processos orçamentários do setor público e segundo o qual “os recursos governamentais para um programa, órgão ou uma dada política pública não partem do zero e sim, de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas públicos.” (Souza, 2006). E é dessa noção de incrementalismo “que vem a visão de que decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais” (idem).

passar do tempo. Dito de outra forma, os custos de saída – de alterar para alguma possível alternativa prévia – aumentam. Os processos de retornos crescentes também podem ser descritos como de auto-reforço ou de feedback positivo. (Pierson, 2000a).³⁹

O autor ainda ressalta que *path dependence* não é um determinismo histórico, concordando com North: “Trajetória dependente é uma forma de reduzir conceitualmente o conjunto de escolhas e de interligar processos decisórios ao longo do tempo.” (1990, p. 98).⁴⁰

Por outro lado, Thelen (1999) reforça que o conceito de feedback positivo para explicar um processo de *path dependence* é excessivamente determinístico porque especifica mecanismos de reprodução que ocultam os conflitos e, dessa forma, dificulta o debate em torno das mudanças (p. 396). Para evitar esse problema e aproveitar o potencial da ferramenta, a autora sugere que: “a chave para compreender evolução institucional e sua mudança reside em especificar de modo mais preciso os processos de reprodução e os mecanismos de feedback sobre os quais se assentam determinadas instituições.” (idem, p. 400).⁴¹ Ou seja, para entendermos as mudanças em uma dada área, é preciso entender os mecanismos específicos que permitiram a manutenção e a reprodução do padrão vigente.

O segundo elemento importante na análise do neo-intitucionalismo histórico são as conjunturas críticas, que são momentos em que ocorre uma mudança na posição relativa dos atores, seja em termos de preferências ou instrumentos de poder (Abrucio, 2005).

Processos de *path dependence* e momentos de conjuntura crítica estão, de acordo com Pierson, relacionados da seguinte forma:

De modo mais preciso, processos de trajetória dependente envolvem três fases distintas – três estágios em uma seqüência temporal: (1) a conjuntura “crítica” inicial, quando eventos disparam movimentos em direção a uma “rota” ou trajetória particular de duas ou mais possíveis; (2) o período de reprodução, em que o feedback positivo reforça a trajetória iniciada na fase anterior; e (3) o fim

³⁹ “(...) the probability of further steps along the same path increases with each move down that path. This is because the relative benefits of the current activity compared with other possible options increase over time. To put it a different way, the costs of exit--of switching to some previously plausible alternative-- rise. Increasing returns processes can also be described as self-reinforcing or positive feedback processes.”

⁴⁰ “Path dependence is a way to narrow conceptually the choice set and link decision making through time. It is not a story of inevitability in which the past neatly predicts the future.”

⁴¹ “(...) the key to understanding institutional evolution and change lies in specifying more precisely the reproduction and feedback mechanisms on which particular institutions rest.”

da trajetória, em que novos acontecimentos deslocam o equilíbrio de longa duração. (2000, p. 76).⁴²

É preciso ressaltar, entretanto, que uma conjuntura crítica não está necessariamente relacionado com “grandes eventos” ou “situações dramáticas” e que essas características não se constituem em condições necessárias nem suficientes para gerar uma dinâmica de *path dependence* (idem, p. 75). O fato a ressaltar, ainda segundo Pierson, é que as “causas” podem parecer relativamente pequenas quando comparadas com os efeitos. O que torna uma certa conjuntura “crítica” é o fato de disparar processos de feedback positivo (idem, p. 76).

A análise de processos em intervalos temporais como o proposto traz o desafio de se evitar fazer do estudo um encadeamento de eventos, que não seria nada mais do que um mero relato histórico. Esse deslize, cometido por muitas pesquisas, constitui-se em uma das principais críticas que outras abordagens neo-institucionalistas – da escolha racional e sociológica⁴³ – fazem aos estudos baseados no institucionalismo histórico. As três abordagens neo-institucionalistas têm em comum dois aspectos fundamentais: “(...) como construir a relação entre instituições e comportamento e como explicar os processos por meio dos quais as instituições se originam ou mudam” (Hall & Taylor, 1996, p. 5).⁴⁴ Um outro problema a ser evitado é a utilização de analogias históricas para se estudar mudanças contemporâneas, como alertou Pierson:

(...) ao invés de se voltar para a história em busca de processos análogos, análises históricas poderiam ser baseadas no reconhecimento de que mudanças na política social desdobram-se ao longo do tempo. A ênfase no impacto das estruturas das políticas públicas herdadas ilustra esse ponto. Uma perspectiva histórica destaca o fato de que os atuais formuladores de políticas devem operar em um ambiente fundamentalmente condicionado por políticas herdadas do passado. (Pierson, 1994, p.8).⁴⁵

⁴² “More precisely, path dependent processes involve three distinct phases – three stages in a temporal sequence: (1) the initial “critical” juncture, when events trigger movement toward a particular “path” or trajectory out of two or more possible ones; (2) the period of reproduction, in which positive feedback reinforces the trajectory initiated in phase one; and (3) the end of the path, in which new events dislodge a long-lasting equilibrium.”

⁴³ Para um estudo comparado das abordagens do novo institucionalismo, ver Pierson & Skocpol (2002) e Hall & Taylor (1996) entre outros.

⁴⁴ “(...) how to construe the relationship between institutions and behavior and how to explain the process whereby institutions originate or change.”

⁴⁵ “(...) instead of turning to history for analogous process, historically grounded analysis should be based upon a recognition that social-policy change unfolds over time. The emphasis on the impact of inherited policy structures illustrates this point. A historical perspective highlights the fact that today’s policymakers must operate in an environment fundamentally conditioned by policies inherited from the past.”

A estrutura de uma política pública acaba por influenciar na disponibilidade de recursos disponíveis tanto para seus defensores quanto para os adversários, e também no desenho de estratégias políticas viáveis (Pierson, 1994, p.8). A análise deve levar em conta tanto alterações programáticas quanto sistêmicas (idem). A primeira refere-se a mudanças que ocorrem nos próprios programas e têm efeito imediato, como variações no orçamento disponível, no desenho etc., e, dessa forma, alteram imediatamente os recursos disponíveis aos atores. Nessas situações, as reações também são instantâneas. As alterações sistêmicas, por seu turno, são aquelas que promovem mudanças estruturais e cujos efeitos se fazem sentir no longo prazo. Esse tipo de alteração ativa um processo específico de mudanças encadeadas que pode facilitar alterações programáticas no futuro. Como a posição relativa dos atores não muda imediatamente, a percepção de perda, quando ocorrer, pode ser tarde para uma tentativa de se reverter o processo. De modo geral, o formato dos programas é definido a partir da interação de fatores como “(...) pressões orçamentárias, a estrutura das instituições políticas e a força e as prioridades dos grupos de interesse.” (idem, p. 15).⁴⁶

Na sua análise comparativa sobre os programas de Welfare dos Estados Unidos e Grã-Bretanha, Pierson (1994) observou que para se estudar o impacto das instituições formais sobre a política de bem-estar seria preciso considerar tanto a dimensão vertical quanto a horizontal:

Uma dimensão é a integração horizontal: a extensão em que a força no interior do governo nacional é concentrada ou dispersa (por exemplo, sistema parlamentar x separação dos poderes). A segunda é o nível da integração vertical: o grau em que a força é concentrada nacionalmente ou transferida a mais autoridades de governos locais (por exemplo, sistema federal x centralizado). (1994, p. 39).⁴⁷

Ao analisar longos períodos, também seria possível verificar o aprendizado dos atores e como isto afeta o resultado das políticas. Segundo Pierson, os efeitos de aprendizado dizem respeito ao seguinte processo:

O conhecimento obtido na operação de sistemas complexos também leva a retornos maiores a partir de seu uso contínuo. Por meio da repetição, os indivíduos aprendem a utilizar os produtos de modo mais efetivo, e suas

⁴⁶ “(...) budgetary pressures, the structure of political institutions, and the strength and priorities of interest groups.”

⁴⁷ “One dimension is horizontal integration: the extent to which power within the national government is concentrated or dispersed (e.g., parliamentary vs. separation-of-powers systems). The second is the level of vertical integration: the degree that power is concentrated nationally or devolved to more local government authorities (e.g., federal vs. centralized systems).”

experiências tendem a estimular mais inovações no produto ou em atividades relacionadas. (2000a).⁴⁸

Sabatier (1988, 1993), em seus estudos sobre as *advocacy coalition frameworks*, denominou o processo de aprendizado de *enlightenment function* ou *policy-oriented learning*, e Stone (1989), que analisou o regime urbano da Atlanta segregacionista, denominou de *social learning*. Pierson (1994) também observou o aprendizado em sua análise sobre as políticas de retração do Welfare State norte-americano e britânico, ao qual denominou de *policy learning* e que está relacionado ao conceito de *policy feedback*.

A utilização do conceito de aprendizado encontra limitações, como apontou Pierson:

Embora os argumentos sobre o aprendizado das políticas públicas tenham sido aplicados com força razoável em uma variedade de arranjos, seu vigor explicativo e escopo de aplicação permanecem abertos a questionamentos. Até o momento tem se provado que é difícil demonstrar que o aprendizado das políticas públicas tem um impacto significativo no comportamento político dos atores além do fato de simplesmente contribuir para o cálculo sobre suas ações. Uma dependência extrema dos estudos de caso também torna difícil estabelecer o quanto o aprendizado é importante. (1994).⁴⁹

Dito de outra forma, a fragilidade do conceito de aprendizado das políticas públicas decorre do fato de ser difícil demonstrar se as políticas públicas influenciaram na mudança do comportamento estratégico dos atores ou se seu comportamento é uma mera resposta a uma dada situação.

Por outro lado, o aprendizado das políticas públicas pode ter maior utilidade na identificação de alternativas e também em diferentes estágios do processo de *policy-making*, principalmente em situações em que os debates são insulados do conflito político.

O aprendizado pode ocorrer em três dimensões, conforme classificação de Abrucio (2003). O primeiro refere-se ao aprendizado institucional, adquirido a partir da vivência do jogo e das suas regras e que permitem aos atores decidirem sobre seu posicionamento. O segundo diz respeito ao aprendizado das políticas públicas, ou seja, à maneira como os atores reagem a elas,

⁴⁸ “Knowledge gained in the operation of complex systems also leads to higher returns from continuing use. With repetition, individuals learn how to use products more effectively, and their experiences are likely to spur further innovations in the product or in related activities.”

⁴⁹ “Although policy-learning arguments have been applied with considerable force in a variety of settings, their explanatory power and scope of application remain open to question. So far it has proved difficult to demonstrate that policy learning has a significant impact on actors’ political behavior other than simply contributing to their accounts of their actions. Heavy reliance on case studies has also made it hard to establish how often policy learning is important.”

em função “de seus resultados, do custo de sua implementação, de sua maior ou menor efetividade, de seus efeitos para a distribuição de recursos e de mudanças no campo epistêmico” (2003, p. 274). O terceiro aprendizado é de tipo estratégico e relaciona-se com a avaliação que os atores fazem um dos outros, influenciando nas suas possibilidades de interação e formação de coalizões.

Esta breve discussão sobre o neo-institucionalismo histórico teve o intuito de trazer os principais elementos que auxiliarão na análise da trajetória de cada um dos Conselhos que, por sua vez, não pode ser compreendida de forma dissociada das transformações pelas quais passou o país, representadas aqui pelas conjunturas críticas, e a relação que se estabeleceu entre o Governo Federal e os estados.

3. Construção do referencial analítico para a análise dos estudos de caso

O objetivo desta última seção é, a partir dos referenciais teóricos discutidos, construir as bases para a análise dos casos selecionados. O intuito é combinar os modelos de Wright e as variáveis de Pierson para compreender as dinâmicas e as particularidades das relações intergovernamentais nas diferentes áreas de políticas públicas. Nos estudos de caso dessa Tese, a literatura do neo-institucionalismo histórico será importante para identificarmos as principais conjunturas críticas e como os recursos disponíveis aos atores mudaram em cada um desses momentos. A mudança nos rumos de cada uma das áreas de políticas relacionadas com os Conselhos de Secretários Estaduais serão objetos de análise em cada um dos capítulos correspondentes.

A utilização desse ferramental tem por objetivo responder às questões iniciais da Tese e testar a hipótese proposta. Para tanto, o foco inicial da análise será nas relações verticais, principalmente a que se estabeleceu entre a União e os estados. E, a partir da compreensão dessa dinâmica é que serão analisados os seus efeitos sobre a articulação horizontal entre os estados.

A construção do referencial analítico parte de uma discussão das relações intergovernamentais no Brasil e sua caracterização nas duas conjunturas críticas (Redemocratização e Era do Real). Além da mudança no poder relativo dos atores de uma conjuntura para outra, o texto analisa a atuação do Governo Federal na coordenação federativa, elemento que será utilizado para verificar os efeitos na articulação horizontal.

3.1. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil

Ao longo da história brasileira, o federalismo alternou momentos de centralização do poder com períodos de descentralização (Abrucio, 2000, 2003; Kugelmas e Sola, 1999), relacionados, respectivamente, a momentos autoritários e democráticos. Nesta alternância, os atores encontraram dificuldades para “estabelecer padrões de relações intergovernamentais que fujam da dicotomia centralização autoritária *versus* descentralização oligárquica” (Abrucio e Soares, 2001, p.51).

O modelo de Autoridade Inclusiva aproxima-se da configuração que predominou no regime autoritário que vigorou no Brasil: o Governo Central era quem governava de fato (padrão de autoridade hierárquico), estabelecendo uma relação de subordinação das outras esferas (situação de dependência em relação ao Poder Central). Embora o recorte temporal adotado seja a redemocratização ocorrida no final da década de 1980, é preciso compreender os elementos que caracterizaram o período de centralização de poder como um todo e as particularidades das relações intergovernamentais em cada uma das políticas públicas estudadas.

No que tange à oferta de serviços públicos, embora estados e municípios se configurassem como unidades administrativas vinculadas ao Poder Central, a forma de relacionamento variou conforme a arena da política pública. Na Saúde, por exemplo, o Inamps, ligado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, tinha sua rede hospitalar própria e também a conveniada com a rede privada para atender os segurados nos estados. O atendimento ao segmento não conveniado era realizado pelas redes estaduais. Havia um sistema dual e, de certa forma, poder-se-ia identificar um padrão de autoridade independente – ou seja, áreas de atuação bem definidas para cada esfera de governo.

A Educação, por seu turno, apresentava características distintas, pois a oferta da educação básica é historicamente descentralizada e de responsabilidade de estados e municípios. O Governo Federal atuava em ações não ligadas à oferta de vagas, como na questão da merenda escolar, em que centralizava a compra e distribuição dos alimentos. Novamente configura-se um modelo de autoridade independente, com papéis distintos para a União e os Estados/Municípios, porém, assim como no caso da saúde, a coordenação na oferta de vagas ocorreu não em função de uma negociação, mas pela ausência histórica do Governo Federal nessa questão.

A transição democrática da década de 1980 representou uma alteração no padrão de relações intergovernamentais, procurando se distanciar do antigo modelo mais hierárquico.

Contudo, a relação entre a União e os Estados ao longo da redemocratização foi marcada por uma tensão entre o modelo de autoridade inclusiva, que predominou no regime militar, e o modelo de autoridade independente.

Esta tensão decorreu da permanência de uma lógica inclusiva nas ações do Governo Federal, de um lado, e do aumento na sobreposição de competências entre os níveis de governo e da busca de maior autonomia destes, de outro. A emergência dos municípios como entes federativos também aumentou a complexidade nas relações intergovernamentais, produzindo, em muitos casos, uma fragmentação das políticas. Soma-se a isso a assimetria que há no federalismo brasileiro, principalmente por conta das disparidades nas capacidades institucionais dos níveis de governo (de gestão, arrecadação, formulação e implementação de políticas etc.), situação que muitas vezes leva os governos subnacionais a participarem da mesa de negociação em condições desfavoráveis em relação ao Governo Federal.

Na maioria das políticas, ainda predomina, desde a redemocratização, uma relação entre os governos que pode ser caracterizada por um federalismo compartimentalizado (Abrucio & Gaetani, 2006, p. 26). Trata-se de uma situação em que “há poucos incentivos ao entrelaçamento e compartilhamento de tarefas entre os níveis de governo, dificultando a articulação entre as várias competências comuns e concorrentes estabelecidas pela Carta constitucional. Em outras palavras, a coordenação federativa é frágil no Brasil.” (idem). A situação de fragilidade na coordenação é reforçada pela eclosão da guerra fiscal, o que aumentou a animosidade entre os estados, com conseqüências diretas para as possibilidades de cooperação entre os estados. De uma forma geral, “a redemocratização impulsionou mudanças insuficientes no modelo de gestão dos governos estaduais. Ainda permaneceu um quadro clientelista e de uma burocracia defasada na maioria dos casos.” (idem, p. 25).

O fato é que o moderno federalismo brasileiro, construído nos últimos vinte anos, conviveu com vetores centralistas, autonomistas e interdependentes. O resultado dessa combinação dependeu tanto das mudanças mais gerais na Federação – as duas conjunturas críticas, a da redemocratização e a do Plano Real – como de eventos estratégicos que ocorreram em cada uma das políticas públicas.

3.2. As conjunturas críticas no Brasil

A transição democrática da década de 1980 não significou somente uma alteração no padrão de relações intergovernamentais, mas também simbolizou a primeira conjuntura crítica do período analisado. Essa conjuntura foi marcada por uma série de situações: a crise fiscal do Governo Federal, a eleição direta para cargos eletivos nos governos subnacionais (1982) e indireta para a Presidência da República (1985), a convocação da Assembléia Nacional Constituinte, a promulgação da nova Carta Magna e a descentralização das políticas. Nessa conjunção houve uma mudança na correlação de forças entre os atores – enfraquecimento do Poder Central e fortalecimento dos governadores –, além de um processo de descentralização das políticas públicas, muitas das quais passaram a ser de responsabilidade conjunta das três esferas de governo, embora em alguns casos a divisão de papéis não estivesse tão clara na Constituição.

A União, até então a única fonte de poder, perdeu sua força não somente pela crise fiscal que passou a enfrentar e a falta de recursos, mas também pelo surgimento de novos atores na cena política, notadamente os governadores e prefeitos, e aos quais se somaram movimentos organizados da sociedade civil.⁵⁰ Os governadores emergiram nesse primeiro momento como a principal força opositora ao Executivo Federal, elevando a tensão na relação entre União e Estados, situação que foi caracterizada pela literatura como um federalismo não cooperativo, predatório, estadualista, entre outros. Com a mudança no poder relativo dos atores, surgiram dois tipos de confrontos:

Na relação entre os estados e a União, no que tange principalmente à questão financeira, predomina[va] um jogo predatório praticado pelas unidades estaduais; na relação dos estados entre si vigora[va] uma competição não cooperativa. (Abrucio e Costa, 1998, p.39).

A competição vertical também ocorria em diferentes arenas de políticas públicas, refletindo uma tensão entre o modelo de autoridade inclusiva, concepção ainda presente em diversas ações da esfera federal – como será detalhado nos estudos de caso –, e uma nova configuração política em que estão presentes novas fontes de Poder e em que há maior entrelaçamento das ações, representado pelo modelo de Autoridade interdependente. Ainda segundo Abrucio:

⁵⁰ Para detalhes sobre a transição democrática e a emergência dos governadores como a principal força política do período pós-autoritarismo, ver Abrucio, 1998 e 2000 (p. 155).

(...) os governadores não estabeleciam relações cooperativas com o Governo Federal, de modo a instituir uma *accountability* intergovernamental. Ao longo da redemocratização, os governadores aumentaram seu poder, mas não suas responsabilidades, assumindo uma lógica de facção, que é propícia à dinâmica do veto e não a da negociação. (1988, p.218).

Na relação horizontal, Abrucio apontou que:

(...) os governadores não atuavam de forma coordenada e cooperativa, mas, ao contrário, prevalecia a conduta individualista e não cooperativa. Apesar de deterem grande poder político, os governadores não estabeleciam alianças para estabelecer um projeto hegemônico; as únicas alianças que os chefes dos Executivos estaduais conseguiam firmar eram de caráter meramente defensivo e pontual. (1998, p.217).

Ou seja, do ponto de vista dos governadores, a articulação com seus pares, ou a busca de uma coalizão horizontal, era necessária apenas quando seu poder estava ameaçado. Esse comportamento originou e reforçou os padrões não cooperativos de interação, cujo marca mais visível é a guerra fiscal entre os estados, que “diminui a solidariedade entre eles, eleva a desigualdade regional e torna mais complexa e irracional a relação entre tributos e gastos públicos” (Abrucio e Soares, 2001). Tal padrão foi agravado pela ausência do Governo Federal que não interveio neste jogo, afrouxando os laços federativos horizontais. Segundo Abrucio,

O fortalecimento dos governos estaduais resultou na configuração de um federalismo estadualista e predatório. Estadualista porque o pêndulo federativo esteve a favor das unidades estaduais em termos políticos e financeiros. O aspecto estadualista estava igualmente presente no comportamento atomizado e individualista dos governadores, cujo fortalecimento não resultou numa coalizão nacional em torno de um projeto de hegemonia nacional, mas sim em coalizões pontuais e defensivas para manter o *status quo*. (2000, p. 181).

Mas, apesar do enfraquecimento político e financeiro da União, particularmente na comparação com o poder que detivera ao longo da Era Vargas, é possível apontar que parte da literatura que analisou o federalismo desse período, como os trabalhos de Abrucio, o de Kugelmas & Sola e o de Souza, menosprezou a força remanescente nas mãos do Governo Federal, seja por conta da força de sua estrutura burocrática, seja ainda pelos recursos que continuaram em suas mãos, exatamente duas condições que garantiram um poder de resistência à União num país com muitos estados e municípios frágeis financeira e administrativamente.

Este equívoco de parte da literatura evitou que se percebesse que, concomitantemente ao surgimento de forças descentralizadoras e fragmentadoras de poder e de recursos, havia um Governo Federal com forte capacidade de resistência a mudanças em sua forma de gerir as atividades estatais. No campo das políticas públicas é possível dizer que, o período da redemocratização, do ponto de vista do federalismo, foi marcado mais por uma forte tensão entre a União com os governos subnacionais – evidentemente em ascensão – do que simplesmente por uma vitória ou derrota de um dos níveis. Ressalte-se que o estadualismo e o municipalismo tiveram influência na estrutura federativa, embora em questões diferentes, mas o Poder Central como ator, particularmente no campo das *policies*, também desempenhou um papel fundamental. O resultado deste jogo foi a produção de relações intergovernamentais, no mais das vezes, compartimentalizadas e competitivas, e com poucas estruturas de cooperação e coordenação – o surgimento do SUS, em 1990, foi uma das poucas exceções.

Foi nesse ambiente que se desenvolveram, em sua maioria, os primeiros Conselhos de Secretários Estaduais. Em alguns casos, a principal atividade era reivindicatória, tipicamente vinculada a um comportamento mais estadualista, principalmente demandando maiores recursos para as políticas setoriais ou lutando pela descentralização de programas sob controle do Governo Federal. No entanto, a importante força remanescente da União criava muitas tensões nas relações com os estados. Além disso, o Executivo Federal, particularmente em algumas políticas (como Educação), procurou dividir governos estaduais e municipais, com uma lógica de cooptação que se baseava na desigualdade presente na Federação brasileira.

Com a segunda conjuntura crítica – o Plano Real – o padrão competitivo nas relações intergovernamentais começou a mudar. Novamente, houve uma mudança na relação de forças entre os governos estaduais e o Governo Federal: enquanto este se fortaleceu com o sucesso do Plano Real e a legitimidade obtida nas eleições à Presidência da República, os estados viviam uma grave crise financeira e perderam seu poder (Abrucio, 2000, p. 228). Kugelmas e Sola observaram que “durante todo o período do primeiro mandato FHC a questão do novo padrão a ser buscado nas relações entre União e estados foi marcada pelas tentativas de reenquadramento destes pelo poder central, em nome da busca de solução dos desequilíbrios fiscais” (2000, p.71).

Este processo de reenquadramento incluiu, como uma de suas primeiras e mais importantes medidas, intervenções em bancos estaduais – fonte do poder dos governadores –, apesar de infringir um pesado ônus ao cofre federal – e em última instância a toda a população –

que federalizou as dívidas dos bancos e adotou medidas de reestruturação das dívidas dos estados (Abrucio, 2000; Abrucio e Soares, 2001; Kugelmas e Sola, 2000; Leite, 2006). O saneamento dos bancos levou, posteriormente, à privatização de vários deles. Com isso, os governadores perderam uma das suas principais fontes de poder, os bancos estaduais, que atuavam praticamente como emissores de moeda para suas iniciativas.⁵¹ Segundo Abrucio, “O processo de privatização dos Bancos estaduais teve como maior mérito a destruição desse instrumento predatório à disposição dos governadores.” (2000, p. 234). Ainda segundo o autor,

O ataque ao caráter predatório do estadualismo, [...], foi feito por uma União que aumentou seu poderio na estrutura federativa. Tal processo teve alguns aspectos positivos no campo das finanças públicas e na montagem de iniciativas de coordenação intergovernamental razoavelmente bem-sucedidas nas áreas de Saúde e Educação. (Abrucio, 2003, p.252).

Duas outras medidas de centralização tributária adotadas pelo governo FHC agravaram a crise dos estados. A primeira foi o aumento das alíquotas das contribuições sociais que aumentou os recursos disponíveis à União sem que este tivesse que fazer o repasse aos governos subnacionais. A segunda medida foi a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), que reteve 20% dos recursos destinados aos Fundos de Participação dos governos subnacionais na própria União. A sua transformação posterior no Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) reduziu definitivamente o valor percentual a que estados e municípios tinham direito até então.

Além da questão dos bancos estaduais e das medidas tributárias centralizadoras, outro problema atingia os governos estaduais: o gasto excessivo e crescente com pessoal. No período de 1990-3 a 1994-5, os gastos estaduais com o funcionalismo aumentaram de 46% para 50,2% (Beltrão, Abrucio & Loureiro, 1997, p. 11). Muitos estados também concederam estabilidade a empregados de empresas públicas e de economia mista, a servidores temporários, prestadores de serviço etc., contrariando a própria Constituição Federal (Guerzoni, 1996, p. 55).

O período FHC utilizou ainda sete mecanismos de ação com impactos sobre a ordem federativa:

⁵¹ Para um detalhamento do processo de intervenção do Banco Central no sistema bancário dos estados, ver Abrucio, 2000, p. 228.

“1) o combate à inflação e a respectiva regularização dos repasses, permitindo uma negociação mais estável e planejada com os outros entes; 2) a associação dos objetivos da reforma do Estado, como o ajuste fiscal e a modernização administrativa, com a descentralização; 3) condicionou a transferência de recursos à participação da sociedade na gestão local; 4) criou formas de coordenação nacional das políticas sociais, baseadas na indução dos governos subnacionais a assumirem encargos, mediante distribuição de verbas, cumprimento de metas e medidas de punição, também normalmente vinculadas à questão financeira, além de utilizar instrumentos de redistribuição horizontal no FUNDEF; 5) adoção de políticas de distribuição de renda direta à população, partindo do pressuposto de que o problema redistributivo não se resolveria apenas com ações dos governos locais, dependendo do aporte da União; 6) aprovou um conjunto enorme de leis e emendas constitucionais, institucionalizando as mudanças feitas na federação, dando-lhes, assim, maior força em relação às pressões conjunturais e 7) estabeleceu instrumentos de avaliação das políticas realizadas no nível descentralizado, especialmente na área educacional.” (Abrucio, 2005).

Este conjunto de iniciativas estabeleceu algum grau de ordenamento nas relações federativas verticais. É importante destacar a iniciativa do Governo Federal na busca de um papel ativo na coordenação federativa e, como veremos nos capítulos subseqüentes, os efeitos na articulação horizontal também foram perceptíveis.

Na Educação, o principal mecanismo de coordenação foi a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), aprovado pelo Congresso Nacional em dezembro de 1996 e com aplicação a partir de 1998, e que tinha como objetivo melhorar a distribuição dos recursos entre as diversas regiões e dentro de cada um dos estados. Isto foi possível devido aos critérios de redistribuição de recursos em função principalmente do número de alunos matriculados no ensino fundamental. O FUNDEF, que vigorou por dez anos, foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério (FUNDEB). Se na formulação do FUNDEF o Governo Federal teve um papel de destaque, cabendo aos governos subnacionais a posição de coadjuvantes, o mesmo não se pode dizer do FUNDEB, em que as instâncias de articulação dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED) e dos municipais (UNDIME) tiveram uma atuação muito maior. As dinâmicas das relações verticais e horizontais provocadas por ambos os Fundos serão detalhadas no capítulo sobre o CONSED.

Na Saúde, um conjunto de Normas Operacionais Básicas para a implementação do SUS foram editados, sendo a principal a NOB 1/96 e, em período mais recente, o Pacto de Gestão. A dinâmica particular das relações intergovernamentais na saúde é marcada historicamente pela intensa negociação entre as três esferas de governo, sendo os interesses dos estados representados pelo CONASS e os dos municípios pelo CONASEMS. É preciso ressaltar que, em momentos diferentes, a força relativa dos atores também variou, chegando a apresentar um grande desequilíbrio, o que aumentou a tensão na instância de negociação. Os detalhes sobre a formação das arenas de articulação horizontal e vertical serão discutidos no capítulo sobre o CONASS.

No campo da reforma da administração pública, a principal iniciativa foi o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE), que contou com a intensa participação dos governos estaduais. Mas o PNAGE começou a ser gestado no final do segundo mandato de FHC. Durante todo o primeiro governo, o principal tema da agenda federal foi a questão financeiro-fiscal: “Suas ações nortearam-se pelos objetivos de acabar com os mecanismos que os governos subnacionais tinham de repassar custos à União, pela criação de condições para que os estados conseguissem ajustar suas contas e pelo programa de privatização das empresas estaduais” (Abrucio, 2005). Estas ações de saneamento das contas públicas estaduais criaram as condições para a emergência do tema da modernização administrativa dos estados, capitaneada pelo CONSAD e que, em seu início, teve papel importante do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado que estava às voltas com os ideais da Nova Gestão Pública.

Embora muitas ações de coordenação tenham sido tomadas pelo Governo Federal, o acirramento da guerra fiscal entre os estados recebeu pouca atenção. Mesmo considerando que o comportamento competitivo e predatório seja oriundo dos próprios estados, a União, que tem o assento principal na arena reservada para a discussão desse tema – o CONFAZ –, preferiu se manter distante do tema na maior parte do tempo e, quando resolveu atuar, não teve o intuito de atacar as raízes do problema, pelo contrário:

(...) concedeu empréstimo do Bndes para a Ford, intercedendo, sem critérios, em uma batalha entre a Bahia e o Rio Grande do Sul, favorecendo o governo baiano em razão da pressão do grande cacique regional, Antônio Carlos Magalhães. Nesse caso, FHC perdeu para o legado oligárquico e patrimonialista do federalismo brasileiro. (Abrucio, 2005).

O CONFAZ configura-se, dessa forma, como a arena que apresenta os piores resultados em termos de articulação horizontal. E, por outro lado, o CONASS é o que apresenta os melhores resultados, não só pela sua inserção no processo decisório do SUS, mas também porque esta inserção permite que as demandas dos governos estaduais seja consideradas na formulação das regras da saúde. O CONSAD e o CONSED estão numa situação intermediária.

Kugelmas e Sola, em seu estudo sobre a evolução recente do federalismo brasileiro, concluíram que um novo pacto federativo está em construção, porém, “ainda não se vislumbra, [...], qual possa ser o novo desenho institucional de relações intergovernamentais. O que se observa com nitidez é a ausência de mecanismos cooperativos mais eficazes, quer entre União e estados, quer nas relações entre eles” (Kugelmas e Sola, 2000, p. 73), além de uma “notável dificuldade em criar instrumentos de ação que sejam eficazes na prevenção de conflitos e no estabelecimento de incentivos para um jogo cooperativo quer no sentido horizontal, entre os estados, quer no vertical, entre a União e as instâncias subnacionais” (idem). Para superar tais dificuldades, os autores sugeriram que é

(...) necessário enfrentar de forma criativa os desafios da etapa atual, como fez Manuel Castells (1999) ao propor o Estado-Rede, associação de blocos regionais, estados nacionais, diversos tipos de instâncias subnacionais, associações da sociedade civil, organizações não governamentais, interligadas por redes de parceria e cooperação.” (Kugelmas e Sola, 2000, p.73).

Abrucio e Costa (1998) reforçam que o caminho para identificar os novos contornos do federalismo passa pela análise da emergência de instâncias intergovernamentais de planejamento, coordenação e avaliação, as quais, conforme o escopo da política, poderiam integrar horizontalmente vários governos da mesma esfera e, na dimensão vertical, integrar esferas de governo distintas.

Em suma, os estudos de caso serão analisados a partir da tensão que se estabeleceu entre o modelo de autoridade inclusiva, independente e o interdependente ao longo dessas duas conjunturas críticas, incorporando as mudanças que ocorreram na passagem de um período para o outro.

CAPÍTULO 2 – O Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) e a Guerra Fiscal: um caso de fracasso de coordenação intergovernamental

Introdução

Este capítulo tem como objetivo analisar a trajetória e o papel do Conselho Nacional de Política Fazendária como um locus de articulação dos governos federal e estaduais, uma vez que conta com a participação de representantes das duas esferas. O CONFAZ é a primeira iniciativa de âmbito nacional que reúne Secretários Estaduais em um fórum para discutir temas de comum interesse aos estados.

Foi instituído em 1975, ainda durante o regime autoritário, para coordenar a concessão de benefícios fiscais relacionados ao então Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM). Para tanto, representantes da União e dos estados deveriam se reunir para discutir e aprovar, por unanimidade, os incentivos fiscais que seriam concedidos. Paradoxalmente, um regime militar em que prevalecia o modelo de autoridade inclusiva de Wright (1988) adotara para o CONFAZ um modelo de autoridade interdependente em que a principal dinâmica é a barganha entre as partes. Ou seja, os estados deveriam negociar entre si e com o Governo Federal as formas e o conteúdo das isenções do imposto.

Esse paradoxo deixa de existir quando se “descobre” que os militares comandavam com mão de ferro as reuniões do CONFAZ. Este locus de articulação intergovernamental foi incorporado à Constituição democrática e, desde então, não tem sido capaz de evitar a guerra fiscal. O principal objetivo deste capítulo é compreender os fatores que levaram à manutenção das atividades do Conselho em meio ao seu estrondoso fracasso na questão da guerra fiscal.

Dois argumentos ajudam a explicar o cenário. O primeiro é o processo de *path dependence* que se estabeleceu desde a criação do CONFAZ. A destaque aqui é que não houve uma dinâmica de *feedback* positivo (Pierson, 1995), ao contrário, os caminhos escolhidos pelos atores tiveram efeitos negativos, reduzindo cada vez mais as possibilidades de mudança. A primeira conjuntura crítica, e em particular as discussões sobre o tema da tributação na Assembléia Nacional Constituinte, não se revelou suficiente para resolver a questão. O que se observou foi a busca do *mínimo denominador comum*, como sugerido por Pierson (1995), em

meio às incertezas que mudanças mais profundas nas regras de tributação poderiam causar. O desenvolvimento do estadualismo predatório (Abrucio, 1998), com o acirramento da relação entre os estados, aprofundou a guerra fiscal. Os incentivos fiscais, base da guerra, eram utilizados como um instrumento de *competitive state building*, ou seja, a atração de investimentos privados para um estado era uma poderosa arma política dos governadores perante o eleitorado.

A segunda conjuntura crítica, marcada pelo fortalecimento do Governo Federal frente aos governos estaduais, também não conseguiu reverter a lógica da competição horizontal. Apesar de inúmeras medidas adotadas pelo Presidente para acabar com o federalismo predatório, notadamente o repasse de prejuízos dos bancos estaduais para o tesouro da União, a guerra fiscal ficou de fora. Ou seja, o Governo Federal não tem se utilizado de mecanismos de coordenação federativa quando o assunto é o ICMS ou a reforma tributária.

A melhoria das condições econômicas e o aumento do fluxo internacional de capital para o Brasil, a partir de meados da década de 1990, lançaram os governadores “à caça” desses recursos. O desmantelamento de políticas nacionais de desenvolvimento regional e, principalmente, a ausência de novos critérios para direcionamento de investimentos – com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais – também influenciaram no acirramento da guerra fiscal. Praticamente todos os setores econômicos foram envolvidos na disputa interestadual, sendo que o caso da indústria automobilística foi o que ganhou maior destaque, tanto da mídia como das pesquisas acadêmicas.

Dentre os estudos de caso abordados neste trabalho, o CONFAZ é o Conselho que apresenta os resultados mais inexpressivos em termos de articulação horizontal e também o que menos influenciou nas políticas nacionais e federais. Isto apesar de ser o mais institucionalizado dos Conselhos, pois foi criado por meio de decreto e ratificado na Constituição de 1988.

Resta, então, a seguinte pergunta: afinal, para que serve o CONFAZ?

Este capítulo, então, aprofundará os tópicos relacionados nos parágrafos anteriores para não somente buscar respostas à questão anterior, mas também responder às questões da pesquisa. Para tanto, está estruturado da seguinte forma: inicialmente são apresentadas a gênese e as principais características CONFAZ; em seguida, são postos os contornos da guerra fiscal, destacando-se a criatividade dos gestores públicos na invenção de mecanismos para burlar a legislação, e sua conseqüência, a guerra de ADINS, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade; na parte principal do capítulo são discutidos os papéis desempenhados pelo Governo Federal e os

estaduais na questão do ICMS, que não conseguiram mudar as características do imposto mesmo diante de uma quase unanimidade sobre o modelo ultrapassado adotado no País; em seguida discute-se o papel do CONFAZ como uma arena importante do ponto de vista técnico e de intercâmbio de informações, confirmados pela implementação do Programa de Modernização das Administrações Fiscais dos Estados Brasileiros (PNAFE). Por fim, a conclusão apresenta as principais limitações desta arena intergovernamental, fazendo uma ponte entre o ponto de vista teórico e o verificado empiricamente.

1. A gênese do CONFAZ

A criação de um órgão colegiado na área tributária surgiu a partir do acirramento da guerra fiscal entre os estados brasileiros, ainda na década de 1960 e que envolvia a cobrança do então Imposto sobre Circulação de Mercadorias – ICM. O principal objetivo desse órgão seria buscar a harmonização tributária na cobrança do ICM, que já era utilizado para atração de empresas. Naquela época, de acordo com André Luiz Barreto de Paiva Filho⁵² “já se apuravam também os primeiros passos da competição fiscal entre os Estados, com o estabelecimento, por alguns deles, da concessão de estímulos fiscais para instalação de novas indústrias.” (2004, p. 4)⁵³. Porém, ainda

(...) inexistiam outras regras que dessem caráter institucional a um órgão nacional de harmonização do imposto. O período foi marcado pelo centralismo político. Os convênios de caráter regional passaram a ser nacionais, prevalecendo também nesses casos um forte centralismo, havendo uma ascensão do Governo Federal sobre as decisões tomadas pelo conjunto dos Estados. (Paiva Filho, 2004).

Segundo Clóvis Panzarini⁵⁴, no período de 1967 a 1974, “as decisões eram tomadas por um colegiado informal em reuniões presididas pelo Ministro da Fazenda e com a participação dos Secretários Estaduais da Fazenda. Os convênios eram regionalizados e os estados do Sul e

⁵² O autor do texto também concedeu uma entrevista em 12 de julho de 2007. André Luiz Barreto de Paiva Filho é funcionário da Secretaria de Fazenda do Rio Grande do Sul onde exerceu, por quatro anos, a função de Diretor (adjunto e titular) da Diretoria de Receita Pública. Atualmente está cedido para o Ministério da Fazenda e atuou, inicialmente, na Secretaria Executiva e depois na Secretaria de Política Econômica. É o atual presidente da COTEPE, a Comissão Técnica Permanente do ICMS.

⁵³ Simonsen observou que “o mesmo problema [da guerra fiscal] já havia surgido sob a égide do Imposto de Vendas e de Consignações da Constituição de 1946.” (1993)

⁵⁴ Entrevista concedida em 18 de julho de 2007. Clóvis Panzarini atuou na Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, no período de 1968 a 2002. No período 1987-8 foi assessor especial da Comissão de Tributação, Orçamento e Finanças da Assembléia Nacional Constituinte. De 1995 a 2002 foi coordenador da Administração Tributária.

Sudeste se reuniam em um colegiado. Os do Norte, Nordeste e Centro-Oeste em outro. Mas como não existia um federalismo de fato, o ministro mandava e os secretários obedeciam.”

A institucionalização de um fórum veio em 1975 com a edição da Lei Complementar n. 24 que estabeleceu: “As isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos de convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal” (Art. 1º).

Os convênios seriam celebrados “em reuniões para as quais tenham sido convocados representantes de todos os Estados e do Distrito Federal” (Art. 2º), e que tivessem a presença da maioria das unidades da federação. As reuniões seriam presididas por representante do Governo Federal e estabeleceu ainda que “A concessão de benefícios dependerá sempre de decisão unânime dos Estados representados; a sua revogação total ou parcial dependerá de aprovação de quatro quintos, pelo menos, dos representantes presentes.” (Art. 2º, § 2º).

O sucesso deste fórum decorreu do fato de o governo militar ter exercido o controle das reuniões, conforme relatou Clóvis Panzarini: “O Ministro da Fazenda presidia as reuniões pessoalmente e as conduzia com mão de ferro e, por isso mesmo, o ICM funcionou muito bem até o início da abertura democrática.”⁵⁵

A atual denominação de Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) para o colegiado passou a ser utilizada a partir do primeiro convênio firmado em 1990 (Brasil, 1990) – até então era denominado Conselho de Política Fazendária – e foi confirmada em 1997, quando foi celebrado o Convênio ICMS 133/97 (Brasil, 1997), entre o Ministério da Fazenda e os Secretários de Fazenda, Finanças ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal.

Na visão de André de Paiva Filho, “a história do CONFAZ remonta à história do próprio ICM, sendo que já em 1966, ano da criação desse tributo, registrou-se um comando legal no sentido de se estabelecer algum grau de uniformização e harmonização desse tributo.” (2004, p. 4).⁵⁶ O autor referiu-se ao artigo 213 do Código Tributário Nacional (CTN), segundo o qual os Estados localizados em numa mesma região geo-econômica deveriam celebrar convênios para a definição de alíquotas uniformes para o imposto.⁵⁷ O número de convênios estabelecidos no âmbito do CONFAZ aumentou sucessivamente, conforme os dados da Tabela 1 para alguns anos selecionados.

⁵⁵ Idem.

⁵⁶ Idem.

⁵⁷ Código Tributário Nacional: Lei 5.172 de 1966.

Tabela 1 – Número de Convênios do ICMS

Ano	n. de convênios	%
1966*	2	---
1971*	17	750%
1976	54	218%
1981	30	-44%
1986	75	150%
1991	95	27%
1996	120	26%
2001	142	18%
2006	167	18%

* antes da criação do CONFAZ, mas no âmbito do CTN.

Fonte: CONFAZ

Os dois primeiros convênios relativos ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias foram assinados pelos governadores da Região Nordeste, seguindo o estabelecido no novo Código Tributário Nacional. Até 1969 os convênios foram, em sua maioria, acordos regionais ou entre duas regiões e, somente a partir de 1971 passaram a ser estabelecidos acordos com a participação da maior parte dos governos estaduais.

O Conselho Nacional de Política Fazendária conta ainda em sua estrutura com a Comissão Técnica Permanente do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (COTEPE). Trata-se de uma comissão responsável pela análise técnica dos temas que são discutidos nas reuniões do CONFAZ. Para tanto, reúnem-se em dias que antecedem as reuniões do Conselho para discutir os temas e votar sobre aquelas que serão levadas ao CONFAZ, além de ser o responsável pela redação dos convênios assinados entre os estados. A COTEPE é sediada no Ministério da Fazenda (MF) e é composta por representantes do próprio ministério e um de cada estado, incluindo o Distrito Federal. Da parte do MF ainda participam representantes da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, da Secretaria da Receita Federal e da Secretaria do Tesouro Nacional.

A criação de um órgão colegiado como o CONFAZ, e com as atribuições que lhe foram conferidas, teria como evitar situações de *pre-empted policies* por parte dos governos estaduais: a

efetiva ativação deste Conselho evitaria que qualquer um dos estados adotasse medidas unilaterais em matéria de ICMS porque isto não é possível sem a aprovação unânime de seus pares no âmbito do Conselho. Durante o período militar, o governo central forçou a colaboração dos estados que, sem alternativa, estabeleciam convênios para a harmonização do imposto.

2. Os contornos da guerra fiscal

A guerra fiscal estadual é a tradução dos incentivos relativos ao ICMS e oferecidos pelos governos estaduais para atração de investimentos privados: “São incentivos diversos, em geral de natureza financeiro-fiscal, que resultam na redução ou devolução parcial do imposto a recolher.” (Varsano, 1997, p. 3).⁵⁸ A autonomia dos entes estaduais na determinação da alíquota do ICMS – ou outros mecanismos envolvendo o ICMS –, contanto que respeitando os limites máximo e mínimo definidos pelo Senado, seria uma alternativa legítima para a atração de empresas. Entretanto, a regra do CONFAZ estabelece que qualquer medida relacionada à concessão de incentivos fiscais deve ser apreciada e aprovada por unanimidade no fórum. Dito isso, a guerra trava-se à revelia do Conselho.

Nas palavras de Piancastelli & Perobelli, “A concessão generalizada de incentivos fiscais via ICMS, e seu acoplamento à concessão de créditos subsidiados e vinculados ao recolhimento de ICMS, constituíram a chamada ‘guerra fiscal’, que se expandiu de maneira generalizada por todos os estados, principalmente a partir de 1988” (1996, p. 26). Trata-se de um conflito na federação envolvendo as esferas estaduais, e diante da qual a esfera federal tem se mantido à parte.

A concessão de benefícios fiscais acontece em uma série de modalidades, conforme ilustra o quadro a seguir.⁵⁹

⁵⁸ Para estudos sobre guerra fiscal entre os municípios, envolvendo a cobrança do Imposto sobre Serviços (ISS), ver, entre outros, Arbix (2000), Ozaki & Biderman (2004). Com a Emenda Constitucional n. 29, esta houve um arrefecimento desta guerra.

⁵⁹ Além dos benefícios fiscais, era “comum que as negociações com os estados visando à localização de empreendimentos industriais envolvam desde doação de áreas industriais, execução de obras de terraplanagem, fornecimento de infra-estrutura básica à porta do estabelecimento industrial, tal como energia elétrica, água, saneamento básico, construção de obras viárias de acesso (pontes, viadutos), ramais ferroviários, até a construção de creches e escolas, algumas delas especializadas em línguas estrangeiras e adaptadas aos currículos escolares de outros países. Nos casos de indústrias voltadas à exportação, é frequente que os estados se comprometam com a adaptação de equipamentos portuários.” (Piancastelli & Perobelli, 1996, p. 28).

Quadro 3 – O ICMS e os tipos de benefícios fiscais e incentivos financeiros

Modalidades de Benefícios Fiscais	Estados
Isenção para micro e pequenas empresas	MG; RJ; SP; CE; PB; PE; AC; RR
Restituição total ou parcial do ICMS	AM; RR
Isenção total do ICMS	PI; AP
Prazos diferenciados ou suspensão para pagamentos (diferencial de alíquotas)	ES; PR; SE; AC;
Redução do ICMS para exportação	PA; RR
Isenção setorial	BA; PE
Concessão de crédito presumido	PB;RR
Alíquota diferenciada para aquisição de ativo fixo	RJ; MS ; AL; PB; SE;
Diferimento para insumos e produtos típicos agrícolas	BA; PA
Isenção para instalação de indústrias novas	RJ; MS ; PI;
Redução da alíquota básica de 17% para 7%, diferença transformada em crédito presumido	MS

Fonte: Piancastelli & Perobelli (1996, p. 28)

Além disso, diversas áreas também são privilegiadas:⁶⁰

Quadro 4 – O ICMS e as concessões de incentivos por área

Modalidades de investimento	Estados
Investimento em capital fixo	ES; MG; SP; GO; MS ; SC; AL; BA; CE; MA; PE; SE; RO; RR; TO
Investimento em capital de giro	MG; AL; BA; RN; AM
Investimento capital de giro + capital fixo	MG; RJ; SP; DF; MT; PR; BA; PB; PE; AM; AP; PA
Investimento global (obras civis + capital fixo + capital de giro)	RS; AC; PI
Investimento capital fixo + capital de giro + participação acionária do estado	AL
Investimento em capital fixo + capital de giro + projetos de pesquisa	MG
Financiamento para taxa de franquia	SP
Financiamento desenvolvimento científico e tecnológico, recursos humanos, modernização da gestão empresarial	SP

Fonte: Piancastelli & Perobelli (1996, p. 28)

⁶⁰ Para um estudo detalhado das concessões fiscais e creditícias disponíveis, ver quadros 3 a 8 em Piancastelli & Perobelli, 1996. Para estudos de caso, ver Alves (2001), Affonso (1999)

A entrada de um estado na guerra é também um incentivo para que outros também participem da mesma batalha, oferecendo reduções nos impostos e outras vantagens para a atração de empresas que estão leiloando sua nova localização.⁶¹ Estados menos desenvolvidos precisam oferecer maiores vantagens que os mais desenvolvidos, principalmente pela ausência de infra-estrutura, pequeno mercado consumidor, distância dos grandes centros consumidores, entre outros. No fim, com a deflagração da guerra, os benefícios tendem a não se constituir mais como um elemento diferenciador para a atração de empresas, pois adquirem características similares. Dito de outra forma, “Uma vez que todos os estados adotam os mesmos instrumentos, os benefícios fiscais e creditícios tendem a se anular, deixando de atuar como fatores contribuintes para a decisão locacional.” (Piancastelli & Perobelli, 1996, p. 26).

Conseqüentemente, os estados mais desenvolvidos do ponto de vista da infra-estrutura e das condições sociais voltam a atrair novos investimentos. Além de perder a guerra, os estados menos desenvolvidos vêem a deterioração cada vez maior de sua situação financeira, prejudicando a capacidade de investimento em setores sociais básicos. Apesar de aparentes benefícios no curto prazo para o estado concedente, ao olharmos para o horizonte de longo prazo percebemos que a guerra fiscal traz embutidas conseqüências perversas para a sociedade.⁶²

O benefício fiscal, que foi “originalmente concebido como um mecanismo seletivo, destinado a estimular vantagens comparativas localizadas e em caráter temporário, passou a ter características genéricas e atemporais. Por esta razão, o instrumento perde substancial parte de sua eficácia.” (Piancastelli & Perobelli, 1996, p. 27). Nessa guerra fiscal, o CONFAZ

funciona como uma arena, no sentido literal do termo, de lutas e conflitos permanentes. Em todas as negociações relevantes que os estados enfrentaram com o Governo Federal, na última década, foram também exceções aquelas onde eles conseguiram consenso sobre pontos mínimos de negociação. Em geral, cada estado luta contra o Governo Federal e todos os outros. (Prado, 2007, p. 119).

Como o CONFAZ foi instituído por meio de Lei Complementar, as concessões de isenções sem o crivo do órgão configuram um problema jurídico e muitos estados que se sentem

⁶¹ Para uma explicação geral sobre mecanismos de concessão de benefícios para empresas exportadoras e para operações no mercado interno, ver Varsano (1997, p. 7).

⁶² Para uma análise sobre as conseqüências da guerra fiscal, ver Piancastelli & Perobelli (1996), Prado (1999), Rezende (1996), Varsano (1994, 1997). Sobre carga tributária, ver Afonso & Meirelles (2006).

prejudicados ingressam com Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIN)⁶³ no Supremo Tribunal Federal. A União, por meio da Procuradoria Geral da República, também tem entrado com ADINs contra os governos estaduais.

Tabela 2 – Número de ADINs relativas ao ICMS

Ano	N. de ADINs
1989	4
1990	2
1995	2
1996	4
1997	5
1998	1
1999	6
2000	1
2001	3
2002	1
2003	2
2004	1
2006	3
Total	35

Fonte: elaboração do autor

Os dados sobre as ADINs revelam que as ações não são somente de um estado contra outro. São freqüentes as ações dos governos estaduais contra suas próprias assembleias legislativas, que passaram a legislar questão de competência e de iniciativa do Poder Executivo. Este fenômeno foi explicado por Fernando Dall'Acqua:⁶⁴

Muitas vezes as Assembleias Legislativas aprovam medidas relativas ao ICMS como consequência do lobby de determinado setor, mas que ferem os interesses do governo estadual ou as regras tributárias acertadas no CONFAZ. Um caso é o setor da gasolina, que tem um lobby muito forte. Nesses casos o Poder Executivo entra com ADIN contra a própria Assembleia.

⁶³ Sobre a judicialização da política, ver Werneck Vianna (1999), Oliveira (2005)

⁶⁴ Entrevista concedida em 6 de agosto de 2007. Fernando Dall'Acqua foi Secretário da Fazenda do Estado de São Paulo de 2001 a 2006.

Segundo Clóvis Panzarini, “Os estados entram com ADINs contra benefícios concedidos ao arrepio da lei, mas essas ADINs são absolutamente ineficazes, porque o estado revoga e concede, no dia seguinte, um outro benefício maior ainda que aquele condenado. Então é uma guerra sem fim.”⁶⁵ Ou seja, a dinâmica requer que o estado questionado por uma ADIN revogue a concessão antes que o Supremo Tribunal Federal julgue o caso e, imediatamente, conceda uma nova forma de benefício, num processo sem fim.⁶⁶

A guerra fiscal e de ADINs revela um lado “criativo” dos governos estaduais, que é a elaboração de intrincados mecanismos de engenharia financeira para a concessão de benefícios, recebendo nomes como passeio de notas fiscais, triangulação de mercadorias, glosa de créditos entre tantos outros. Esta é uma faceta que demonstra a capacidade de inovação dos governos subnacionais (Pierson, 2000; Osborne & Gaebler, 1992), embora seja uma criatividade “às avessas” uma vez que procura encontrar mecanismos para burlar a legislação vigente e obter vantagens em detrimento de outros. Embora potencialmente vantajosa para o estado concedente ao trazer empregos e dinamizar a economia, a proliferação da guerra traz prejuízos no longo prazo para essa mesma população, pois o governo local perde arrecadação e a capacidade de investimento em programas sociais, e para a população do país como um todo, já que a guerra se dissemina e contamina as finanças públicas de todos os envolvidos.

O Supremo Tribunal Federal tem se manifestado contrário à guerra fiscal, como aponta o seguinte trecho extraído de uma decisão do tribunal:

A orientação do Tribunal é particularmente severa na repressão à guerra fiscal entre as unidades federadas, mediante prodigalização de isenções e benefícios fiscais atinentes ao ICMS, com afronta da norma constitucional do art. 155, 2º, II, g – que submete sua concessão à decisão consensual dos Estados, na forma de lei complementar (STF, ADIN 2.352-7, 2000; ADIN 2.377, 2001b).

Sobre a insistência das ADINs, o Supremo parece que chegou à beira da impaciência:

Mais uma vez o Tribunal é chamado a pronunciar-se sobre guerra tributária entre os Estados. [...] A matéria não comporta novidades no âmbito do exame cautelar, dadas as reiteradas manifestações desta Corte, conforme recentemente relatou o Ministro Pertence ao apreciar a ADIMC n. 2.352. (STF, ADIN 2.376-4, 2001a).

⁶⁵ Idem.

⁶⁶ Vários entrevistados relataram o caso do Pará, que deixou uma ADIN ser julgada e “ficou cinco anos pagando penitência.”

As Ações Diretas de Inconstitucionalidade representam apenas mais um dos sintomas de ausência ou insuficiência dos mecanismos de pactuação federativa relativa ao ICMS.

3. Guerra fiscal, *path dependence* e formação da agenda: o incrementalismo às avessas

As mudanças e a evolução histórica nas regras tributárias brasileiras apresentam um forte viés de *path dependence* e um processo incremental. A concepção do incrementalismo nos diz que as mudanças são graduais e que cada uma das ações tomadas influencia o passo seguinte, num processo de *dependência de trajetória*. Dito de outra forma, decisões anteriores condicionaram a criação de novas regras que tornavam a engenharia tributária cada vez mais codificada e, ao mesmo tempo, a aprovação de medidas corretivas ficavam mais difíceis. No caso do regime tributário nacional, pode-se dizer que ocorreu um incrementalismo “às avessas”, porque a evolução das regras, ao invés de se acumular positivamente, seguiu um caminho inverso e acabou por tornar o sistema tributário cada vez mais complexo. As conjunturas críticas não foram aproveitadas pelos atores para promover mudanças no sistema e as possibilidades de harmonização tributária tornam-se cada vez mais escassas.

A forma de atuação do Governo Federal também contribuiu para agravar o cenário. Apesar de o CONFAZ ser um lócus de negociação dos governos estaduais, capitaneado pelo Ministério da Fazenda, o acirramento da competição interestadual mostra que a articulação não foi capaz de gerar ações coordenadas, tanto pela ausência do Governo Federal como pela incapacidade de os governadores e os secretários da fazenda construírem uma coalizão e uma proposta alternativa.

O que ocorre na prática do CONFAZ é a celebração de uma série de convênios específicos para um determinado setor ou produto e com tempo de vigência limitado, mas que não resolvem a questão do conflito federativo, como relatou Panzarini: “Você vai lá para discutir isenção de ICMS para a rapadura e, por fora do CONFAZ, você dá uma isenção de 20 anos para a Ford.”

A evolução da guerra fiscal e o processo de esvaziamento do CONFAZ serão discutidos nas seções seguintes, divididos em função das duas conjunturas críticas. Assim, a primeira parte apresenta as principais características do CONFAZ e da sistemática de cobrança do imposto estabelecidas ainda no regime militar e que permanecem até hoje. Em seguida, discute-se a primeira grande conjuntura crítica – a redemocratização e a Assembléia Nacional Constituinte – e

as dificuldades em se mudar as regras de cobrança do ICMS, apesar de um consenso sobre a necessidade de sua modernização. Na última seção discutimos a segunda conjuntura crítica, representada pela Era do Real, e que também não trouxe modificações no ICMS, além de ter sido marcado pelo acirramento da guerra fiscal.

3.1. O Governo Federal e a criação do CONFAZ

A criação de um lócus de articulação que congrega os governos federal e estaduais em 1975 foi parte de um processo iniciado na década anterior e que reformulou todo o sistema tributário nacional.⁶⁷ A iniciativa da reforma, do Governo Federal, deu-se durante um regime autoritário e que, portanto, não clamava por nenhum tipo de apoio ou de diálogo com os governos estaduais. O quadro a seguir apresenta as principais mudanças sistêmicas no sistema tributário até a promulgação da Lei Complementar n. 24, de 1975, que estabeleceu as características do atual Conselho Nacional de Política Fazendária.

Quadro 5 – Mudanças sistêmicas na área tributária

Mudanças sistêmicas	Ano
Código Tributário Nacional (E.C. 18 e leis regulamentadoras)	1965
Constituição de 1967	1967
Criação da Secretaria da Receita Federal	1968
Constituição de 1969	1969
Lei Complementar n. 24	1975

Fonte: elaboração do autor

O novo arcabouço institucional que reorganizou o sistema tributário brasileiro foi criado em um ambiente de restrição das liberdades democráticas e seus marcos correspondem à Emenda Constitucional n. 18/1965⁶⁸, regulada no ano seguinte por Leis Ordinárias (Lei 5.072 de 12/08/1966 e Lei 5.172 de 25/10/1966), e incorporadas pelas Constituições de 1967 e 1969 (Viol, 2000; Simonsen, 1993). A criação da Secretaria da Receita Federal em 1968 “foi uma medida

⁶⁷ Para uma análise histórica anterior a esse recorte temporal, ver Varsano (1996).

⁶⁸ Varsano observou que o Código Tributário Nacional “tem como origem o anteprojeto de lei elaborado pela Comissão Especial do Código Tributário Nacional, constituída por iniciativa do Ministro da Fazenda, em 1953, que foi enviado ao Congresso Nacional em 1954 e que, depois de aprovado em três comissões, ficou ali hibernando.” (1996, p. 20).

administrativa e institucional necessária à operacionalização e efetivação desse sistema.” (Viol, 2000, p.18).

O período de centralização do poder nas mãos dos militares foi um período propício para a reformulação do sistema tributário nacional. Mudanças em suas características principais após a redemocratização, mesmo constatada a sua necessidade por diferentes atores, tem se mostrado uma tarefa ingrata, até mesmo pelos contornos que adquiriu na reforma conduzida pelo governo autoritário.

A reforma de 1965 criou as bases do sistema tributário que vigora até os dias atuais. Para muitos especialistas, a reforma “foi bastante ousada, colocando o Brasil na vanguarda dos sistemas tributários internacionais” (Viol, 2000, p. 19). Para Clóvis Panzarini: “foi muito arrojado e correto.”⁶⁹ E, segundo Rezende, “o Brasil deu um passo importante no caminho da modernização tributária e transformou-se no primeiro país a adotar essa modalidade de tributação.” (Rezende, 1993, p. 7).

Ainda segundo Viol e outros pesquisadores (Piancastelli & Perobelli, 1996, Rezende, 1993; Varsano, 1997), uma das principais inovações foi a eliminação dos impostos em cascata e a criação de impostos de valor agregado.⁷⁰ O ICM tinha ainda um caráter de imposto nacional, cabendo ao Senado a definição das alíquotas intra e interestaduais (Piancastelli & Perobelli, 1996; Varsano, 1994). Com a reforma, à União caberia a arrecadação proveniente do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), criado em substituição ao Imposto sobre o Consumo (IC); aos estados ficava a responsabilidade de cobrar o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), que substituiu o Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC); e, por fim, foi criado o Imposto sobre Serviços (ISS), de competência municipal. A União ainda recebeu dois impostos que até então eram de competência dos governos subnacionais: o Imposto de Exportação (estadual) e o Imposto Territorial Rural (municipal). Nas palavras de Viol,

Assim, é fácil constatar que não houve significativas alterações na estrutura do sistema tributário brasileiro após a reforma de 1966, pois os impostos anteriormente elencados continuam sendo, conjuntamente com o Imposto de Renda (instituído, no Brasil, sob competência federal, desde 1922), a base do sistema atual. (2000, p. 20).

⁶⁹ Idem.

⁷⁰ O IVA é aquele que “incide sobre o valor agregado em cada etapa do processo de produção e circulação de bens.” (Rezende, 1993, p. 7).

O que não estava previsto é que o Governo Federal lançaria mão do recurso de aumentar as alíquotas da contribuição social, cuja arrecadação não precisa ser redistribuída para estados e municípios, ou seja, fica totalmente à disposição da União.

Se por um lado o país adotou os mais modernos conceitos em matéria tributária, por outro lado, introduziu também um equívoco conceitual que persiste até os dias de hoje: “a existência simultânea de dois impostos incidentes sobre o valor agregado em um único sistema tributário e a concessão do principal deles, o ICM, aos Estados – constituem-se, na verdade, um dos grandes empecilhos da reforma tributária em curso no Brasil.” (Viol, 2000, p. 20).

E, paradoxalmente, com a criação de impostos de competência única de cada uma das esferas, estavam também lançadas, mesmo que não necessariamente de forma intencional, as condições que permitiriam o acirramento da guerra fiscal algumas décadas depois. O mesmo avanço conseguido em termos mundiais com a implantação do imposto sobre valor agregado trouxe também um “erro genético”, como definiu Clóvis Panzarini⁷¹, que foi a delegação aos governos subnacionais da cobrança do ICM. Segundo Panzarini, em artigo publicado n’O Estado de São Paulo:

A questão macro do problema é de outra ordem: o IVA é um imposto de natureza nacional e todos os países que o adotaram o colocaram na competência federal. No Brasil, ele pertence aos Estados e daí a confusão toda: guerra fiscal, glosas de crédito, complexidade, passeio de notas fiscais entre Estados, “aduanas” interestaduais coletando imposto nas fronteiras, etc. A instituição de um imposto mais simples e eficiente implicará aceitação de perdas orçamentárias e de poder político por parte dos Estados, o que, mais uma vez, dificultará sua aprovação. (Panzarini, 2007).

O mais moderno sistema tributário mundial da época trouxe também uma característica que criou uma situação de *lock in*, tal qual definido por Pierson,

Por “lock-in” eu pretendo dizer que eles causam a emergência, induzida pela política pública, de elaboradas redes sociais e econômicas que aumentam muito o custo de se adotar alternativas que já foram plausíveis e inibe a saída da atual trajetória da política pública. (Pierson, 1994, p. 43).⁷²

⁷¹ Idem.

⁷² “By ‘lock in’” I mean that they bring about the policy-induced emergence of elaborate social and economic networks that greatly increase the cost of adopting once-possible alternatives and inhibit exit from a current policy path.”

Ou seja, a alocação do principal imposto sobre o consumo para os estados criou uma situação difícil de ser revertida, ativando um processo de *path dependence* que até os dias de hoje não foi possível reverter, apesar das oportunidades e das soluções alternativas a partir de um diagnóstico praticamente consensual. A opção pelo caminho do confronto, ou as razões que levaram à guerra e ao fechamento de alternativas que não o confronto serão discutidas à frente.

Além dos impostos de competência estadual, uma outra característica definida durante o regime militar tornou-se um dos principais pontos de tensão nos atuais debates sobre a reforma tributária: a definição pela cobrança do ICM na origem. Ou seja, o imposto é recolhido no estado onde o produto é produzido. Esta característica, além de ser um dos instrumentos utilizados na guerra fiscal, é ponto de controvérsia entre os governos estaduais, pois a mudança para o critério de destino geraria perdas para alguns estados, principalmente os mais desenvolvidos.

3.2. A Redemocratização e a Constituição de 1988

A redemocratização e a Assembléia Nacional Constituinte representaram um período de conjuntura crítica no País, ou seja, quando ocorreu uma grande mudança na posição relativa dos atores políticos e sociais em relação aos instrumentos de poder e às preferências (Pierson, 2000). É neste período que se fortaleceram os governadores e prefeitos, que empunharam a bandeira da descentralização fiscal⁷³, de modo a aumentar sua base arrecadatória para dar conta das novas responsabilidades que assumiram. Por outro lado, houve um enfraquecimento do Executivo federal em função não somente da derrocada do regime militar, mas por também estar envolto em uma grande crise de natureza fiscal em decorrência do esgotamento do modelo de nacional-desenvolvimentismo e do endividamento externo contraído. Organizações da sociedade civil também emergiram como atores legítimos no novo regime democrático, clamando por melhores políticas sociais. A Assembléia Nacional Constituinte colocou em evidência os parlamentares, transformando o Congresso Nacional em uma das principais arenas de debate político e de idéias para um novo País.

⁷³ A descentralização fiscal começou no final da década de 70, quando estados e municípios tiveram um aumento na sua participação sobre a arrecadação federal do IPI e do IR. Como consequência, o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) atingiram 10,5% em 1983. Com a redemocratização e o aumento da pressão de governadores e prefeitos, o FPE atingiu 14% dos impostos federais, em 1984, e o FPM chegou a 16% em 1985. Para mais detalhes, ver Rezende & Afonso (2004).

Na visão de Viol (2000), no que concerne à questão tributária, a principal contribuição da Constituição de 1988 “não foi a de alterar – ou sequer melhorar – a estrutura estabelecida na reforma de 1966, mas a de modificar a repartição das receitas tributárias entre os três níveis de governo.” (p. 25).⁷⁴ As alterações que ocorreram foram a ampliação da base tributária do ICM, que ganhou um S, e incorporou os impostos incidentes sobre energia elétrica e combustíveis (antes arrecadados pelos Impostos Únicos da União), e também a elevação da alíquota dos Fundos de Participação (de 32% para 57% no caso do IPI e de 32% para 47% para o IR). Assim, se na década de 1980 cabiam aos estados 10% da arrecadação líquida, em 1994 atingiu o patamar de 21,5%.⁷⁵

Além do aumento da base arrecadatória de estados e municípios, outras mudanças que estavam sendo discutidas durante a Assembléia Nacional Constituinte não foram aprovadas, sendo uma das principais a mudança no sistema de cobrança. Tecnicamente, em vez de o tributo incidir na origem (princípio da origem), isto é, no estado onde se produz o bem, a cobrança passaria a ser no destino, ou seja, onde o item é consumido (princípio do destino).

A adoção do princípio do destino é uma idéia que ganhou e perdeu força durante a própria Assembléia Nacional Constituinte. A principal proposta foi elaborada pela Comissão de Reforma Tributária e Descentralização Administrativa (CRETAD), vinculada à Secretaria de Planejamento da Presidência da República, e que propunha a criação de um único imposto sobre o valor agregado (IVA) regido pelo princípio do destino (Rezende, 1993, p.18). As principais alterações seriam:

1) Adoção do IVA sobre o consumo (princípio do destino), que seria cobrado pelos estados e que incorporaria o IPI (competência federal), ICM (estadual) e ISS (municipal). O IVA também seria cobrado dos Impostos Únicos da União, incidentes sobre energia elétrica, telecomunicações, combustíveis, lubrificantes e serviços de transporte. Pela proposta, as exportações e bens de capital estariam isentas do IVA e os estados teriam autonomia para determinar as alíquotas do IVA, inclusive de forma seletiva, pois isto não provocaria distorções econômicas;

⁷⁴ Para uma análise das modificações efetuadas ao longo do processo de elaboração da Constituição, com respeito à tributação estadual, ver Rezende & Afonso (1987), Rezende (1993).

⁷⁵ Segundo Piancastelli & Perobelli, o aumento dos percentuais do FPE e FPM “acelerou o processo de redução do esforço fiscal da maioria dos estados e incrementou as iniciativas na disputa fiscal entre os estados para atração de investimentos e geração de empregos.” (1996, p. 9). Ver também a Tabela 5, p. 21-2. (idem).

- 2) à União caberia cobrar impostos especiais sobre o consumo de fumo, bebidas e automóveis, com alíquotas diferenciadas;
- 3) fim das contribuições para o Finsocial e salário-educação, substituídos por um percentual adicional temporário no IVA;
- 4) os municípios poderiam instituir o Imposto sobre Vendas a Varejo (IVV) incidente sobre combustíveis e lubrificantes;
- 5) O IVA seguiria a prática de partilha do ICM, cabendo 25% para os municípios (aumento de 5% em relação ao ICM, como uma compensação pela perda do ISS). (Rezende, 1993, p. 18).

Esta proposta mostra que “mesmo antes da Constituição, já parecia ser consenso que a tributação do consumo necessitava de uma radical modificação, com a introdução de um único e verdadeiro IVA no País.” (Viol, 2000, p. 27). Na Subcomissão de Tributos da Assembléia Nacional Constituinte, porém, o projeto do Governo Federal para se adotar o “IVA foi sendo sucessivamente amputado” (Rezende, 1993, p. 18).

Para além do aspecto técnico-fiscal, a divisão dos tributos entre cada um dos entes federativos aponta para o modelo de federalismo compartimentalizado, em que não há incentivos ao entrelaçamento e compartilhamento de atividades entre os níveis de governo.

Se a reforma tributária da década de 1960 foi considerada um avanço por muitos especialistas, as alterações apresentadas na Carta Magna de 1988 refletem, na visão de Rezende, o predomínio de uma visão fiscal conservadora:⁷⁶

Na impossibilidade de existir certeza absoluta, com respeito ao impacto das mudanças sugeridas sobre a receita de estados e municípios, as autoridades fazendárias acabaram optando por maiores garantias com relação ao seu orçamento, deixando para depois as preocupações com a modernização do sistema. (Rezende, 1993, p. 19).

Este posicionamento conservador precisa ser entendido a partir dos novos atores na arena política: os governadores e prefeitos e sua influência sobre os membros da Assembléia

⁷⁶ Rezende também relatou que na instituição do ICM houve um receio sobre a queda na arrecadação: “As administrações tributárias estaduais desconheciam inteiramente o novo tributo; não estavam aparelhadas para exercer um controle efetivo dos contribuintes, nem para avaliar os reais impactos da mudança; temiam que a substituição do antigo IVC pelo novo ICM pudesse causar prejuízo à economia e às finanças dos estados, em virtude da possibilidade de ocorrer reações não conhecidas à mudança. Em pouco tempo, as apreensões mostraram-se infundadas.” (Rezende, 1993, p. 7).

Nacional Constituinte. As principais preocupações dos novos governantes, segundo Panzarini⁷⁷, eram a possibilidade de perda de arrecadação por parte dos estados e a necessidade de garantir alguma base por parte dos municipalistas. Nessa batalha e a partir de seus cálculos, a bancada nordestina acabou por recusar uma mudança que poderia aumentar sua participação na partilha dos impostos federais. Foi, na visão de Panzarini, uma posição incompreensível, pois “os estados do Nordeste, não concordaram em ter uma alíquota menor em base ampla. Prefeririam manter uma alíquota maior em base restrita. Com o argumento equivocada de que o IR e o IPI eram os principais impostos da União. Era tudo o que a União precisava, depois disso congelou aqueles dois impostos e começou a aumentar PIS/Cofins, que não são partilhados com estados e municípios.” Para Rezende:

Por mais que a lógica da argumentação e as estimativas realizadas à época apontassem para ganhos generalizados, principalmente para estados menos desenvolvidos do Norte-Nordeste (à exceção do Amazonas por motivos particulares relacionados à localização da Zona Franca de Manaus), prevaleceu a rejeição ao IVA, contrariando a própria Tese da injustiça fiscal que dominou os debates sobre a tributação estadual no início dos anos 70. (1993, p. 19).

E, segundo Clóvis Panzarini, à época no cargo de assessor parlamentar na Assembléia Nacional Constituinte, o governo paulista foi um dos estados que não concordou com a mudança no princípio de cobrança do ICM da origem para o destino.⁷⁸

Os três principais fatores que levaram os estados a adotar tal posição contrárias às mudanças propostas foram: 1) a falta de capacidade técnica das administrações tributárias estaduais para fazer o controle do trânsito de mercadorias com a adoção do princípio do destino e que poderia provocar evasão fiscal; 2) a expectativa por parte dos estados menos desenvolvidos de que os ganhos com a ampliação da base do ICM, mesmo que não sejam muito expressivos, seriam melhores do que as perdas esperadas com a extinção do IPI e a redução nas transferências; 3) os custos associados com o aumento da competência própria para tributar e a necessidade de melhorar as administrações tributárias que substituiria a transferência de receitas. (Rezende, 1993, p. 19).

Em relação aos interesses dos governos municipais, “A extinção do IPI desagradava as cidades do interior, por reduzir a base sobre a qual forma-se o fundo de participação municipal,

⁷⁷ Idem.

⁷⁸ Idem.

na receita da União; os municípios das capitais, por seu turno, não viam com bons olhos a perda de competência para tributar, através do ISS, a prestação de serviços que lhes propiciava uma parcela significativa de recursos.” (Rezende, 1993, p. 20).

Para Clóvis Panzarini, o Governo Federal não tinha quem o representasse efetivamente durante as negociações na Comissão de Tributação, Orçamento e Finanças e, portanto, era o lado mais fraco. A atuação da Secretaria do Tesouro Nacional foi de acompanhamento dos trabalhos, pois ela ainda estava se estruturando (Leite, 2006, p. 55). Ainda segundo Leite, “Houve discussão no governo, mas não houve atuação por parte do Executivo Federal. Faltou uma atitude pró-ativa, da parte do Governo Sarney.” (idem). Some-se a isso o ocaso do regime militar: “Foi um debate que teve os municipalistas de um lado e a bancada dos governos estaduais de outro, cada qual lutando por uma fatia maior do bolo tributário. Os municípios estavam fortemente representados e faziam um barulho danado na Assembléia Nacional Constituinte.”⁷⁹

A rejeição da proposta da CRETAD e a adoção, segundo os especialistas, de uma visão conservadora refletem a lógica do *mínimo denominador comum*. A presença de diferentes atores no processo de negociação na ANC, cada qual com seu interesse, e as incertezas quanto aos efeitos das novas regras sobre as finanças públicas contribuíram para que fosse adotada a solução mais segura, ou pelo menos a conhecida, que seria a manutenção das principais características do sistema tributário vigente. Os anos posteriores mostraram alguns equívocos, principalmente porque o Governo Federal começou a fazer ampla utilização do PIS e da COFINS para aumentar sua própria arrecadação sem ter que partilhar com estados e municípios.

Em suma, o ambiente de abertura democrática e os debates na Constituinte clamavam pela descentralização do poder político e financeiro. Nesse contexto em que estados e municípios reivindicavam um aumento das suas receitas, de forma a reforçar sua autonomia política e garantir recursos para a manutenção do Estado, prevaleceu a lógica da garantia dos recursos, sem profundas alterações na sistemática do principal tributo estadual, que incorporou os serviços e passou a ser conhecido como ICMS. Segundo Varsano,

A ampliação do grau de autonomia fiscal dos estados e municípios resultou de diversas alterações na tributação até então vigente: atribuiu-se competência a cada um dos estados para fixar autonomamente as alíquotas do seu principal imposto, o ICMS (imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de

⁷⁹ Idem.

comunicação), sucessor do ICM; eliminou-se a faculdade, atribuída pela Constituição anterior à União, de conceder isenções de impostos estaduais e municipais; e vedou-se a imposição de condições ou restrições à entrega e ao emprego de recursos distribuídos àquelas unidades. (Varsano, 1996, p. 13)

Dessa forma, a principal janela de oportunidade da redemocratização foi parcialmente aproveitada pelos governos subnacionais para aumentar sua base de arrecadação e a participação nas transferências federais. Apesar de um consenso técnico sobre necessidades de mudanças nas principais características da tributação, prevaleceram questões políticas e a segurança da arrecadação por um mecanismo já conhecido.

Ao Senado Federal foi mantida a atribuição de determinar o teto e o piso das alíquotas interestaduais. E foi na diferença entre o valor máximo e o mínimo que os governadores encontraram a brecha para criar mecanismos de atração de empresas. O acirramento da guerra fiscal iniciou-se a partir do final da década de 1980 e se intensificou em meados da década de 1990.

3.3. O período de 1988 a 1993

O enfraquecimento do Governo Federal e o fortalecimento dos governos estaduais, no plano político-financeiro, também repercutiram sobre o CONFAZ, com a gradativa perda do poder de influência da União neste Conselho.

A retomada dos investimentos, principalmente do setor automotivo no início da década de 1990, levou a uma disputa entre os estados para a atração dessas empresas e também para não perder o parque industrial já instalado. A ausência de uma política de desenvolvimento regional capitaneada pelo Governo Federal foi apontada por muitos autores como um dos principais elementos para a eclosão da guerra fiscal (Abrucio, 2005; Dulci, 2002; Prado, 1999, 2007; Viol, 2000). O CONFAZ, criado exatamente com a finalidade de evitar esta guerra e disciplinar a concessão de benefícios fiscais, na prática foi inócuo.

A atuação do Governo Federal em políticas de desenvolvimento regional tem como intuito orientar os investimentos para a superação da profunda desigualdade entre as Regiões e entre os estados. Órgãos como a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) ou do Nordeste (Sudene) que foram criados para esse fim, foram paulatinamente desmontadas e, segundo Dulci, “As agências federais de desenvolvimento regional, há muito esvaziadas, foram finalmente extintas em 2001” (2002, p. 96). Na prática, “a progressiva retirada do Governo

Federal das ações discricionárias não levou à ‘saúdável hegemonia do mercado’, como muitos esperavam, mas criou um vazio de políticas rapidamente preenchido pela ação dos grupos regionais.” (Prado & Cavalcanti, 2000, p. 113). Nas palavras de Rezende e Afonso,

A assim chamada guerra fiscal lança suas raízes em um vácuo criado pela ausência de uma política regional patrocinada pela esfera federal para contrabalançar a tendência à concentração das atividades econômicas modernas no estado de São Paulo. Sem ações fortes para promover o crescimento econômico das regiões menos desenvolvidas, a tendência a reduzir a distância entre o PIB das cinco principais regiões, que estava em andamento desde o final dos anos 70, parou na metade dos anos 80 e permaneceu inalterada desde então. Um movimento ainda imperceptível na direção oposta ameaça desencadear uma nova onda de aumento das desigualdades regionais que, se concretizada, trará consigo instabilidade política. (2002, p. 44).

Entretanto, para alguns analistas, ao abrir mão de recursos fiscais para atração de investimentos, os estados não estão necessariamente implementando uma política de desenvolvimento estadual, isto porque,

Nitidamente, as disputas fiscais generalizadas fazem com que os estados não definam políticas de investimento explícitas, nem prioridades setoriais compatíveis com as vantagens comparativas locais. Com raras exceções, os benefícios fiscais e creditícios para investimentos são concedidos indistintamente a todos os setores. (Piancastelli & Perobelli, 1996, p. 26).

Cabe ressaltar que um ponto em comum entre os três fatores é a ausência do Governo Federal como elemento coordenador ou indutor de uma política de desenvolvimento regional, de uma reforma tributária ou na condução do CONFAZ. Esta lacuna foi ocupada pelos governos estaduais, que acabaram por se lançar na guerra fiscal e a aumentar a tensão entre os estados. A inibição desta tensão “foi o papel ativo que o Governo Federal desempenhou ao longo do tempo, ora mais vigorosamente, ora menos, para abrir oportunidades que compensassem a concentração da economia brasileira.” (Dulci, 2002, p. 99).

A criatividade na elaboração de variadas engenharias fiscais para conceder uma infinidade de benefícios para a atração de empresas não deve ser vista somente pela ótica da ausência de uma política nacional de desenvolvimento regional. A atração de empresas traz embutida também um forte apelo político-eleitoral pelo número de empregos diretos e indiretos associados a cada empresa conquistada. Por este aspecto, o poder para decidir sobre a alíquota do ICMS, ou dos benefícios a ele relacionados, constituem um instrumento de *competitive state*

building, muito embora este instrumento tenha um lado perverso para a sociedade como um todo. Recente estudo de Varsano (1996) mostrou que para alguns estados a concessão de incentivos fiscais atrelados ao ICMS não trará complicações a médio e longo prazos para suas finanças públicas, porém fica a ressalva de que o país como um todo não se beneficia dessa vantagem individual. A competição assumiu uma característica de concorrência predatória entre os estados (Piancastelli & Perobelli, 1996), o que agrava a crise financeira dos “guerreiros”.

De acordo com André de Paiva Filho, a tensão entre os estados também se refletia nas reuniões, que muitas vezes evoluíram para discussões acaloradas.⁸⁰ A maioria dos entrevistados também destacou que, em geral, o Governo Federal tem participado das reuniões do Conselho mas sem se intrometer nas disputas entre os estados. Somente quando um interesse lhe é pertinente procura coordenar as reuniões para conseguir a aprovação de determinado tema.

A concessão generalizada de incentivos fiscais atrelados ao ICMS leva a uma situação em que os benefícios se tornam similares: “Com todos engajados na guerra, os benefícios tendem a se igualar, perdendo assim sua eficácia como instrumento para atrair investimentos.” (Rezende & Afonso, 2004, p. 46). Trata-se de uma *race to the bottom*, em que os estados reduzem até o limite as concessões e benefícios fiscais. Neste ponto, atingiu-se uma situação de *mínimo denominador comum* da política fiscal e, “A essa altura, as decisões sobre investimento voltam ao básico: boa infra-estrutura e boas condições sociais.” (Rezende & Afonso, 2004, p. 46). Quem perde são os estados menos desenvolvidos que, com a guerra fiscal, ficam com sua capacidade financeira reduzida.

Como visto anteriormente, a arena fiscal é fortemente influenciada pela autonomia dos estados em matéria tributária, dificultando o “compartilhamento” da política fiscal, ou seja sua coordenação. O mínimo denominador comum foi sendo atingido à medida que a guerra fiscal se aprofundava. É resultado também do federalismo compatimentalizado, em que não há a busca pelo entrelaçamento das atividades.

Além da fragilização da União com a redemocratização, sua ausência neste cenário de aprofundamento da guerra fiscal deve-se à sua postura defensiva em meio à perda de recursos tributários para os governos subnacionais. Sua principal estratégia para a recuperação da capacidade fiscal foi aumentar as contribuições, como PIS/PASEP e COFINS, tributos que não entram na partilha do FPE e FPM. “Esta ampliação, contudo, não se deu através de um processo

⁸⁰ Entrevista concedida em 12 de julho de 2007.

explícito, transparente e negociado em torno a competências, mas, pelo contrário, por um movimento pouco visível de superposição de incidências sobre as mesmas bases, gerando uma competição surda por elas. (Prado, 2007, p. 71).

A junção destes dois fatores aponta para a ineficácia do CONFAZ que muitas vezes chegou a ser considerada desnecessária por alguns autores. Para Prado & Cavalcanti, por exemplo, o controle da guerra fiscal somente foi possível no regime militar “sob a vigilância de um estado forte e centralizador. [...] No período recente, a impossibilidade de firmarem-se condições semelhantes coloca em xeque a necessidade de existência do CONFAZ.” (1998, p. 85). Esta percepção foi corroborada por alguns dos entrevistados que, entretanto, ressaltaram outros aspectos importantes do CONFAZ, como a disseminação de experiências e desenvolvimento de novas soluções, como a Nota Fiscal Eletrônica.

Mesmo nas condições citadas de fragilidade do Governo Federal e federalismo não cooperativo entre os estados, a necessidade de uma revisão nas regras do ICMS continuou presente após a promulgação da Constituição de 1988, e não faltaram tentativas de saná-las. Em 1992 o governo Collor criou a Comissão Executiva da Reforma Fiscal (CERF) com o objetivo de elaborar uma proposta para reformular o sistema tributário nacional. Em relação ao ICMS, A CERF propôs que o imposto passasse a incorporar o IPI e o ISS e “se tornaria, portanto, um verdadeiro IVA estadual.” (Viol, 2000, p. 30). Ainda segundo a autora: “Oficialmente atribui-se a interrupção do avanço da proposta ao impeachment do presidente. No entanto, é questionável se uma proposta tão ampla conseguiria ser facilmente “digerida” pela sociedade e pelo Congresso Nacional e poderia, de fato, ter saído do papel.” (Viol, 2000, p. 30).⁸¹

O CONFAZ, cujas atribuições já não vinham sendo respeitadas, teve um esvaziamento ainda maior em 1992, quando a então Ministra Zélia Cardoso delegou ao seu Secretário Executivo a condução das reuniões e, a partir de então, a presença do Ministro ocorre apenas quando o Governo Federal tem interesse em obter o apoio dos estados para determinado assunto, conforme relatou Clóvis Panzarini.⁸²

⁸¹ Para um estudo das arenas decisórias da reforma tributária e das dificuldades em sua aprovação, ver Abrucio et. al (2005); Melo (1997).

⁸² Idem.

4. O fortalecimento do Governo Federal na Era do Real: disciplinando a relação vertical

O sucesso do Plano Real e a estabilização econômica fortaleceram o Governo Federal e marcaram também o início da crise do modelo estadualista, ao menos no que se refere à relação dos estados com o Executivo federal. A União, que adotara uma série de medidas de coordenação federativa não atuou na guerra fiscal. Ou seja, o fortalecimento do Governo Federal não se refletiu em ações intergovernamentais de coordenação capazes de frear o conflito interestadual.

O conjunto de medidas estruturais adotadas na área tributária no período foram importantes para aumentar as receitas da União e também disciplinar a relação vertical, entretanto, nenhuma influenciou decisivamente na articulação horizontal, ou seja, não atacaram a questão da competição predatória entre os estados. Esta acompanhou a *path dependence* do período anterior. As principais mudanças sistêmicas que tiveram efeitos sobre a relação vertical estão indicadas na tabela a seguir.

Quadro 6 – Principais mudanças sistêmicas na área tributária – 1994 a 2002

Mudanças sistêmicas	ANO
Fundo de Estabilização Fiscal – FEF	1996
Lei Kandir (Lei Complementar n. 87)	1996
Desvinculação das Receitas da União	1996
CPMF *	1996
Lei de Responsabilidade Fiscal	2000

* A CPMF foi precedida pelo IPMF (Imposto Provisório sobre a Movimentação ou a Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira), instituído em 1993

Fonte: elaboração do autor

Do ponto de vista do fortalecimento fiscal do Governo Federal, o Fundo de Estabilização Fiscal nasceu em 1993 com o nome de Fundo Social de Emergência e foi sucessivamente prorrogado até receber o nome atual em 1996. Este Fundo tinha o objetivo de aumentar as receitas disponíveis à União por meio da retenção de uma parcela das transferências constitucionais que cabia aos estados e municípios (Azevedo & Melo, 1997). A conversão posterior em Desvinculação das Receitas da União (DRU) e a elevação das alíquotas das contribuições sociais – incluindo uma nova modalidade, a CPMF – aumentaram os recursos disponíveis à União, parte das quais não precisava ser partilhada com os governos subnacionais.

No ordenamento da relação vertical, uma das principais medidas foi a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabeleceu limites para o gasto estadual com o funcionalismo e a suspensão de repasses federais caso a regra fosse desrespeitada; definiu limites para o endividamento público e as punições para os que não a cumprissem, principalmente pelo bloqueio do repasse de recursos da União para os estados; definição de metas fiscais e acompanhamento trimestral; mecanismos de controle das finanças públicas em anos eleitorais; e a proibição de socorro financeiro entre os níveis de governo.

Apesar de a Lei Kandir dizer respeito ao ICMS, ela está relacionada às compensações a que os estados têm direito pela desoneração das exportações e não contribuíram decisivamente para equacionar a guerra fiscal.⁸³

Por outro lado, o enfraquecimento dos estados está relacionado a um conjunto de fatores, a começar pelo Plano Real e a estabilização econômica, que inviabilizaram a utilização dos bancos estaduais para a geração de receitas artificiais. O aumento das taxas de juros também teve forte impacto sobre as dívidas estaduais. Nas palavras de Abrucio,

Depois de terem sido o grande instrumento financeiro dos governadores, especialmente na fase áurea do federalismo estadualista, os bancos estaduais entraram em verdadeira bancarrota. Sofreram mais os grandes estados, sendo os casos mais graves o do Banerj (Rio de Janeiro) e, principalmente, o do Banespa (São Paulo). (Abrucio, 2005).

A privatização dos bancos estaduais também estancou esta fonte outrora inesgotável de recursos para os cofres estaduais, eliminando um dos focos do federalismo predatório. Este conjunto de fatores permitiu o fortalecimento do Governo Federal e um re-ordenamento das relações verticais com forte ascendência da União:

O fortalecimento político do GF [Governo Federal], que tem contrapartida na extrema fragilidade dos governos estaduais, tem levado a que o conflito vertical se reduza a pequenas escaramuças que geram muita energia e calor, mas não resultam em muita coisa: a negociação da lei Kandir e as esporádicas pressões dos municípios por modificação nos percentuais. Não há agenda para um processo de negociação mais sério, que busque, como ponto de partida, colocar a discussão da adequação da atual distribuição agregada de recursos, o que, por sua vez, exige que se enfrente, de alguma forma, o problema maior da mensuração dos encargos. (Prado, 2007, p. 74)

⁸³ Para uma análise sobre ineficiência econômica associada às exportações e ao ICMS, ver Varsano (1997).

A Era do Real foi identificado por Abrucio (2005) como um período de conjuntura crítica na federação brasileira, isto é,

(...) de uma grande mudança na posição relativa dos atores políticos e sociais em relação aos instrumentos de poder e às preferências (Pierson, 2000). A essa modificação na situação dos agentes somou-se a capacidade do Presidente Fernando Henrique Cardoso de montar e manter por um bom tempo uma coalizão capaz de fazer alterações na antiga estrutura, segundo os objetivos determinados por ele. (2005)

Entretanto, esta conjuntura crítica não foi utilizada para atacar um dos graves problemas da federação brasileira, a guerra fiscal entre os estados. Apesar de se tratar de um tema que envolve diretamente os estados com reflexo em suas finanças públicas, a conta global afeta o País como um todo e, nessa situação, resta saber porque o Governo Federal não priorizou esta questão. Um dos principais motivos é que o ICMS está atrelado à reforma tributária com já mostraram Abrucio (2005), Azevedo e Melo (1997), entre outros. Algumas tentativas de se avançar na matéria do ICMS, separando-o das outras questões tributárias também já foram tentadas, como revelou Paiva Filho em entrevista: “tentamos avançar na reforma somente do ICMS por quatro anos e não conseguimos avançar. Agora mudamos a estratégia e aumentamos as variáveis.”

O aumento do volume de investimentos associados à indústria automobilística acirrou a disputa entre os estados. Segundo Alves,

As informações sobre como se davam as negociações entre os estados e as montadoras são bastante escassas. Prado e Cavalcanti (1998) sugerem que provavelmente os investidores tenham buscado, inicialmente, interlocutores no âmbito do Governo Federal, mas estes contatos não evoluíram para uma iniciativa de coordenação do movimento de inversão que iria se iniciar. De qualquer forma, as negociações realizadas já no âmbito estadual parecem seguir alguns passos básicos, conforme pudemos apurar das informações disponíveis. Primeiramente, as empresas de consultoria entram em contato com os governos estaduais. Logo após, as empresas anunciam um elenco de cidades, em estados diferentes onde estariam interessadas em se instalar. Como os governos estaduais não têm informações sobre qual realmente é a localização preferencial da empresa, abre-se uma espécie de leilão, levando aos estados “maximizarem” os incentivos. (Alves, 2001, p. 17).

O único momento em que a União se envolveu na questão da indústria automobilística foi no episódio da instalação da fábrica da Ford na Bahia, em que interveio a favor do “governo baiano em razão da pressão do grande cacique regional, Antônio Carlos Magalhães. Nesse caso, FHC perdeu para o legado oligárquico e patrimonialista do federalismo brasileiro.” (Abrucio,

2005). Este episódio é revelador também do peso dos governadores do Nordeste, que formam uma grande coalizão em torno dos temas que interessam à Região como um todo e se reúnem periodicamente no Fórum dos Governadores do Nordeste, prática sem similar nas outras regiões. Segundo um dos entrevistados, “os governadores do Nordeste são muito articulados e a questão regional é muito mais forte que aspectos político-partidários, unindo inclusive Tasso Jereissati a Antônio Carlos Magalhães.”

Este tipo de coalizão regional, no entanto, não se reflete nos demais estados e nem em torno de uma articulação nacional. Como já discutido, isto ocorre desde a redemocratização, quando os estados, a despeito do aumento da força dos governadores, não foram capazes ou não tiveram interesse em formar amplas coalizões para defender interesses da esfera estadual, unindo-se apenas de maneira pontual para manter seu *status quo*. A guerra fiscal, neste sentido, é uma herança do federalismo estadualista, que se perpetua num movimento de *path dependence*.

Soma-se a estes fatos o desmantelamento das agências de desenvolvimento regional como a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). Apesar de serem focos de corrupção, “o fato cabal é que o governo FHC não teve um projeto claro de desenvolvimento regional. Ao contrário, desmantelou os órgãos incumbidos de tal tarefa, fragmentou políticas para esta área e não propôs uma alternativa ao modelo anterior.” (Abrucio, 2005). E, seguindo a tradição do federalismo estadualista, os governadores lançaram-se na guerra fiscal. Alguns estudos apontam que esta prática não se traduz em mudanças na distribuição regional dos recursos, com ganhos pontuais apenas em Goiás (Piancastelli & Perobelli, 1996) e no Ceará (Ferreira, 2000).

A ausência da União no CONFAZ também foi relatada pelos entrevistados. Segundo Fernando Dall’Acqua, “o Governo Federal tentava fazer a harmonização do ICMS, mas também não fazia muito esforço.”⁸⁴ Já na opinião de Eduardo Guardia, “o Governo Federal acompanhou sem se posicionar.”⁸⁵ Por fim, Clóvis Panzarini relatou que “o Governo Federal só entra quando

⁸⁴ Idem.

⁸⁵ Entrevista concedida em 10 de agosto de 2008. Eduardo Guardia foi Secretário de Fazenda do Estado de São Paulo de janeiro/2003 a dezembro/2005. De maio a dezembro de 2002 exerceu a função de Secretário do Tesouro Nacional. Antes ocupou as funções de Secretário-Adjunto do Tesouro Nacional, Assessor Especial do Ministro da Fazenda, Secretário-Adjunto da Secretaria de Política Econômica e Assessor do Ministro do Planejamento; no Governo do Estado de São Paulo, assumiu as funções de Chefe da Assessoria Econômica do Secretário-Adjunto da Secretaria da Fazenda, Assessor do Secretário do Planejamento e Pesquisador da Área Fiscal do Instituto de Economia do Setor Público da Fundação para o Desenvolvimento Administrativo - IESP/FUNDAP.

tem interesse em algum tema específico que afeta as contas da União.”⁸⁶ A literatura também registrou esta opção do Governo Federal:

Uma das grandes dificuldades para o progresso de qualquer debate sobre este tema esbarra na oportuna falta de interesse da União. Tendo conseguido inverter a correlação de forças em relação à reforma de 1988, não há porque esperar que a União ponha em debate o problema da distribuição vertical. Ela detém hoje uma posição de força, articulando-se diretamente com os municípios e isolando os estados de uma parte relevante das questões públicas federativas. Do outro lado, a fragilidade política e financeira dos estados tem reduzido o escopo da atividade política dos governadores e secretários de fazenda, cada vez mais focados numa “briga de varejo” em torno de pequenos montantes, deixando fora da agenda as questões fundamentais da federação. (Prado, 2007, p. 74)

A entrada do Governo Federal na questão do ICMS significaria ter que compensar perdas que alguns estados teriam com a mudança nos parâmetros do imposto.

Mas se o Governo Federal não interferiu na disputa horizontal, a partir “da hipótese de que a reformulação do sistema de tributo é quase impossível de ser realizada, o papel do Presidente Fernando Henrique deveria ter sido o de colocar no debate público esse problema e condená-lo.” (Abrucio, 2005). Desta forma, perdeu-se mais uma janela de oportunidade para mudar as características do ICMS.

5. Afinal, para que serve o CONFAZ?

A incapacidade de o órgão deter a guerra fiscal ou, dito de outro modo, cumprir o seu papel de promover a harmonização tributária, levou alguns especialistas na questão, como vimos, a propor sua extinção. Mas esta não é uma medida que levaria ao fim da guerra fiscal, pois ela ocorre à revelia do Conselho. Ademais é uma proposta que não está na agenda política e não leva em conta outros aspectos que a arena proporciona do ponto de vista federativo.

Segundo Dall’Acqua, os temas discutidos no CONFAZ podem ser, de forma geral, divididos em duas categorias: aqueles em que os interesses são divergentes ou conflitantes e aqueles em que os estados têm interesse comum. A primeira situação leva à guerra fiscal,

(...) já no segundo caso, os estados costumam se unir contra o Governo Federal. A opção do Governo Federal em aumentar as contribuições e com isso aumentar sua própria arrecadação sem ter que dividir com os governos estaduais gerou muita insatisfação entre os Secretários de Fazenda estaduais. E, então, sempre que o Governo Federal quer discutir a reforma tributária, os Secretários pedem

⁸⁶ Idem.

uma forma de ressarcimento pelas perdas com o aumento das contribuições federais.

O Conselho converte-se, dessa forma, em uma arena de barganha em que os estados se aliam para pressionar o Governo Federal. No caso da guerra fiscal, apesar de o CONFAZ não ter tido sucesso como mediador do conflito, Dall'Acqua ressaltou que uma função relevante no fórum é o fato de promover a “discussão sobre a matéria tributária, independentemente do fato de os estados concordarem ou não com as posições apresentadas. Se o fórum não existisse, o Governo Federal teria total controle sobre as questões tributárias.” Ou seja, mesmo não produzindo consenso, o debate de idéias sobre a reforma tributária tem sido importante para aprofundar o conhecimento sobre o assunto, que é de extrema complexidade técnica e reservado aos especialistas da área, e balizar as discussões dos estados com o Ministério da Fazenda. O consenso em torno do ICMS foi quase alcançado durante a gestão de Eduardo Guardia à frente da pasta fazendária paulista:

Estávamos tentando formular uma resolução do CONFAZ que disciplinasse a questão dos incentivos fiscais. Ou seja, o tratamento que seria dado aos incentivos fiscais do passado, uma regra de transição e uma regra para o futuro. Discutimos muito e chegamos à conclusão que aceitaríamos uma regra de transição para os incentivos industriais, seríamos menos condescendentes com os incentivos comerciais, e outras questões ficaram de fora porque eram difíceis de enfrentar, como a questão dos portos, principalmente no Espírito Santo. Então estávamos tentando endereçar alguns pontos da guerra fiscal e discutimos uma resolução entre nós e, numa reunião extraordinário do CONFAZ em São Paulo, um estado acabou votando contra. Votou contra e pronto, foi uma ducha de água fria, nós quase chegamos lá. Esse é um outro problema, no CONFAZ você contra e se não quiser falar você não fala: “eu tenho o direito de votar contra e é esse o meu voto.” Foi uma pena, nós quase chegamos lá.⁸⁷

Apesar das dificuldades em matéria de ICMS, a evolução do número de convênios assinados (Tabela 1) mostra para uma importante atividade do Conselho: “O CONFAZ é, atualmente, um órgão operacionalizador de convênios. Equipes técnicas de diferentes estados atuam conjuntamente para definir convênios. Este é um papel importante do CONFAZ e da COTEPE.”, relatou Fernando Dall'Acqua.⁸⁸ O ex-secretário comentou ainda que, “Muitas vezes, em reuniões que duram 4 horas, apenas 15 minutos são dedicados à guerra fiscal e o restante é

⁸⁷ Idem.

⁸⁸ Idem.

utilizado para discutir até 30 convênios. Em geral, um estado que não é afetado simplesmente se abstém da discussão e a matéria é rapidamente aprovada.”⁸⁹

Dall’Acqua ainda destacou a importância dos acordos regionais e bilaterais, que têm aumentado nos últimos anos: “Muitas vezes os convênios envolvem dois ou três estados de uma determinada região e um artigo que não afeta nenhum outro estado. Por exemplo um produto de extração da Região Norte: convênios bilaterais ou trilaterais são assinados para uniformizar a alíquota. No caso de São Paulo, o estado se valeu do CONFAZ para assinar inúmeros convênios bilaterais sobre a tributação da bebida.”

Por outro lado, uma arena em que predominam as questões de natureza técnica-operacional pode perder o atrativo para os titulares das fazendas estaduais, delegando para seus assessores técnicos a função de representá-lo nas reuniões. As dificuldades em relação à guerra fiscal também podem ser um motivo para a ausência dos secretários. Conforme observou Dall’Acqua, “o Conselho sofreu um esvaziamento por parte de alguns secretários, que há muito tempo não comparecem às reuniões, apenas enviam seus subordinados que não têm poder de decisão.” Para Guardia, durante sua gestão, muitos secretários não deram peso ao CONFAZ, e os mais ativos eram São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Bahia e Pernambuco.

Uma outra importante função exercida pelo CONFAZ é sua autonomia para deliberar sobre temas que, de outro modo, teriam que passar pelas Assembléias Legislativas estaduais: “Por exemplo, no caso da anistia fiscal, a ALESP iria querer negociar e barganhar em troca de aprovação. Para evitar este tipo de desgaste, o tema foi apresentado para o CONFAZ, que aprovou para São Paulo e inclusive sugeriu a medida para outros estados.”, relatou Fernando Dall’Acqua em entrevista.⁹⁰

O CONFAZ foi retratado pelos entrevistados como um importante fórum de intercâmbio de experiências no âmbito da gestão tributária. O principal programa de modernização da administração tributária, o PNAFE – Programa de Modernização das Administrações Fiscais dos Estados Brasileiros – foi disseminado pelo Conselho.

⁸⁹ Idem.

⁹⁰ Idem.

Clóvis Panzarini relatou que a idéia de modernização da administração tributária nasceu em São Paulo, na gestão de Mario Covas com Yoshiaki Nakano à frente da pasta da fazenda.⁹¹ Sem recursos para implantar o programa, o secretário foi ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) solicitar recursos. Panzarini relatou que “a reação do BID foi fantástica porque nunca haviam recebido uma proposta para melhorar a arrecadação, eles sempre recebiam pedidos para gastar dinheiro.” Francisco Mendes de Barros⁹² relatou que o BID percebeu que outros estados brasileiros começaram a pedir recursos para o mesmo tipo de programa e, então, foi levada ao CONFAZ a idéia de se fazer um programa nacional. O Programa, iniciado em 1997, “tem por objetivo melhorar a eficiência administrativa, a racionalização e a transparência na gestão dos recursos públicos estaduais. O crescimento na arrecadação de tributos e um gasto público de melhor qualidade seriam os resultados mais expressivos esperados do Programa, por parte das autoridades fiscais.” (Ministério da Fazenda, s.d.). Ainda segundo Mendes, foram necessários dois anos até que todos os estados aderissem ao programa. O valor autorizado pelo Senado para cada um dos Estados contrair empréstimos está indicado no Anexo desta Tese. São Paulo é o Estado que teve o maior valor autorizado, ficando 164% acima de Minas Gerais, que teve autorizado o segundo maior empréstimo.

A pesquisa realizada como parte Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (PNAGE) – a ser detalhado no capítulo do CONSAD – revelou que 65% dos estados consideraram que o PNAFE contribuiu para melhorias nos sistemas de planejamento e gestão. Para além da execução do programa, o relatório sobre a execução do programa fazendário destacou que:

No PNAFE, ao contrário, o grande diferencial foi o espírito de entrosamento e colaboração que se formou entre as 27 Secretarias Estaduais de Fazenda e o Ministério da Fazenda. É fato que, se em outros fóruns algum tipo de disputa ou competição despontava, durante o PNAFE nenhum desses fatores esteve presente durante seus oito anos de execução. (Pnafe, 2006)

⁹¹ Segundo Clóvis Panzarini, “quando Mário Covas assumiu o governo do Estado e viu que não tinha caixa, solicitou à sua equipe a listagem com os maiores devedores do fisco para cobrar a dívida. A Secretaria da Fazenda não tinha e foi pedir à empresa de processamento de dados, Prodesp, que levou uma semana para concluir o levantamento. Qual não foi a surpresa ao descobrirem que os maiores sonegadores eram uma farmácia e uma lanchonete que vendia esfiha. A partir daí amadureceu a idéia de melhorar a gestão tributária.”

⁹² Entrevista concedida em 10 de julho de 2007. À época da entrevista, Francisco Mendes de Barros exercia a função de coordenador da Unidade de Coordenação de Programas, unidade vinculada à Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda. O entrevistado pediu para registrar que “As declarações dadas por mim são pessoais, como pesquisador em administração pública e como conjunto da vivência prática em minha carreira de administração pública de 23 anos, não expressando a posição do Ministério da Fazenda ou qualquer órgão a ele vinculado.”

Na parte técnica, deve ser ressaltada a atuação da Comissão Técnica Permanente do ICMS (COTEPE), que “É um grupo de técnicos que não tem poder deliberativo, mas que exercem uma função maior do que a de assessoria para os secretários, uma vez que criam regulamentos, elaboram convênios etc.”, relatou Fernando Dall’Acqua.⁹³ Esta Comissão realiza reuniões ordinárias que antecedem os encontros do CONFAZ. Na COTEPE são discutidas e votadas as propostas que serão levadas para análise dos Secretários de Fazenda.

Conclusão

A criação do CONFAZ apresenta duas particularidades que o tornam um caso único na experiência brasileira: foi criado por meio de um decreto e durante um regime militar. Seu surgimento por meio de um ato normativo também o torna o Conselho mais institucionalizado que os demais. Ou seja, é a área, entre as políticas públicas aqui estudadas, em que a representação das unidades subnacionais no Centro (Pierson, 1995) é a mais evidente e formalizada. Entretanto, estas características por si só não são suficientes para explicar o fracasso na articulação dos estados, ao menos no que se refere à guerra fiscal, o efeito negativo mais importante relacionado com sua atuação.

O fato de o CONFAZ ter conseguido evitar a guerra fiscal em seus primórdios não pode ser inteiramente creditado à atuação dos estados, pois era o Governo Central quem realizava a “harmonização” tributária, fazendo uso de suas prerrogativas dentro de um padrão autoritário de relações intergovernamentais.

A primeira conjuntura crítica levou a uma situação de federalismo compartimentalizado na questão da tributação. Ou seja, a cada um dos entes da federação foi alocada a responsabilidade pela arrecadação de tipos específicos de tributos e outras contribuições, e, dessa forma, não se criaram mecanismos de entrelaçamento. O único entrelaçamento que permaneceu do período militar foi o que já havia sido estabelecido no CONFAZ, que conta com a participação dos estados e também da União. As características que a Constituição de 1988 conferiu para o sistema tributário nacional refletem uma situação de *path dependence* em relação ao regime autoritário anterior. Isto porque, apesar da percepção dos atores de que o sistema tributário necessitava de alterações, a incerteza sobre possíveis efeitos negativos que novas regras poderiam

⁹³ Idem.

causar nas finanças dos governos estaduais e municípios contribuiu para a manutenção das principais regras vigentes até então.

O enfraquecimento da União logo após a redemocratização tornou praticamente sem utilidade tal entrelaçamento, afinal o representante do Ministério da Fazenda não teria forças para atuar na coordenação. O acirramento da tensão entre os estados com o estadualismo predatório também fez com que o Conselho perdesse sua função.

A partir de então, o que se observou foi a utilização de rotas de escape, tanto por parte dos estados como da União. No caso dos governos estaduais, a dificuldade na construção de consensos nos fóruns do CONFAZ levou os governadores a assumirem os riscos de se adotar medidas de incentivos fiscais relativos ao ICMS sem ter o crivo do Conselho. A dificuldade de se chegar a um consenso pode em parte estar na regra da unanimidade, o que aumenta o poder de barganha de estados mais fracos e não cria incentivos para a busca de uma saída para a guerra fiscal, mas reside também na ausência do Governo Federal como coordenador das reuniões do Conselho.

Esta ausência é resultado de seu enfraquecimento com a primeira conjuntura crítica, ao qual se somou com sua grave situação fiscal. Neste cenário, a opção da União foi a de aumentar sua arrecadação sem ter que compartilhar os recursos com os governos subnacionais e, para tanto, aumentou as contribuições sociais, como o PIS/COFINS, processo que se iniciou antes da Era do Real. A adoção dessa estratégia pelo Governo Federal foi um efeito não esperado pelos constituintes ligados aos estados ou aos municipalistas

A segunda conjuntura crítica não alterou o cenário da guerra fiscal. Com o fortalecimento do Governo Federal, seu foco principal foi a contenção do repasse de custos relacionados às dívidas estaduais para os cofres da União. Contudo, a situação de fraqueza dos estados não deu origem a uma ação de coordenação federativa por parte da União na questão do ICMS. Como vimos, a alegação de que o ICMS diz respeito a um tributo estadual não exime a União deste cenário de guerra, principalmente porque os efeitos deletérios sobre as finanças públicas levam efeitos negativos para toda a população.

Na verdade, o Governo Federal contribuiu para aprofundar a guerra fiscal, como bem mostra sua interferência no episódio de instalação da Ford na Bahia. O desmantelamento das agências de desenvolvimento regional, como a SUDENE e a SUDAM, sem a implementação de um novo programa de desenvolvimento regional também pode ser interpretado como um

mecanismo de *feedback* negativo da guerra fiscal. Isto porque fortaleceu o aspecto estadualista da federação brasileira e reforçou a opção dos governadores pela concessão de incentivos fiscais como estratégia de atração de empresas.

Em suma, a situação de lock in do atual sistema tributário é fruto do legado histórico que o sistema tributário traz desde o regime militar, principalmente a destinação do principal imposto do país aos estados e o estabelecimento do princípio da cobrança do ICMS na origem. Estas características criaram dificuldades que tornaram cada vez mais complexo o regime de tributação e diminuíram as possibilidades de mudança das regras. A isto se soma a ausência do Governo Federal na questão da coordenação federativa no que tange à harmonização do ICMS.

A despeito da competição interestadual, o CONFAZ tem se mostrado uma arena importante do ponto de vista da disseminação de inovações. Não somente projetos de alguns estados foram adotados por outros, mas a articulação de técnicos de diferentes regiões foi importante para inovações nacionais, como a nota fiscal eletrônica.

Linha do tempo da área fazendária

Figura 4 – Linha do tempo da fazenda – Parte 1

Alterações Sistêmicas	Geral	Constituição		Constituição	Constituição	Eleições para governador		José Sarney	ANC	
	Matéria Tributária	CTN, ICM, Princípio da origem		Secretaria da Receita Federal	CONFAZ					
		1965	1967	1968	1969	1975	1981	1982	1985	1987

Fonte: elaboração do autor

Figura 5 – Linha do tempo da fazenda – Parte 2

Alterações Sistêmicas	Geral	Constituição	Itamar Franco	Plano Real	FHC	FHC		Lula	Lula	
	Matéria Tributária			FEF; DRU; Lei Kandir; CPMF		LRF				
		1988	1992	1994	1995	1996	1999	2000	2003	2007

Fonte: elaboração do autor

CAPÍTULO 3 – O Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS): o modelo mais bem sucedido de articulação horizontal?

Introdução

O objetivo deste capítulo é resgatar a origem do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) e investigar sua atuação na articulação entre os estados e a influência na formulação de políticas recentes do Sistema Único de Saúde. Dos quatro Conselhos estudados nesta Tese, a área da saúde é a única que criou um espaço institucional formal que envolve as três esferas de governo para discutir e negociar as características do sistema de atenção saúde. Trata-se da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) que é constituída de forma paritária pelo Governo Federal, CONASS e CONASEMS, o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde, que é a entidade representativa dos secretários municipais de saúde. De forma similar, foi criada nos estados a Comissão Intergestores Bipartite (CIB), que congrega o governo estadual e a entidade que representa os municípios daquele estado, o Conselho de Secretários Municipais de Saúde do Estado (COSEMS), vinculada ao CONASEMS.

Dentre os modelos para sistemas federativos propostos por Wright (1988), a Saúde é o que mais fica próximo da configuração de autoridade interdependente e em cujo interior se desenvolveu e se institucionalizou uma instância formal de negociação. A existência da Comissão, com representação paritária, não significa que a relação de forças seja totalmente simétrica, pois, por algumas vezes, a carga diferencial de poder (Pierson, 1995) em diferentes momentos históricos gerou conflitos no interior da Comissão Intergestores Tripartite. A presença de estados e municípios na CIT pode ser interpretada como um ponto de veto às iniciativas do Governo Federal ou, por outro lado, pode assumir um papel mais propositivo.

Os estudos acadêmicos têm privilegiado as análises que enfocam a CIT mais como um ponto de veto, com pouca ênfase à atuação do CONASS, e também do CONASEMS, como atores com poder para levar suas demandas e, com isso, influenciar o desenho da política. Na realidade, trata-se de uma arena para a tomada de decisões conjuntas e coordenação da política de saúde. A conquista desse espaço também está inserida na busca por uma política nacional de saúde, que resultou no Sistema Único de Saúde (SUS), e é uma luta histórica do Movimento da Reforma Sanitária desde meados da década de 1970 – ou seja, em pleno regime militar. A mobilização dos médicos sanitaristas e sua interação e relação de forças com outros atores

ligados ao setor saúde – principalmente o Ministério da Saúde (MS), Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e setor privado – provocou uma tensão no modelo de autoridade inclusiva antes mesmo da primeira conjuntura crítica.

Com a redemocratização, acirrou-se a tensão entre as três esferas de governo. A principal arena do conflito deslocou-se dos ministérios para a Assembléia Nacional Constituinte. Após a consolidação do Sistema Único de Saúde como o modelo a ser implementado no País, o conflito continuou, agora no interior da CIT, na definição da forma e do conteúdo da descentralização das ações de saúde. Configurou-se um conflito entre as pressões descentralizadoras e as forças centralizadoras ou, utilizando as categorias analíticas, houve um tensionamento entre o modelo de autoridade inclusiva, herança do regime militar e com forte enraizamento no Governo Federal, e o modelo de autoridade interdependente, agora com três atores institucionais. Nesse ambiente é que se originaram as primeiras Normas Operacionais Básicas (NOB) – que contêm as características do processo de descentralização e de atenção à saúde.

A segunda conjuntura crítica e o fortalecimento do Governo Federal frente aos estaduais também afetaram as relações no setor saúde. Observou-se, novamente, uma tendência centralizadora no Ministério da Saúde, principalmente em relação à edição da NOB 1/96. O Pacto de Gestão na Saúde, por seu turno, foi extensamente discutido pelo CONASS e CONASEMS antes de ser lançado pelo Ministério da Saúde.

Numerosos estudos sobre o processo de descentralização da saúde, movimento da reforma sanitária, Sistema Único de Saúde, entre outros temas, já foram produzidos e este capítulo, portanto, não pretende resgatar estes estudos de forma detalhada, mas tentar entender como o CONASS se inseriu e influenciou ou foi influenciado pelas mudanças pela quais passou o setor. Para analisarmos o papel do CONASS, a próxima seção apresenta a sua gênese e, em seguida, estuda os atores e os espaços de negociação na área da Saúde. Para tanto, descreveremos a evolução da engenharia institucional do setor e faremos um balanço das mudanças institucionais e o processo de fortalecimento do CONASS.

1. Disputa intragovernamental no regime militar

Esta seção discute as principais características do sistema de atenção à saúde no Brasil durante o regime militar. Embora não se constitua no escopo principal da Tese, a reconstituição é

fundamental para identificarmos os principais atores e arenas decisórias na saúde daquela época e também para verificarmos a mudança na posição relativa dos atores com o advento da redemocratização. Os principais pontos da análise são: 1) a disputa entre o Ministério da Saúde e o Ministério da Previdência e Assistência Social na gestão da saúde, revelando a ausência de coordenação intragovernamental; 2) o movimento da Reforma Sanitária, que surgiu e se fortaleceu no período autoritário e cujos atores foram cruciais para as transformações no campo da saúde.

A rede hospitalar privada e conveniada ao MPAS também representou um forte elemento durante todo o período militar, mas que gradativamente perdeu força na redemocratização e cujo espaço foi ocupado por outros setores particulares, notadamente o segmento ligado aos planos de saúde. Essa reconstituição histórica constituir-se-á no cenário sobre o qual serão discutidas as alterações do período democrático e a construção da coordenação intergovernamental.

O Sistema Nacional de Saúde (SNS), instituído pela Lei n. 6.229⁹⁴, de 17 de julho de 1975, estabeleceu o campo de ação dos setores público – sob responsabilidade do Ministério da Saúde e do Ministério da Previdência e Assistência Social – e privado. Ao MS cabia a formulação da Política Nacional de Saúde e a execução de ações de caráter coletivo, como vigilância epidemiológica e sanitária. O MPAS, por seu turno, era responsável pelo atendimento individualizado, seja por meio de rede própria ou da particular conveniada. Aos estados ainda cabia criar e operar sua própria rede e oferecer assistência técnica e financeira aos municípios para que operassem os serviços básicos (como os prontos socorros). Tanto os estados como os municípios deveriam articular seu planejamento com a Política Nacional de Saúde e, desta forma, integrar suas atividades ao SNS. A lei também previa que as unidades subnacionais receberiam incentivos técnicos e financeiros do governo central para a organização dos serviços de saúde.

A presença de dois órgãos federais responsáveis pela área da saúde gerou uma disputa entre ambos pelo controle da rede hospitalar federal, principalmente a partir do final da década de 1970, quando foi criado o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social⁹⁵ (INAMPS), vinculado ao MPAS e que tinha uma rede ambulatorial e hospitalar própria. O INAMPS dispunha de um sistema próprio de atendimento nos estados, como postos de saúde e

⁹⁴ Foi revogada pela Lei n. 8.080 (Lei Orgânica da Saúde) de 19.9.1990.

⁹⁵ Lei n. 6.439, de 1 de setembro de 1977.

hospitais, controlados pelas Superintendências Regionais, além de uma rede privada contratada para a prestação de serviços. A participação do setor privado no sistema de saúde foi aprofundada durante o regime autoritário, “que favoreceu a compra de serviços médicos aos empresários da saúde, o que acentuou a iniquidade no acesso, a deficiência no controle e a qualidade precária dos serviços.”⁹⁶ (Lucchese, 1996, p.82). Além do mais, o acesso ao sistema de saúde do INAMPS era restritivo, pois era destinado somente aos trabalhadores do mercado formal que faziam a contribuição ao sistema de seguridade social.

O Ministério da Saúde, que não tinha rede própria, reivindicava a unificação das ações na área de saúde – o que significaria a transferência do INAMPS para sua alçada⁹⁷ –, separando-as das funções de seguridade social, que continuariam sob responsabilidade do MPAS. Até então, o MS era o responsável pela formulação da política nacional de saúde e a execução de ações de normatização, coordenação, avaliação e fiscalização. O MS atuava também em ações de saúde pública, como campanhas de vacinação e vigilância sanitária.

A presença de unidades médicas ligadas às Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde, e que ofereciam atendimento para a população em geral – principalmente à parcela não coberta pela INAMPS –, mostra também que no regime autoritário, mesmo com toda sua centralização, não prevaleceu um modelo de completa autoridade inclusiva. Como afirmou Marta Arretche:

“É verdade que as secretarias estaduais, formalmente ligadas ao Ministério da Saúde, porém financiadas com recursos próprios, implementavam suas ações com independência e mesmo desconexão em relação ao INAMPS e em relação ao próprio Ministério.” (Arretche, 2000, p. 199).

Ademais, os governos estaduais encontravam-se, nesse período, “diante de várias dificuldades, como: a falta de assistência médico-hospitalar, de estrutura no atendimento, espaço físico e outros problemas para prestar atendimento adequado à população.” (Conass, 2007, p. 34).

O segundo ponto a ser destacado sobre o regime militar é a emergência do Movimento da Reforma Sanitária em meados da década de 1970 (Cohn, 1989). Formado principalmente por médicos sanitaristas, o principal alvo de suas críticas era o modelo de saúde vigente, considerado

⁹⁶ De acordo com Costa (2002), a estagnação da rede pública de atendimento hospitalar em detrimento da rede privada era nítida no início dos anos 80: “a oferta de leitos e serviços nos hospitais privados passou a corresponder a 86% das admissões, contra 14% da rede pública. Cerca de 60% dos gastos do Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social (INAMPS) (que em 1978 substituiu o INPS), em 1981, foram direcionados para pagamento de hospitais e laboratórios privados.” (Costa, 2002, p.51)

⁹⁷ Para um detalhamento do sistema de saúde daquele período, ver Arretche (2000), Draibe (1994), Lucchese (1996).

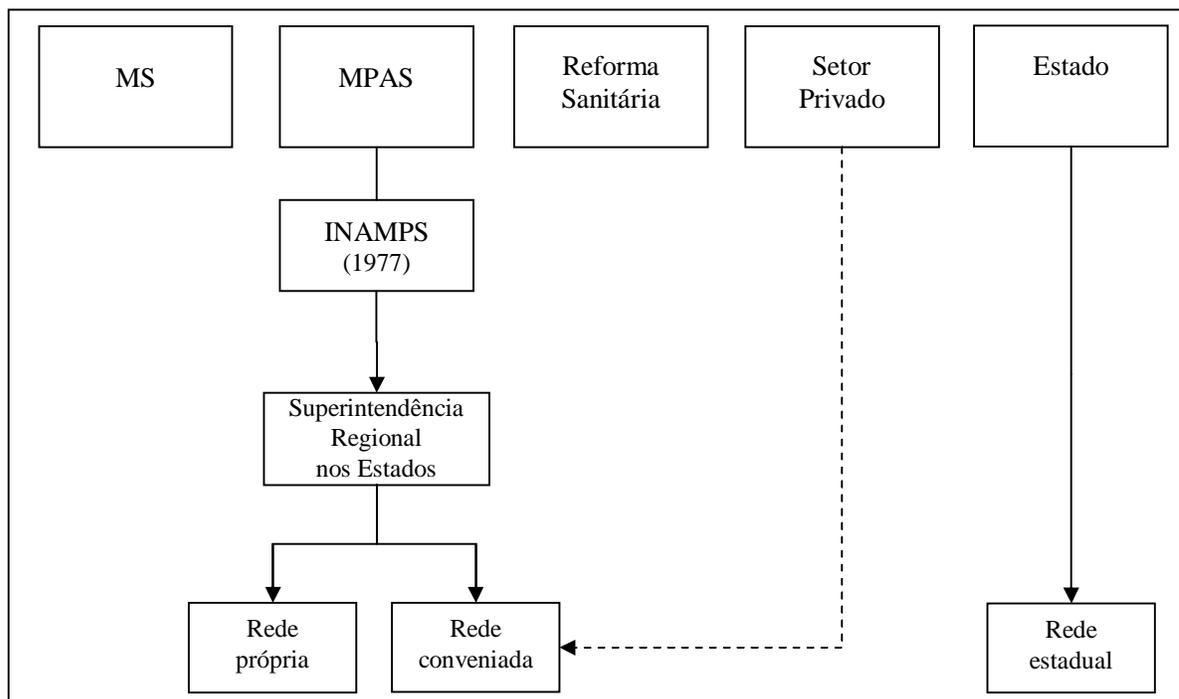
altamente restritivo, uma vez que era exclusivo aos contribuintes do sistema, ou seja, os trabalhadores formais e seus dependentes atendidos pelo INAMPS em sua própria rede ou nas unidades particulares conveniadas. Defendiam, por oposição, um sistema descentralizado e com caráter universal na assistência à saúde, ou seja, sem restrições no acesso aos serviços. Foi no interior deste movimento que também surgiram as idéias de construção de uma rede hierarquizada e regionalizada. O movimento teve ramificações na academia, principalmente no Centro Brasileiro de Estudos em Saúde (CEBES) e na Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva (ABRASCO) (Arretche, 2000; Cohn, 1989; Draibe, 1994; Pereira, 1996).

No final dos anos 1970, então, o sistema de saúde contava com cinco principais atores: Ministério da Saúde, Ministério da Previdência e Assistência Social, o setor privado conveniado⁹⁸, a rede estadual e os próprios sanitaristas. O embate entre estes atores, e principalmente entre os dois ministérios, dificultou a construção de uma coordenação federativa vinda do Governo Federal.

As secretarias de saúde estaduais e municipais passaram a ter maior importância como atores estratégicos somente após a redemocratização. Os principais atores e a estrutura da assistência à saúde no período militar estão indicados na Figura 6.

⁹⁸ Para um detalhe dos grupos empresariais ligados hospitais e também dos sindicatos, ver Pereira (1996), Cohn, Marsiglia e Barata (1990), Costa (1996).

Figura 6 – Principais atores e estrutura da assistência à saúde no regime autoritário



Fonte: elaboração do autor.

O final do regime militar também foi o período em que representantes do movimento da Reforma Sanitária chegaram a postos chave no Ministério da Saúde e no Ministério da Previdência. A ocupação de espaços institucionais foi uma das estratégias adotada pelos sanitaristas para levar adiante sua plataforma de mudanças (Cohn, 1989, p. 133), o que levou a gradativas mudanças no sistema e também a conflitos no interior do movimento.

Esse conflito tornou-se mais intenso no início da Nova República. Carlos Pereira (1996) analisou as diferenças nas visões sobre o processo de mudanças destas duas instituições que, por seu turno, representavam divergências dentre os próprios sanitaristas.⁹⁹ No Ministério da Saúde e também na Fiocruz estava a ala que “tinha como princípio norteador a questão da unificação do setor saúde no âmbito federal em um único organismo que condensasse tanto as funções de assistência médica individual, quanto as ações de saúde coletiva, encerrando a eterna dicotomia

⁹⁹ Cohn (1989, p. 132) reconhece também a existência de diferenças dentro do Movimento e indaga: “Por que, então, elas não se explicitam no interior do próprio movimento, e não vêm a público?”, para em seguida apresentar sua perspectiva: “Encaminha uma resposta a circunstância de o movimento reformista sanitário brasileiro ter sua origem ainda durante o regime militar, com suas restrições aos partidos de esquerda. Mais que isso, durante o autoritarismo o enfrentamento do inimigo comum não permitia explicitarem-se diferenciações internas ao próprio movimento. E quando do período da transição democrática, vê-se o movimento diante das suas diferenças internas e com enormes dificuldades para enfrentá-las, numa dinâmica oscilante entre o interno e o externo (...)” (idem).

existente entre esses dois setores.” (Pereira, 1996). Desse modo, este grupo defendia a transferência do INAMPS para o Ministério da Saúde e, conseqüentemente, o deslocamento da arena decisória da previdência para o MS. Dentre as outras propostas estavam: o planejamento e coordenação no MS, com atividades executoras nas unidades subnacionais, o que configuraria o comando único em cada esfera de governo; universalização do atendimento; e a criação de fundos financeiros nas três esferas de governo. Os principais defensores dessas idéias pertenciam aos quadros do PCB.

O problema da transferência do INAMPS para o Ministério da Saúde, na visão dos sanitaristas do MPAS, era o fato de o MS estar sob o comando de Carlos Santana, pertencente ao PFL (Pereira, 1996). Os sanitaristas ligados ao MPAS defendiam, então, a estratégia de modernização do INAMPS, mantendo no órgão suas funções de prestação de serviços, financiador, controlador e avaliador, o que também manteria o poder decisório no ministério. A modernização envolvia a descentralização dos serviços e “a pulverização dos níveis decisórios para os estados e municípios, com o objetivo de quebra dos mecanismos tradicionais de indicação dos cargos intermediários da burocracia previdenciária marcados pelo clientelismo e trocas de favores”. Analisando esses dois percursos, Pereira (1996) destacou que:

É importante ressaltar que essas duas estratégias reformistas percorreram caminhos diferenciados de legitimação e viabilização política, não por uma questão de princípio mas, muito mais, por uma questão de oportunidade política. A primeira, que passava pela unificação, foi muito mais legislativa e constitucional; a segunda, que privilegiava a descentralização e a eficiência do setor público, fez um trajeto eminentemente administrativo, costurando reformas por dentro, tentando aproveitar ao máximo o espaço ocupado, dependendo muito menos do aspecto legislativo. Sérgio Arouca costumava chamar a primeira estratégia de “por cima” e a segunda de “por baixo”.

A tensão entre as duas alas aumentava gradativamente, pois interesses políticos também estavam em jogo.¹⁰⁰

Em 1981 também foi criado o Conselho Consultivo de Administração da Saúde Previdenciária¹⁰¹ (CONASP), ligada ao MPAS, como uma instância que reuniria representantes

¹⁰⁰ Por exemplo, articulava-se o fortalecimento do Ministro da Previdência Waldir Pires para sua candidatura ao governo da Bahia e a transferência do INAMPS para o Ministério da Saúde seria um duro golpe para suas pretensões eleitorais. Isto porque “Hésio Cordeiro alegava que Waldir Pires ‘não poderia sair do governo como sendo a pessoa que em vez de tornar viável a Previdência Social, tinha esquetejado a Previdência, ainda que isso se contrapusesse à idéia da reforma sanitária’” (Pereira, 1996). Para um detalhamento dos interesses em jogo, ver Pereira (1996).

¹⁰¹ Decreto n. 86.329, de 2 de setembro de 1981.

de ministérios, prestadores de serviços e trabalhadores para definir o sistema de atendimento, alocação de recursos e controle das ações de saúde. Segundo o ex-Secretário de Saúde de São Paulo José da Silva Guedes, “o CONASP foi composto principalmente por médicos e técnicos ligados à saúde coletiva e medicina preventiva, não estando sujeito aos cardeais da previdência.”¹⁰² Ainda segundo o ex-Secretário de Saúde de São Paulo, “o CONASP formulou propostas para mudança nos mecanismos de transferência de recursos, como a criação da Guia de Internação Hospitalar (GIH) e a Autorização de Internação Hospitalar (AIH) para evitar fraudes.”¹⁰³

A maior força do Ministério da Previdência em relação ao da Saúde explica também a origem das primeiras medidas de coordenação federativa. Devemos lembrar também que, além da manutenção do poder, o MPAS foi ocupado por representantes do movimento da Reforma Sanitária que procuravam fazer a reforma “por baixo” (Pereira, 1996), ou seja, a partir de medidas administrativas e organizacionais que não dependessem de mudanças legislativas. Em 1983 o MPAS propôs a primeira ação concreta de reestruturação do sistema de saúde com a criação das Ações Integradas de Saúde (AIS). As AIS foram o primeiro passo em direção à reorganização e descentralização do sistema de saúde. Os principais objetivos foram reorganizar o sistema, estabelecer um processo integrado de planejamento, elaborar sistemas de acompanhamento da rede, reforçar a gestão local entre outros (Arretche, 2000; Castro, 2002; Cohn, 1989). E, segundo Lucchese,

Estabeleceram os princípios estratégicos de universalização e equidade do acesso, de integralidade das ações (preventivas/curativas) e de organização dos serviços em um único sistema. Valorizaram a participação dos diferentes segmentos da população na definição das necessidades, prioridades e políticas, e no processo de avaliação da assistência prestada. (1996, p. 85).

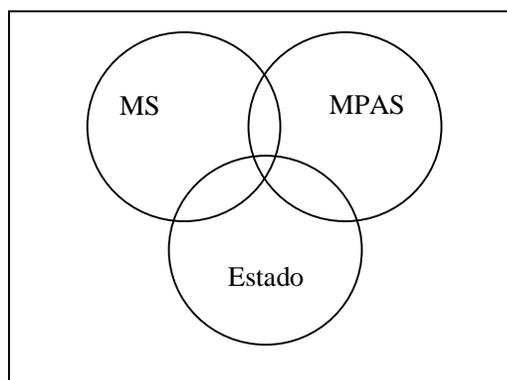
Para atingir os objetivos propostos, seriam assinados convênios trilaterais de co-gestão entre o MPAS/INAMPS, Ministério da Saúde e as Secretarias Estaduais de Saúde. Assim como no MS, os sanitaristas do MPAS também tinham uma visão federativa do sistema de atenção à saúde (Figura 7), principalmente como uma forma de defender seu espaço ao manter a rede própria e propor convênios com o MS. Para dar coerência à sua proposta, propuseram a criação

¹⁰² Entrevista concedida em 13 de agosto de 2007. José da Silva Guedes exerceu a função de Secretário de Estado da Saúde de São Paulo de 1995 a 2002. Foi Secretário de Saúde do Município de São Paulo no período 1983-5. Atualmente é professor da Faculdade de Ciências Médicas da Santa Casa de São Paulo.

¹⁰³ Idem.

das Comissões Interinstitucionais, que seriam câmaras colegiadas de gestão e coordenação, criadas em cada esfera de governo (Lucchese, 1996, p.82). Foi a primeira tentativa de entrelaçamento institucional das esferas de governo, representando uma iniciativa de mudança estrutural na organização do setor. Este princípio foi resgatado na criação das Comissões Intergestores Tripartite e Bipartite, em 1990 e que detalharemos mais à frente.

Figura 7 – AIS e os convênios trilaterais - 1983



Fonte: elaboração do autor

A articulação das ações no plano federal estaria sob a responsabilidade da Comissão Interministerial de Planejamento (CIPLAN), composta por representantes dos Ministérios da Saúde, da Previdência e Assistência Social, do Interior e do Planejamento. Nesta comissão discutia-se a Ação Trilateral da Política de Saúde, uma proposta de ação conjunta dos MS, MPAS e Secretarias Estaduais de Saúde. Além disso, deveriam ser criadas Comissões Regionais Interinstitucionais de Saúde (CRIS), no plano estadual, e as Comissões Locais ou Municipais de Saúde (CLIS ou CIMS).

Segundo Cordeiro (1991, p. 34), o impacto das AIS foi limitado, uma vez que 6% do orçamento do INAMPS foram destinados a essas ações, enquanto os custos com a rede privada conveniada aproximou-se da casa dos 60%. Apesar de pouco recurso destinado a essas ações, o autor apontou que, ao final de 1985, 664 municípios havia aderido às AIS, o que significava a cobertura de 70% da população. Além do mais, “Em 1984, todos os estados brasileiros haviam adotado as Ações Integradas de Saúde.” (Conass, 2007, p. 52). José Guedes relatou que as AIS foram “uma das iniciativas que mais funcionaram naquele período.”¹⁰⁴

¹⁰⁴ Idem.

Mais do que o volume de recursos envolvidos, é importante destacar que as AIS “orientaram uma nova estrutura organizativa, imprimiram o sentido da descentralização, estabeleceram as bases técnicas, econômicas e jurídicas do relacionamento com o setor privado, e ordenaram todas as decisões que enlaçavam o INAMPS às outras instituições de saúde através de órgãos colegiados.” (Cordeiro, 1991, p. 79).

Trata-se de um importante legado de uma incipiente política nacional com a formação de uma arena intergovernamental para a definição dos rumos da política de saúde. Mesmo que de forma ainda muito centralizada no Governo Federal, criou-se um mecanismo de articulação entre as esferas de governo.

2. A gênese do Conselho Nacional de Secretários da Saúde (CONASS)

O Conselho Nacional de Secretários de Saúde foi fundado em 3 de fevereiro de 1982 como uma entidade de direito privado e sem fins lucrativos, e é um reflexo da articulação dos secretários estaduais de saúde.¹⁰⁵

Antes mesmo da institucionalização jurídica do CONASS, os secretários estaduais de saúde vinham se encontrando para discutir problemas comuns, principalmente relacionados ao modelo de atenção à saúde e ao financiamento deste sistema. Estes encontros eram influenciados pelos ventos da redemocratização, os ideais da reforma sanitária¹⁰⁶ – reforçados pela Conferência de Alma-Ata¹⁰⁷ – e também por questões concretas, como a necessidade de maior infra-estrutura e o aumento da pressão da sociedade por uma ampliação do atendimento (Conass, 2007, p. 39).¹⁰⁸

Em seus encontros,

¹⁰⁵ A articulação dos profissionais vinculados à saúde é mais antiga no Brasil e remonta à década de 1940, quando foi realizada a 1ª Conferência Nacional de Saúde. ver Anexos para uma lista das Conferências Nacionais de Saúde.

¹⁰⁶ O movimento da reforma sanitária materializou-se também do lado acadêmico, com a criação de departamentos de medicina saúde pública e sua organização em torno do Centro Brasileiro de Estudos em Saúde (CEBES), responsável pela edição da revista Saúde em Debate, e da Associação Brasileira de Pós-graduação em Saúde Coletiva (ABRASCO) (Cohn, 1989; CONASS, 2006)

¹⁰⁷ É como ficou conhecida a Conferência Internacional Sobre Cuidados Primários de Saúde, organizado pela Organização Mundial de Saúde em 1978 na cidade de Alma-Ata (Cazaquistão). Foi a partir deste encontro que “a preocupação com a questão da saúde coletiva passou a fazer parte das discussões dos governos de diversos países, de organizações internacionais e das próprias comunidades, que tomaram consciência da urgência em dar maior atenção à saúde dos seus habitantes.” (Conass, 2006, p. 35). O relatório da Conferência está disponível em: <http://www.opas.org.br/coletiva/uploadArq/Alma-Ata>.

¹⁰⁸ Nelson Rodrigues dos Santos estabelece uma relação entre o êxodo rural verificado na década de 1970 e o aumento da tensão social: “Acontece exatamente nos anos 1970 uma explosiva migração das cidades pequenas para as cidades grandes, da zona rural para a urbana. Várias cidades médias, em uma década, passam a ter o dobro de habitantes, porém, essa segunda metade é justamente a população pobre, recém imigrada, sendo a maior parte

Todos os secretários nas reuniões chegaram à conclusão de que eles até poderiam construir a infra-estrutura, mas teriam muitas dificuldades em ter os recursos para custeio. Ficou claro para todos que estavam pretendendo cumprir a recomendação da Assembléia-Geral da OMS, de que eles deviam fazer ações para oferecer postos de saúde, onde a população pudesse chegar pelos seus próprios meios de locomoção e conseguir recursos para fazer a rede funcionar. Ficou claro que o problema era comum, todos os secretários tinham o mesmo problema. (Jatene apud Conass, 2007, p. 39).

Dois foram os aspectos que levaram à articulação dos secretários estaduais de saúde: 1) enfrentamento de problemas similares em termos de infra-estrutura e financiamento das ações; 2) a percepção de que o Governo Federal deveria ampliar o financiamento para as redes estaduais de saúde e descentralizar o sistema.

Os Secretários Estaduais de Saúde estimulados pelo clima de mudanças pelo qual passava o Brasil tomam uma decisão de unir forças no sentido de aumentar sua representatividade, para poder negociar com o Governo Federal, na definição de políticas, estratégias, prioridades, formas de atendimento, estabelecendo condições para cumprir a meta prevista na Conferência de Alma-Ata. (Conass, 2007, p. 40).

Conforme resgatou Adib Jatene, em seu depoimento para o livro de memórias do CONASS, o marco zero da entidade foi uma reunião realizada no dia 3 de fevereiro de 1982, em Curitiba:

Numa reunião que nós tivemos em Curitiba, alguns secretários sugeriram que criássemos um Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Saúde. E como eu participei da 7ª Conferência [Nacional de Saúde, realizado em 1980], cuidando desse assunto, e tinha conversado com vários outros secretários, sugeriram meu nome como primeiro presidente. Essa reunião foi após uma outra ocorrida em Manaus¹⁰⁹. Nessa reunião de Manaus foi elaborado um documento em que havia compromisso de todos os secretários para lutar no sentido de tornar realidade a meta da OMS: Saúde para Todos no ano 2000. (Jatene apud Conass, 2007, p. 39).

A etapa de formação do CONASS está relacionada com a identificação de pontos em comum entre os secretários estaduais. Os compromissos assumidos na Conferência Mundial da

desempregada.” (Santos apud Conass, 2006, p. 32). É exatamente esse novo contingente populacional urbano que começou a pressionar os setores de saúde estaduais e municipais.

¹⁰⁹ Reunião realizada nos dias 3 e 4 de dezembro de 1981 pelos secretários estaduais de saúde. Foi elaborado o Documento de Manaus, dirigido ao ministro da Saúde, cujos principais pontos foram: o repasse de um percentual do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados arrecadados pela União; a garantia de participação do INAMPS na manutenção das redes estaduais enquanto os recursos propostos não fossem garantidos; ampliação das verbas para o Plano Nacional de Saúde. (Conass, 2006, p. 43).

Organização Mundial de Saúde em Alma-Ata também mostraram que o setor de saúde no Brasil, da forma como estava organizada, não atingira as metas propostas. O sucesso dependeria de uma reorganização do sistema de atenção à saúde, envolvendo descentralização das ações e maior apoio técnico e financeiro por parte do Governo Federal.

O primeiro presidente do CONASS foi o secretário de saúde de São Paulo Adib Jatene, que assumiu o cargo durante o primeiro biênio (1982-3). Para Zilda Arns, que à época fazia parte dos quadros da Secretaria de Saúde do Paraná, o papel de Jatene foi fundamental para a consolidação do Conselho:

Lembro que foi colocada a situação do Brasil, a situação epidemiológica, e o que poderia ser feito se os estados estivessem mais unidos, se tivessem mais entrosamento. E lembro bem do Adib Jatene, que frisava que deveria ser fundado um Conselho de secretários estaduais de saúde, para que houvesse um órgão que coordenasse essa articulação, essa soma de esforços em nível nacional. Lembro-me que à noite alguns secretários de saúde se mobilizaram e Adib Jatene estava muito animado, falando da necessidade de se criar um organismo, e todos os secretários estavam favoráveis. (Arns apud Conass, 2006, p. 41).

A criação do CONASS contou com a presença do ministro da Saúde e também do ministro da Previdência Social, ocasião que foi aproveitada pelo CONASS para solicitar “a representação deste Conselho nos órgãos colegiados federais de interesse para área de saúde.” (Gazeta do Povo, 1982, apud Conass, 2006, p. 39). Desde sua origem, o Conselho tem uma meta clara de tentar influenciar nas decisões sobre o sistema de saúde brasileiro.

Segundo o próprio CONASS, o intuito era tornar as Secretarias Estaduais de Saúde “mais participantes do esforço de reconstrução do setor saúde, como parte de uma ampla pauta social” (Conass, 2003, p.9). Em seus primeiros anos a entidade pautou-se por atividades pontuais,

(...) dado o estágio ainda primário de organização da gestão da saúde no País. O Governo Federal, por intermédio do INAMPS e do Ministério da Saúde, era na prática o único gestor do sistema de saúde brasileiro, ficando os Estados e os municípios, que apenas gerenciavam suas redes próprias, como meros prestadores de serviços, ao lado dos filantrópicos e privados. (Conass, 2003, p.9).

Do ponto de vista sistêmico, o Conselho passou a pressionar o Governo Federal por mudanças, principalmente a unificação da política de saúde, então a cargo de dois ministérios, o da Saúde e da Previdência Social. A principal preocupação, porém, era quanto ao financiamento das ações de saúde pelos governos estaduais, dado o aumento da demanda por parte da

população e à centralização de ações e recursos nos dois ministérios. Ainda como resultado da reunião de Manaus, ficou decidido que os secretários iriam à Brasília propor a criação de um fundo federal destinado ao financiamento das ações de atendimento primário dos governos estaduais. A reunião foi com o ministro do Planejamento Delfim Neto e, segundo Jatene, a idéia foi bem recebida:

Nós fomos todos para Brasília, expusemos isso ao Ministro e ele achou muito interessante a idéia e nos disse duas coisas: “Consigam que seus governadores falem comigo, que eu apoio esse programa. E segundo, marquem uma audiência com o Ministro Golberi do Couto e Silva – da Casa Civil – cuja opinião é fundamental. Eu vou me dedicar a esse assunto, embora o que vocês estão propondo, um percentual do IPI ou do imposto de renda, não me parece viável, mas eu vou estudar uma forma de fazer esse fundo.” (Conass, 2007, p. 46).

Segundo Jatene, o Governo Federal chegou a criar um fundo com as características propostas, mas recebeu do novo ministro chefe da Casa Civil Leitão de Abreu o seguinte comentário: “‘Olha secretário, de fato o fundo está criado, mas não vai ser destinado às secretarias estaduais. Nós vamos colocar esse fundo no BNDE, acrescentar um S [social] e esse recurso ficará a disposição do Presidente, para atender situações emergenciais, inclusive na área da saúde’. Essa foi uma enorme frustração.” (Jatene apud Conass, 2006, p. 46).

José Guedes, que fazia parte da equipe estadual de São Paulo, percebeu que a priorização da saúde dependeria, ao menos naquele momento, não só da articulação dos secretários estaduais, como relatou em depoimento para o livro de memórias do CONASS,

(...) ouvi do Delfim Neto naquela reunião, o seguinte: “só vocês – era um grupo de secretários estaduais – é que dizem que saúde tem prioridade. Eu não recebo aqui governadores dizendo que saúde é prioridade. Não recebo aqui prefeitos dizendo que saúde é prioridade. E hoje – ele dizia – está em Brasília, percorrendo os vários gabinetes do governo, um grupo de prefeitos, que está discutindo o subsídio especial para o diesel. Então, isso para eles é prioridade, é o transporte e não sei mais o quê. Saúde não aparece aqui”. Então, acho que esse foi um momento importante. Isso está no nascimento do CONASS, um pouquinho antes, um pouquinho depois dessa primeira reunião. Foi uma coisa de muita consciência naquele momento, em que os secretários estavam certos de que teriam que tentar conquistar este espaço, esta prioridade. (Guedes apud Conass, 2006, p. 46).

Os secretários estaduais de saúde, que já se articulavam em fóruns informais, começavam então a dar os primeiros passos em direção à cooperação e coordenação de suas ações. Esta articulação ocorreu antes das eleições para governadores e prefeitos ocorrida em 1982.

3. A descentralização na saúde e a tensão intergovernamental

O processo de descentralização na saúde tem dois marcos: o Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS), implementado em 1987 pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, e o Sistema Único de Saúde, elaborado durante a Assembléia Nacional Constituinte, incorporado à Constituição de 1988 e cuja implementação ainda está em curso.

Ambos os processos apresentam uma tensão entre o modelo de autoridade inclusiva, presente nas ações do Ministério, e o novo sistema político decorrente da redemocratização e consubstanciado na Carta Magna. Dessa forma, mesmo propondo a descentralização, a burocracia do MS agia de forma centralizada e hierárquica, chocando-se com os novos atores subnacionais, os governadores e prefeitos.

Estes dois processos serão discutidos nas próximas seções.

3.1. O Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS) e o fortalecimento dos secretários estaduais de saúde

O Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS), proposto pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, foi resultado principalmente da mobilização dos sanitaristas, que ocupavam cargos no alto escalão do MPAS e também no MS (Pereira, 1996). Segundo Abrucio & Costa,

Embora tivessem consciência de que o interesse dos novos governadores na descentralização resumia-se à elevação de receitas, sem qualquer vinculação, o movimento pela saúde procurava agir taticamente, explorando o discurso descentralizador dos governantes subnacionais para comprometê-los com um projeto que avançava muito além dos seus interesses imediatos. (1998, p. 117).

A idéia central era atacar a questão da fragmentação e centralização das ações. Para tanto, o SUDS trazia como eixos centrais da política a descentralização das ações em saúde e sua integração com estados e municípios e a transferência de recursos para as unidades subnacionais que criassem Conselhos de saúde (Melo, 1993, p.133). Nesse processo, os escritórios regionais do INAMPS foram fechados e suas atividades assumidas pelos governos estaduais, com incentivo à transferência de servidores federais para as secretarias estaduais de saúde (Castro, 2002; Lucchese, 1996).

Foi uma tentativa do MPAS de iniciar uma melhoria na organização dos serviços e de superar as dificuldades das Ações Integradas de Saúde, que “embora tivessem viabilizado a expansão da capacidade instalada da rede pública, sobretudo ambulatorial, proporcionando êxitos localizados em alguns municípios, não foram capazes de combater o paralelismo de ações, a multiplicidade gerencial e a centralização do poder decisório em âmbito federal.” (Pereira, 1996). Mais do que modernizar o sistema, o MPAS tinha a preocupação de não perder o lócus do poder decisório da saúde, uma vez que as resoluções da 8ª Conferência Nacional de Saúde haviam concluído pela transferência do INAMPS para o Ministério da Saúde.

Porém, os grandes vencedores da estratégia SUDS foram os governadores e os secretários estaduais de saúde, que passaram a assumir a rede antes pertencente às Superintendências Regionais do INAMPS e a receber fundos para a gestão dessa estrutura. Nas palavras de Eduardo Jorge,¹¹⁰

Passou a haver um império dos secretários de Saúde dos estados em relação aos recursos da saúde; antes era concentrado em Brasília. É verdade que houve um avanço porque em vez de só em Brasília, passaram a existir 25 pólos, mas estes eram impermeáveis. Os secretários de Saúde se transformaram em verdadeiros **imperadores da saúde** em seus estados e quiseram inclusive fazer disto um trampolim político, porque a grande maioria se lançou para governador e para deputado federal. [...] Então, o SUDS foi uma idéia interessante que **continha o princípio da descentralização**, que é um dos princípios necessários da reforma sanitária, mas que afundou no conto da transição conciliadora. (Jorge apud Pereira, 1996) (grifos do autor).

A despeito do sucesso quantitativo – apenas um estado não assinou o convênio do SUDS (Lucchese, 1996, p. 87) –, o processo não foi tão simples assim, uma vez que teve que enfrentar os setores oposicionistas, principalmente os grupos empresariais do setor saúde, a burocracia do INAMPS e a base parlamentar do Partido da Frente Liberal (Castro, 2002; Lucchese, 1996; Melo, 1993). De acordo com Lucchese,

A trajetória do SUDS foi bastante problemática, pelo deslocamento de poder do INAMPS para as Secretarias Estaduais de Saúde, e todos os conflitos políticos, institucionais e burocráticos associados às resistências à unificação e descentralização da rede de serviços, o que criou barreiras significativas que tiveram como resultados a ampliação dos custos da rede INAMPS, distorções e desperdícios de recursos, e conflitos entre as instâncias decisórias que

¹¹⁰ Foi deputado federal pelo Partido dos Trabalhadores; membro da subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente na Constituinte; ex-secretário de Saúde do município de São Paulo e atual secretário do Verde e do Meio Ambiente do mesmo município.

cristalizaram e paralisaram o processo de implementação de sua estratégia. (Lucchese, 1996, p. 87).

Na avaliação de Melo, a trajetória do SUDS, “reflete a falta de compromisso e mesmo o boicote dos novos dirigentes à sua implementação. A mais significativa iniciativa da Nova República na área social resultou em paralisia decisória e fragmentação institucional.” (Melo, 1993, p. 135). Para Cohn, tanto as AIS como o SUDS:

(...) evidenciam a vulnerabilidade desses avanços institucionais aos interesses políticos e clientelísticos. Não só os convênios são celebrados obedecendo a critérios ditados por interesses políticos imediatos – a lógica da barganha – como a implementação prática das medidas de saúde [...] traduz-se das mais diferentes maneiras. A *integração* das AIS traduziu-se em grande medida num aumento da produção de serviços e a *descentralização* do SUDS numa mera desconcentração. Assim, ambas as experiências pouco significam para uma descentralização efetiva da competência das esferas de poder na gestão da saúde. (1989, p. 128).

As limitações apontadas na descentralização revelam uma tentativa de o MPAS manter o controle sobre as ações na saúde, dentro de uma lógica baseada no modelo de autoridade inclusiva que sua burocracia trouxera do regime militar. A transferência da estrutura física e de recursos para a esfera estadual acabou por criar um outro problema para a efetiva descentralização, conforme apontaram Abrucio & Costa:

Como era de se esperar, a conclusão do processo de descentralização, que ocorreria apenas com a transferência dos serviços de saúde para os municípios, passou a depender dos interesses político-clientelistas dos gestores estaduais ou, o que era pior, da situação mais ou menos deficitária das redes estaduais. (1998, p. 118).

Assim, além da tensão entre União e estados, por conta da tendência a um comportamento hierárquico por parte do primeiro, os autores ainda reforçam uma segunda fonte de tensão, entre estados e municípios. Esses conflitos emergem no processo de implementação do SUS e que será discutido na próxima seção.

O movimento de descentralização é também reflexo da própria estratégia do movimento reformista de ocupar postos-chave nos Ministérios da Saúde e no da Previdência e Assistência Social (Pereira, 1996).

A estratégia do movimento reformista de ocupar postos chave no MS e no MPAS encontrou limites na própria implementação do SUDS, pois a transferência de recursos

diretamente para os cofres estaduais significou o esvaziamento do poder dos Ministérios e, como consequência, provocou a saída dos principais líderes da reforma (Pereira, 1996). Mas, de acordo com o próprio autor,

(...) não ocorreu o retrocesso do SUDS, pois os convênios foram mantidos com os governos estaduais e alguns deles até ampliados, principalmente pela força dos governadores e dos secretários de Saúde dos estados, organizados através do Conselho Nacional dos Secretários de Saúde – CONASS, uma vez que ambos os atores tiveram condições de mobilizar uma força parlamentar que funcionou como um cordão de proteção contra as investidas conservadoras do governo Sarney. (idem).

No que se refere ao fortalecimento do CONASS, a própria entidade reconheceu que,

Em tal contexto, havia pouco espaço, de fato, para uma representação nacional de gestores, fossem estaduais ou municipais, pois as negociações eram feitas caso a caso, além de estarem impregnadas de uma racionalidade político-partidária, de base local e regional. A idéia de um forte organismo nacional de gestores, como vieram a ser mais tarde o CONASS e o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS), poderia ser considerada, no mínimo, exótica e extemporânea. (Conass, 2003, p.12)

Esta situação foi confirmada por José Guedes, para quem, no período, a “expressão do CONASS ainda era tímida. A atuação foi muito difícil no começo, até porque não havia uma orientação do Ministério da Saúde em relação à saúde integral.”¹¹¹ Ainda segundo o ex-secretário de saúde do Estado de São Paulo, outras dificuldades enfrentadas pelo Conselho foram: capacidade técnica e financeira muito diferente entre as Secretarias Estaduais; problemas organizacionais, como a questão das eleições para a presidência do Conselho devido ao peso dos estados das Regiões Norte e Nordeste, o que poderia levar sempre à vitória de um representante daquelas regiões, conflito posteriormente contornado com a criação das vice-presidências regionais. Por fim, em relação ao fortalecimento da entidade, o ex-secretário relatou:

(...) o CONASS só cresceu quando passou a acreditar que o Governo Federal passaria a respeitar os prazos para as transferências de repasses. Houve uma união para, em conjunto, buscar recursos diretamente no Ministério ao invés de recorrer ao auxílio dos senadores de seus estados.” (Guedes).

A saídas de integrantes do Movimento da Reforma Sanitária dos ministérios não significou seu desmantelamento. Munidos dos resultados da 8ª Conferência Nacional de Saúde,

¹¹¹ Idem.

os sanitaristas defenderam suas propostas na Assembléia Nacional Constituinte.¹¹² Segundo Pereira (1996),

Pode-se identificar dois grandes campos no movimento pela reforma sanitária brasileira. Estes conformaram estratégias diferenciadas de 1985 até 1988, quando da aprovação do Sistema Único de Saúde – SUS pela Constituição Federal. Na realidade, a Constituição de 1988 vai representar uma espécie de mix dessas duas estratégias que estiveram presentes no campo reformista.

Com a nova Carta Magna estavam, então, lançados os princípios do Sistema Único de Saúde. O desafio passaria a ser a construção de um sistema hierarquizado, regionalizado e de comando único em cada uma das esferas de governo. Foi na construção deste sistema que ocorreu o fortalecimento do CONASS e do CONASEMS.

3.2. O Sistema Único de Saúde e as tensões federativas

A Constituição de 1988 conferiu às ações e serviços de saúde o caráter de sistema único composto por redes regionalizadas e hierarquizadas (Art. 198). Dito de outra forma, projetou a imagem de um sistema de abrangência nacional, integrado, organizado por meio de redes que obedeceriam a critérios regionais, e com diferentes atribuições. A formação desse sistema nacional deveria ainda seguir, além da universalização no atendimento, os seguintes princípios: descentralização da gestão, com direção única em cada esfera de governo; atendimento integral, com atividades preventivas, curativas e de promoção da saúde; participação da comunidade.

São características que já estavam em gestação desde o início do movimento da Reforma Sanitária e também colocadas em prática, ao menos parcialmente, em diferentes momentos como já discutido anteriormente (por exemplo, no SUDS). A regulamentação do dispositivo constitucional veio em duas etapas, sendo a primeira a Lei 8.080 de 19 de setembro de 1990, que tratou das questões relacionadas à organização e gestão do sistema e definiu as competências de cada uma das esferas. E, em 28 de dezembro do mesmo ano, foi promulgada a Lei 8.142 que tratou de temas relativos à participação da comunidade na gestão e acompanhamento e os critérios de financiamento e as transferências intergovernamentais¹¹³. O conjunto das duas leis ficou conhecido como a Lei Orgânica da Saúde.

¹¹² Para um detalhe da atuação dos sanitaristas da Assembléia Nacional Constituinte, ver Pereira (1996); Lucchese (1996); Cohn (1989).

¹¹³ São artigos que já estavam previstos na Lei 8.080, mas que haviam sido vetados pelo presidente Collor. Sobre o processo de criação dessas leis, ver Carvalho (2001).

Por meio dessa legislação, ficou definido que cabe ao Governo Federal promover a descentralização para estados e municípios dos serviços e ações de saúde; acompanhamento, controle e avaliação; elaboração, em cooperação técnica com estados e municípios, do Planejamento Estratégico Nacional do SUS; e financiamento. Ao estados coube a incumbência de promover a descentralização para municípios dos serviços e ações de saúde; acompanhar, controlar e avaliar as redes hierarquizadas do SUS; oferecer apoio técnico e financeiro aos municípios; e executar ações e serviços suplementares de saúde. Por fim, os municípios são responsáveis pelo planejamento e execução dos serviços de saúde, além de atuar articuladamente com a direção estadual no planejamento e organização da rede regionalizada e hierarquizada do SUS.

Para a gestão do Sistema Único de Saúde cada uma das esferas de governo deveria contar ainda com o Conselho de Saúde, um órgão colegiado composto por representantes do próprio governo, prestadores de serviços, profissionais de saúde e usuários, sendo que estes devem ter representação paritária em relação ao conjunto dos demais membros. O Conselho de Saúde teria a dupla função de formular estratégias de implementação das políticas de saúde e controlar sua execução, funcionando como órgão de controle social.

Estes Conselhos também deveriam controlar a aplicação dos recursos do SUS vinculados aos Fundos de Saúde, que deveriam ser criados em cada esfera de governo. Os governos subnacionais devem criar este fundo por meio de lei própria para se habilitarem a receber os recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS). Pela legislação aprovada, as transferências seriam realizadas de forma regular e automática.

A Lei Orgânica da Saúde também estabeleceu as Conferências de Saúde como instâncias colegiadas para “avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes” (Lei 8.142/1991, Art. 1º, § 1º). Estas Conferências têm periodicidade de quatro anos e devem ser convocadas pelo Poder Executivo Federal.

Para completar as arenas na área da saúde, falta citar a criação das Comissões Intergestores Tripartite e Bipartite, criadas em 1993 pela Norma Operacional Básica 1. São instâncias de negociação do processo de descentralização do SUS. No âmbito nacional, as discussões ocorrem na CIT, composta de forma paritária por representantes do Ministério da Saúde e dos órgãos de representação dos Secretários Estaduais de Saúde (CONASS) e dos Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS), e sua finalidade é “assistir o Ministério da

Saúde na elaboração de propostas para a implantação e operacionalização do SUS submetendo-se ao poder deliberativo e fiscalizador do Conselho Nacional de Saúde.” (NOB/SUS 01/1993). A CIB atua em âmbito estadual e é integrada de forma paritária por dirigentes da Secretaria Estadual de Saúde e do órgão de representação dos Secretários Municipais de Saúde do Estado. Assim como na instância nacional, a CIB deverá submeter suas propostas para aprovação pelo Conselho Estadual de Saúde.

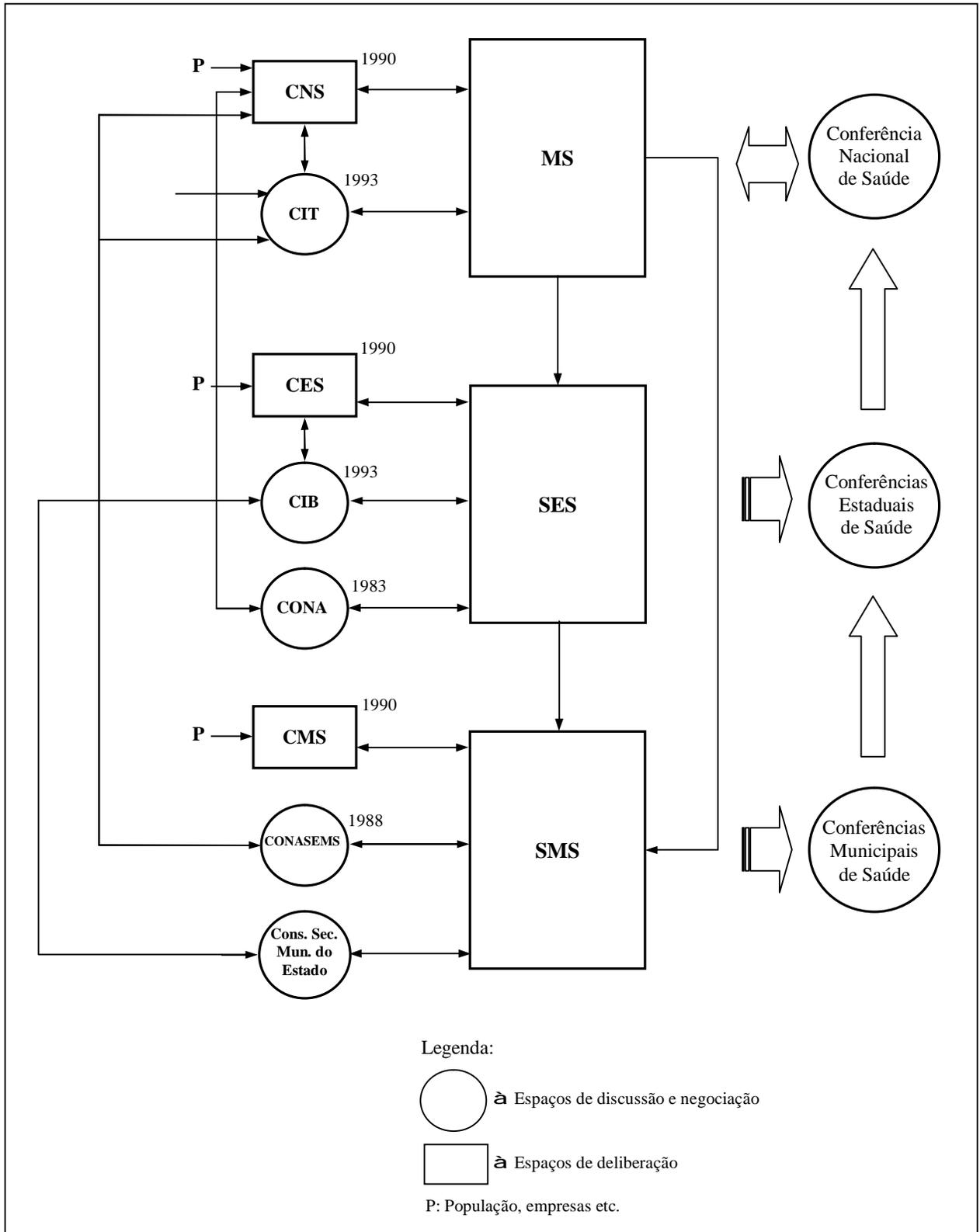
Após apresentar esse panorama geral, o quadro a seguir representa a estrutura institucional na saúde e o quadro que é apresentado em seguida apresenta a complexa trama que articula os principais atores da área da saúde.

Quadro 7 – Estrutura institucional e decisória do SUS

Esfera	Órgão Gestor	Colegiados Permanentes	Comissão Intergestores	Colegiados Periódicos	Colegiados Inter-governamentais Horizontais
Nacional	Ministério da Saúde (MS)	Conselho Nacional (CNS)	Comissão Tripartite (CIT)	Conferência de Saúde Nacional	---
Estadual	Secretarias Estaduais (SES)	Conselho Estadual (CES)	Comissão Bipartite (CIB)	Conferência de Saúde Estadual	Cons. Nac. de Secretários Est. de Saúde (Conass)
Municipal	Secretarias Municipais (SMS)	Conselho Municipal (CMS)	---	Conferência de Saúde Municipal	Cons. Nac. de Secretarias Mun. de Saúde (CONASEMS)

Fonte: Adaptado de CONASS, 2003b, p. 40.

Figura 8 – Engenharia institucional da saúde



Fonte: elaboração do autor.

Trata-se de um modelo que apresenta as características de um sistema federativo com autoridade superposta e que trouxe para o centro do sistema de atenção à saúde os governos estaduais e municipais, convertendo-os em atores chave no processo de descentralização das ações no setor. A tensão que se estabeleceu entre as esferas de governo ocorreu na construção dos instrumentos que orientariam o processo de descentralização, as Normas Operacionais Básicas. Mais do que visões distintas sobre o que deveria ser o SUS, o conflito era resultante principalmente da visão hierárquica que o Ministério da Saúde tinha sobre sua forma de atuação. Ou seja, caberia a ele a definição das formas e do processo de descentralização, situação que entrou em confronto com a nova situação federativa, com a presença de estados e municípios como atores partícipes da arena política.

A conversão da Lei Orgânica de Saúde em ações para a construção de um sistema descentralizado, regionalizado e hierarquizado foram orientadas pelas Normas Operacionais Básicas (NOB), Normas Operacionais da Assistência à Saúde (NOAS) e o Pacto de Gestão, que se constituem nas principais mudanças sistêmicas e são indicadas no quadro a seguir.

Quadro 8 – Principais mudanças sistêmicas e programáticas na área da saúde – após a promulgação da Constituição de 1988

Ano	Mudanças sistêmicas	Mudanças programáticas
1990	Lei Orgânica da Saúde	
1991	NOB 1/1991	Unidade de Cobertura Ambulatorial (UCA)
1992	NOB 1/1992	
1993	NOB 1/1993	<ul style="list-style-type: none"> • Grupo Executivo de Descentralização (GED) • Comissão Intergestores Tripartite (CIT) • Comissão Intergestores Bipartite (CIB)
1996	NOB 1/1996	
2002	NOAS 1/2002	
2006	Pacto de Gestão	

Fonte: elaboração do autor

Após a regulamentação dos dispositivos constitucionais com a Lei Orgânica da Saúde, o que passava a estar em jogo eram as características e o processo de implementação das alterações necessárias para se conformar um sistema único de saúde. Três aspectos pontuarão a análise: 1) o papel de cada uma das esferas na atenção à saúde, o que implica analisar a questão da

descentralização, 2) os recursos financeiros para a manutenção do novo sistema e a mudança no padrão de investimentos por esfera e 3) a adesão de estados e municípios a cada uma das Normas. Analiticamente serão considerados distintamente, mas as entrevistas mostraram que são temas que se desenvolvem de forma simultânea, como não poderia deixar de ser.

As NOBs, elaboradas para regulamentar o processo de descentralização, apresentam três aspectos principais: 1) critérios e mecanismos de repasse de recursos do Governo Federal para estados e municípios; 2) divisão de responsabilidades; 3) relação entre as esferas de governo. O primeiro ponto representa uma peça essencial da política de saúde, pois atua como definidor “da repartição de atribuições e competências e do grau de autonomia gestora de cada esfera de governo no sistema de saúde. Isso se deve ao fato de o financiamento federal do SUS representar um percentual significativo do gasto público setorial, em comparação ao gasto efetuado a partir de receitas fiscais próprias dos estados e municípios.” (Levcovitz et al., 2001, p. 273).

O que se observou, e será analisado nas próximas seções, é o conflito que se estabeleceu na relação entre os entes governamentais, particularmente entre União e governos subnacionais, na definição dos parâmetros do SUS. É uma tensão que reflete a prevalência na burocracia do Ministério de uma visão de federalismo baseado no modelo de autoridade inclusiva, enquanto que estados e municípios já operavam segundo a lógica da autoridade interdependente, pressionando o MS no estabelecimento de um canal de comunicação.

Como veremos, a lógica hierárquica se mantém ao longo do tempo, embora CONASS e CONASEM consigam vitórias importantes, como a criação da CIT e da CIB. A necessidade de que o Governo Federal passe as suas propostas pela CIT, e dessa forma esteja sujeita às influências das demandas subnacionais, é uma das principais mudanças nas relações intergovernamentais. Ou seja, mesmo que tente manter a visão hierárquica na relação com as demais unidades federadas, as políticas já não podem simplesmente ser implementadas sem um debate.

Em geral, embora com procedimentos e ênfases diferentes, essas NOB visam operacionalizar a Lei Orgânica do SUS mediante ordenamentos na transferência de recursos, nos requisitos para estados e municípios se habilitarem a receber recursos federais e nas metodologias de pagamento dos procedimentos hospitalares e ambulatoriais. (Silva, 2000).

Em entrevista, o atual Secretário Executivo do CONASS Jurandi Frutuoso¹¹⁴ considerou que: “O CONASS participou das discussões de todas as Normas. Participamos dos acertos e dos erros também.”

Uma das principais características das NOBs diz respeito ao “Caráter transitório desse tipo de instrumento, que pode ser reeditado ou substituído por outro à medida que o processo de descentralização avança, permitindo a atualização das regras em diferentes estágios de implementação do SUS.” (Levcovitz et al., 2001, p. 273). Assim, mais do que aspectos similares, as NOBs representam um processo de aprendizagem advindo do processo de descentralização na saúde, construído a partir das três esferas de governo. Este processo de aprendizado e deliberação conjunta levou a uma das maiores inovações institucionais das políticas sociais, a criação das Comissões Intergestores Tripartite e Bipartite. Mais do que o reconhecimento oficial da necessidade de uma arena para debates intergovernamentais, a inovação ficou por conta da inclusão do CONASS e do CONASEMS na estrutura legal do SUS. Dessa forma, tanto o Conselho de secretários estaduais como de municipais precisa ser consultada sobre as mudanças de rumos no sistema único de saúde. Esta é uma das mais importantes e significativas características institucionais da saúde e uma diferença fundamental em relação aos Conselhos similares nas áreas da educação e administração, que precisam estar em constante mobilização para manter o canal de comunicação com o Governo Federal.

3.3. A manutenção da lógica de autoridade inclusiva do Ministério da saúde

A literatura acadêmica sobre a primeira Norma Operacional Básica aponta que não houve participação do CONASS e do CONASEMS na sua construção. Esta Norma seria o produto da burocracia do INAMPS, já vinculado ao Ministério da Saúde¹¹⁵, e reveladora da persistência de uma lógica autoritária e insulada do Governo Federal. Lançada em 1991, foi “editada por três vezes. A primeira, contestada pelos juristas por ter saído pelo INAMPS, foi reeditada de imediato após autorização do Ministério da Saúde e, depois de seis meses, revisada. Na seqüência veio a NOB-92.” (Carvalho, 2001, p. 436). A lógica centralizadora na saúde foi também um reflexo do período Collor, conforme relatou Miranda:

¹¹⁴ Entrevista concedida em 11 de julho de 2007. Jurandi Frutuoso foi Secretário de Estado da Saúde do Ceará, ocupou a presidência do CONASS (2006-7) e atualmente é o Secretário Executivo da entidade. Também foi Secretário Municipal de Saúde de Pedra Branca (CE) entre 1997 e 2002.

¹¹⁵ O INAMPS foi transferido do Ministério da Previdência e Assistência Social para o Ministério da Saúde por meio do Decreto n. 99.060, de 7 de março de 1990.

Com a excessiva centralização política e administrativa do governo Collor, advinda do período anterior e mantida praticamente intacta, os dirigentes do Ministério da Saúde e do INAMPS buscaram estabelecer uma direção hierárquica, utilizando mesmo de estratégias de imposição para o encaminhamento unilateral de suas decisões. Para tanto, as normas ministeriais eram publicadas continuamente, sem qualquer discussão ou negociação intergovernamental prévia. (Miranda, 2003, p. 169).

Este processo teria frustrado as expectativas dos governos subnacionais, pois

Municípios e estados esperavam que, com a aprovação da Lei Orgânica da Saúde, o SUS fosse implantado, segundo as novas normas e o financiamento seguisse o que lá estava escrito no 8.080/35 e 8.142/2. Qual não foi a surpresa de todos quando uma enxurrada de portarias do INAMPS adentrou os gabinetes dos gestores públicos em janeiro de 1991. Eram as portarias inampianas 15, 16, 17, 18, 19 e 20 e a resolução 258 de 7/1/91 que tinha como anexo a NOB-91 e outros penduricalhos.

O Conselho Nacional de Secretários Estados de Saúde defende uma outra visão sobre o processo de formulação da NOB. Segundo Néilson Rodrigues dos Santos,¹¹⁶

Em 1991 e 1992 foram feitas as primeiras normas operacionais básicas. Foi o CONASS que promoveu mais intensamente a discussão com o Ministério da Saúde, fazendo uma grande pressão para que este atendesse melhor estados e municípios. O CONASEMS já participava também e tinha uma posição muito boa. Naquela época o presidente do CONASS era o Lúcio Alcântara. Ele e os demais membros discutiram com o Ministério da Saúde para que o INAMPS colocasse mais recursos financeiros nas consultas e nos ambulatórios, tirando das internações. Na medida em que esses funcionassem melhor, seriam evitados os excessos de internações. Gastava-se mais recursos financeiros na internação do que no ambulatório. (Conass, 2007, p. 68).

Mas esta pressão ainda não resultou na melhoria da articulação, pois, dentre outros fatores, a relação ainda era informal. Como lembrou José Guerra,

No início, tudo era difícil, porque o CONASS não era reconhecido como uma entidade oficial ainda. Era uma reunião de secretários que estavam tentando se organizar para poder reivindicar algumas coisas do Ministério da Saúde. Naquela época, o Ministério da Saúde também estava passando por uma reestruturação, com a questão da unificação, depois da reforma constitucional e da criação do SUS. Os secretários começaram a se mobilizar para também se organizarem, mais em caráter de reivindicação. Criou-se um espaço físico, onde os secretários tinham um local para se reunir, onde recebiam informações do Ministério. (Conass, 2007, p. 86).

¹¹⁶ Foi Secretário Estadual de Saúde de São Paulo e presidente do CONASS de 1989 a 1990, Secretário Municipal de Saúde de Campinas (SP) de 1983 a 1988, Coordenador da Secretária Técnica do CONASS.

Como o próprio CONASS reconhece, “a tarefa de consolidação da representação, na verdade, não pôde ser realizada como uma etapa calculada e sistemática. Antes, ela ocorreu no próprio calor da luta pela ampliação e regularidade do financiamento e pela adequação das normas que regiam o sistema de saúde.” (Conass, 2003, p. 12).

Em entrevista, o atual Secretário Executivo do CONASS também defendeu que ocorrera a participação da entidade em todas as NOBs, seja nos aspectos positivos ou nos seus defeitos. Lúcio Alcântara¹¹⁷ destacou as dificuldades dos primeiros anos:

O processo de descentralização trazido pela Constituição de 88, deu muita força aos municípios, particularmente em relação à saúde e principalmente depois da Lei Orgânica. Isso naturalmente significava uma mudança muito grande dos papéis das instâncias políticas. Essa descentralização numa primeira abordagem implicava numa perda de poder dos estados e tinha toda uma mudança cultural que precisava ser feita. Era um tempo de construção muito delicado e difícil, porque às vezes havia intolerâncias das partes, muitos não queriam compreender que isso era algo que deveria ser construído politicamente e não só com a letra fria da lei. Esse foi um trabalho que o CONASS fez numa tecitura política muito delicada. A primeira norma operacional básica foi um passo inicial, tanto que depois teve que ser ajustada e melhorada, até que se criasse um consenso entre os estados e os municípios. (Conass, 2007, p. 68).

Mais do que discutir a efetiva participação do CONASS naquele momento, é importante apontar que algumas medidas trazidas pela NOB 1/91 não refletiam a Lei Orgânica da Saúde, principalmente no que tange aos mecanismos de financiamento do sistema de saúde. A principal crítica dos gestores da saúde é que não foi criado o repasse regular e automático de recursos do fundo federal para os fundo subnacionais, procedimento que traria maior liberdade para estados e municípios definirem suas ações. A Norma seguiu a mesma lógica do SUDS e manteve os convênios firmados caso a caso, contrariando claramente o estipulado na LOS.

O valor a ser repassado pelo Governo Federal aos entes subnacionais seria a somatória de dois tipos de transferências: 1) uma parcela fixa e proporcional à população de cada unidade da federação, denominada Unidade de Cobertura Ambulatorial (UCA); 2) uma parcela calculada em função dos serviços prestados (pelas entidades filantrópicas, hospitais universitários, entidades contratadas e conveniadas) e alimentados no Sistema de Informações Ambulatoriais do SUS (SIA/SUS). Dessa forma, “Estados e municípios foram transformados em entidades

¹¹⁷ Foi presidente do CONASS (1991-2), Secretário Estadual de Saúde do Ceará (1971-3), Prefeito de Fortaleza (1979-82), Deputado Federal (1983-7), Vice-Governador do Ceará (1991-4) e Secretário de Saúde (1991-2), Senador da República (1995-2003) e Governador do Ceará (2003-2006).

produtoras de procedimentos de assistência médica, em pé de igualdade com as empresas privadas contratadas e conveniadas” (Levcovitz et. al., 2001, p. 275; Carvalho et. al., 1993). Ao privilegiar o pagamento por produção de serviços, o sistema de saúde continuou a apresentar as características de um modelo de autoridade inclusiva. Isto porque os recursos repassados às instâncias subnacionais não podiam ser remanejados em função das necessidades locais e seriam apenas para cobrir os gastos com os atendimentos.

Em suma, a primeira Norma Operacional Básica manteve ainda uma gestão centralizada no nível federal e coordenada por meio do INAMPS, até então o órgão responsável pelas ações da área da saúde. Houve, então, uma preponderância do INAMPS sobre estados e municípios. Mesmo com estes problemas, mais de 1.000 municípios fizeram a adesão aos convênios, refletindo, segundo Levcovitz, a “insatisfação com o relacionamento privilegiado entre as Secretarias Estaduais de Saúde e o INAMPS no período SUDS e como forma de responder aos anseios urgentes de descentralização.” (2001, p. 274).

Ainda no campo das relações intergovernamentais, o repasse de recursos federais diretamente para os municípios prejudicou as relações com os estados uma vez que este nível de governo não teria mais como influenciar as ações municipais. Duas conseqüências são visíveis para um sistema federativo: o primeiro foi a perda, por parte dos estados, da capacidade de articulação e de negociação que haviam desenvolvido no sistema SUDS (Levcovitz et. al., 2001, p. 275); o segundo foi o aumento do poder de influência do Governo Federal sobre a arena municipal. Os convênios eram assinados diretamente pelo MS/INAMPS com as prefeituras sem a participação da esfera estadual, o que, se de um lado acelerou a municipalização, por outro não contribuiu para a formação de sistemas articulados e integrados previstos no SUS (Levcovitz et. al., 2001, p. 275). Ainda segundo o autor,

Provavelmente, a ampliação do envolvimento municipal na construção do novo sistema de saúde tenha sido o principal avanço proporcionado pelas portarias do MS e pelas NOB SUS 01/91 e NOB SUS 01/92. Assinale-se ainda que os secretários estaduais de saúde não foram capazes, técnica e politicamente, de promover uma articulação apropriada para propor outro modelo de relacionamento e financiamento.

Para alguns autores, a NOB 1/91 representou uma recentralização do sistema de saúde e um retrocesso em relação ao SUDS (Ugá et. al., 2003, p. 419), principalmente por estabelecer o mecanismo convenial em detrimento do repasse automático fundo a fundo – como, aliás, estava previsto na Lei Orgânica da Saúde –; a atenção à saúde ficou restrita às ações médico-

assistenciais, sem incluir ações coletivas; as unidades de saúde dos governos subnacionais passaram a ser tratadas como prestadores de serviços, retomando a lógica da autoridade inclusiva.

Neste cenário, o CONASS e o CONASEMS apresentaram uma demanda ao Conselho Nacional de Saúde acerca da criação de uma comissão intergovernamental para discutir e definir os rumos da descentralização na saúde:

As representações do CONASS e CONASEMS, alinhadas em busca de um espaço formal de interlocução e negociação intergovernamentais e com o propósito estratégico de ganhar adesão, usaram de estratégias de persuasão e de intermediação (do Conselho Nacional de Saúde, de dirigentes do Governo Federal) e, uma vez alcançado o objetivo da criação formal da Comissão Tripartite, não lograram a sua viabilidade política e operacionalização durante aquele período. (Miranda, 2003, p. 169).

A partir desta demanda:

(...) em 26/04/1991, o Conselho Nacional de Saúde aprovou uma resolução (n.º 02), solicitando ao Ministro da Saúde a criação de uma comissão intergovernamental, denominada Tripartite, para operacionalizar e institucionalizar a negociação, pactuação, articulação e integração entre as esferas de governo, na perspectiva da municipalização das políticas públicas de saúde. (Miranda, 2003, p. 183).

A principal crítica das duas entidades era quanto à centralização política e conduta normativa unilateral do Ministério da Saúde (Carvalho, 2001). As principais demandas se referiam a um “questionamento quanto aos valores da tabela de procedimentos hospitalares e ambulatoriais pagos aos estados e municípios (inferiores àqueles pagos aos prestadores privados) e a uma solicitação de que fosse elaborada uma nova Norma Operacional Básica com a participação tripartite.” (Miranda, 2003, p. 184). A partir dessa pressão, a Portaria Ministerial n. 1.180, de 22 de julho de 1991, instituiu a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) como uma instância colegiada de negociação e articulação entre os gestores das três esferas de governo, com representação paritária da União pelo Ministério da Saúde, dos estados pelo CONASS e dos municípios pelo CONASEMS.

Apesar dessa vitória das entidades que congregam os secretários estaduais e municipais de saúde, a CIT funcionou assistematicamente em 1991 e 1992 (Lucchese, 1996, p. 94) e, “de parte do Ministério da Saúde [a CIT] nunca funcionou.” (Carvalho, 1991, p. 440). Conforme relatou Santos,

O CONASS, o CONASEMS e alguns dirigentes técnicos do Ministério, de uma maneira “escondida” do Governo Federal, começaram a se reunir “clandestinamente”. A Tripartite, que hoje dizem que é o maior momento da gestão do SUS, reunindo-se mensalmente e com muita competência, nasceu de maneira clandestina. O Lúcio Alcântara que era presidente do CONASS naquela época e o presidente do CONASEMS, José Eri Medeiros, encamparam isso. (Conass, 2007, p. 72)

Enquanto a CIT não era efetivada como um lócus importante de negociação, as principais discussões e deliberações ocorriam no Conselho Nacional de Saúde (Miranda, 2003, p. 184). Mais do que discutir a efetividade ou não da CIT nesses dois primeiros anos de sua criação, é importante destacar a atuação tanto do CONASS como do CONASEMS pela criação dessa instância de negociação, reafirmada como arena decisória do SUS na NOB de 1993. O principal assunto dos gestores era quanto à definição dos valores dos procedimentos médicos (idem, p. 168).

O ano de 1992 foi marcado pela instabilidade política em função de todo o processo que culminou no impeachment de Collor. Apesar da turbulência política, o Ministério da Saúde havia convocado a 9ª Conferência Nacional de Saúde¹¹⁸, realizado de 9 a 14 de agosto e cujo tema central foi “Sistema Único de Saúde: a municipalização é o caminho”.¹¹⁹

3.4. A ampliação da coordenação intergovernamental – CIT e CIB – e o fortalecimento do CONASS e CONASEMS

Com a renúncia de Collor, a Presidência da República foi assumida por Itamar Franco, que nomeou Jamil Haddad para o Ministério da Saúde. A equipe ministerial foi composta por vários municipalistas, alguns com passagem pelo CONASEMS, e que assumiram cargos estratégicos, como a Secretaria de Assistência à Saúde do MS e a presidência do INAMPS (Carvalho, 2001; Debatedores, 2001; Miranda, 2003; Silva, 2001). Segundo Guedes,

A nomeação, em setembro de 1992, para o Ministério da Saúde, de um ministro e de uma equipe de assessores vinculados ao ideário de esquerda, muitos deles

¹¹⁸ “Cabe referir que esse evento realizou-se no contexto político do impeachment do presidente da República, quando a máquina político-administrativa estava quase paralisada, e a sociedade, em absoluta efervescência (aguardava os acontecimentos e a definição dos rumos do país). Participaram da conferência perto de 3.000 delegados e participantes credenciados, e 1.500 observadores nacionais e internacionais (profissionais de saúde, prestadores públicos e privados de ações de saúde, representantes de governo das três esferas, representantes do Poder legislativo, Poder Judiciário e usuários dos serviços de saúde).” (Lucchese, 1996, p. 111).

¹¹⁹ A Conferência também refletiu o clima em torno do impeachment de Collor: a carta da 9ª CNS teve o título “Em defesa da vida e da ética: Fora Collor”. (Brasil, 1993)

de incontestável militância na Reforma Sanitária só fazia aumentar e tornar positivas as expectativas de todos. Acrescia-se a isto a indicação para postos-chave do MS de ex-secretários municipais de saúde, como foi o caso do antigo Departamento do SUS e posteriormente da própria SAS [Secretaria de Atenção à Saúde]. (Debatedores, 2001).

Uma das primeiras medidas da nova equipe ministerial foi a “legalização”, no início de 1993, dos encontros “clandestinos” entre representantes do Ministério, CONASS e CONASEMS com a criação do Grupo Executivo de Descentralização (GED). Seu objetivo era o de discutir as questões relacionadas à descentralização numa perspectiva sistêmica e, segundo Goulart, “Curiosamente, o GED, capitaneado pela área de planejamento da Secretaria Executiva do MS, teve participação muito mais ativa dos atores externos, como foi o caso da representação municipal, do que dos setores internos do ministério, salvo o caso da SAS [Secretaria de Assistência à Saúde].” (Debatedores, 2001, p. 296). A maior participação da SAS foi em razão de técnicos ligados ao movimento sanitário terem assumido posições de destaque no Ministério da Saúde. O Grupo, pautado nas recomendações da 9ª Conferência Nacional de Saúde, elaborou o documento “Municipalização das ações e serviços de saúde: a ousadia de cumprir e fazer cumprir as leis” que apresentou a estratégia para a descentralização das ações em saúde. Goulart destacou que, “nos primeiros meses de 1993 já havia um esboço de NOB em discussão e circulação entre os pares” (idem). O documento serviu de base para as discussões de uma nova NOB:

A NOB SUS 01/93 é a tradução operacional da última versão deste documento [do GED], tendo resultado de cerca de seis meses de debates envolvendo o Conselho Nacional de Saúde (CNS) e a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), até ser implantada a partir da publicação da portaria do Ministério da Saúde (MS) n. 545, de 20 de maio de 1993. (Levcovitz et. al., 2001).

Tanto as reuniões informais como sua evolução para o GED representaram a formação de uma “cultura tripartite” (Debatedores, 2001, p. 297), que acabou por culminar nas Comissões Intergestores¹²⁰, que são foros de negociação e deliberação do processo de descentralização, consolidando as arenas de negociação entre as diferentes esferas de governo. No âmbito nacional, funciona a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), integrada paritariamente por representantes do Ministério da Saúde, do CONASS e do CONASEMS. No estadual, foi criada a Comissão

¹²⁰ Sobre os conflitos na formulação e implementação da NOB 1/1993, ver Debatedores (2001, p. 296).

Intergestores Bipartite (CIB)¹²¹, composta de forma paritária por dirigentes da Secretaria Estadual de Saúde e do órgão de representação dos Secretários Municipais de Saúde do Estado. Segundo o CONASS, as duas arenas representam “importantes espaços de negociação, pactuação, articulação, integração entre gestores.” (Conass, 2003b, p. 29). São estruturas que reúnem as demandas das esferas de governo em uma mesa de negociação e onde são definidos os rumos da descentralização e operacionalização do SUS. Na definição das características da CIB, Miranda relatou o seguinte conflito:

Uma discussão polêmica que aconteceu neste momento da criação das Comissões Bipartites dizia respeito a questão da representatividade formal do Ministério da Saúde em cada Comissão Estadual (seriam então Comissões Tripartites estaduais e não Bipartites), demanda originada principalmente de alguns setores ministeriais (principalmente da Fundação Nacional de Saúde e de remanescentes dos escritórios estaduais do INAMPS). Houve então um acordo na Comissão Tripartite, sustentado principalmente pelo CONASEMS e CONASS, de que não deveria haver representação federal nas Comissões Estaduais porque se tratava de um espaço de pactuação mais específico sobre o processo de descentralização entre os estados e municípios (Carvalho, 1998). (Miranda, 2003, p. 187).

A intenção inicial do Ministério de manter um representante na CIB novamente reflete a prevalência de uma lógica autoritária em seu interior. A mobilização das duas entidades ligadas aos governos subnacionais e sua vitória na questão revelam também um amadurecimento na própria relação entre os três atores.

A NOB 1/93¹²² reconheceu o CONASS e o CONASEMS como instâncias legítimas de representação dos governos subnacionais nas questões relativas à saúde, o que reforça sua atuação na articulação horizontal, já que estas entidades devem produzir uma posição comum entre seus membros para ser defendido na CIT, fato que já vinha ocorrendo e foi apenas formalizado pelo Ministério da Saúde. É preciso ressaltar, entretanto, que da mesma forma que a criação da CIT se deu por meio de uma portaria ministerial, um outro ato administrativo pode revogar esta instância de negociação. A aparente fragilidade do procedimento de criação da NOB tem o reforço do histórico de construção da CIT, que aparentemente enveredou por um processo

¹²¹ A adesão dos municípios a algumas das três modalidades de gestão deveria ocorrer por solicitação à Comissão Intergestores Bipartite. Caso a CIB não estivesse instalada no estado, a solicitação deveria ser encaminhada diretamente à Comissão Intergestores Tripartite.

¹²² Editada pela Portaria ministerial n. 545, de 20 de maio de 1993.

de *path dependence* e criou uma coalizão, ao menos entre o CONASS e o CONASEMS em torno dessa arena.

Ao resgatar o processo de criação da NOB 1/93, Santos destacou o papel das duas entidades representativas dos secretários de saúde e a mudança na relação federativa,

A NOB/93 oficializou a Tripartite, em 1994. O presidente do CONASS era o secretário do Piauí, Benício Sampaio. Ele teve papel formidável, porque participou aguerridamente da discussão da criação da NOB/93, que foi muito revolucionária na época e lutou para implantar os fundos de saúde e o repasse fundo a fundo. Quer dizer, o CONASS, o CONASEMS e o próprio Ministério da Saúde conseguiram o início da reforma do Estado, porque acabaram os convênios. O Governo Federal não podia mais tratar estados e municípios como simples executores dos programas federais. Isso foi resolvido na NOB/93. Nesse momento o CONASS e o CONASEMS tiveram um papel formidável e decisivo. (Conass, 2007, p. 72).

Embora as pesquisas reconheçam a relevância da CIT como instância de negociação, deliberação e onde afloram os conflitos intergovernamentais, é possível destacar ainda mais a importância dessa arena. Na verdade, trata-se de uma das mais importantes inovações no sistema federativo brasileiro e que equacionou a questão da representação dos interesses dos governos subnacionais, tanto estaduais como municipais, nos processos decisórios relativos às questões que lhes afetam. Não significa que seja a única forma possível e nem que esteja isenta de problemas. A força de um nível de governo em relação às demais pode desequilibrar o jogo que se trava no interior da Comissão e levar à ruptura.

Guedes¹²³, que também reforçou a importância da CIT na “articulação de diferentes visões e interesses”, ressaltou que persistem algumas dificuldades na Comissão, como a necessidade de uma postura mais democrática na condução “das reuniões por parte do Ministério da Saúde, que tem um peso muito forte e pode oferecer vantagens para aprovar projetos de seu interesse. De forma geral, ao longo do tempo o Ministério tem conquistado os municípios para suas propostas.” Segundo um dos entrevistados, que solicitou o anonimato, “houve um momento, em período recente [governo Lula], em que a CIT chegou a ponto do rompimento, principalmente porque o Ministério estava se articulando diretamente com os municípios, ignorando de forma sistemática a esfera estadual.” (dirigente da área de saúde). A despeito dos problemas e dificuldades relatados, a fortaleza institucional da CIT parece estar no processo de sua própria

¹²³ Idem.

criação, construída a partir da interlocução entre as três esferas. Embora com um nítido interesse maior por parte dos secretários estaduais e municipais, ansiosos por fazer valer sua opinião no processo de formulação e implementação do SUS, houve um momento em que essa iniciativa encontrou respaldo e apoio no interior do próprio Ministério, culminando com sua aprovação.

No que tange à busca do comando único em cada uma das esferas de governo, no plano federal, a transferência do INAMPS para o Ministério da Saúde (em 1990) foi complementada com a extinção do órgão em março de 1990¹²⁴, que teve seus recursos transferidos para o Fundo Nacional de Saúde (FNS). A construção de um sistema hierarquizado e regionalizado, por seu turno, ainda estava dando seus primeiros passos, como será discutido na próxima seção.

Na questão do financiamento da saúde, o ano de 1994 marcou um outro avanço do SUS, isso porque o Decreto 1.232, de 30 de agosto de 1994, definiu condições e a forma de repasse regular e automático de recursos do Fundo Nacional de Saúde para os fundos de saúde estaduais, municipais e do Distrito Federal, atendendo, finalmente, à Lei Orgânica da Saúde e a uma antiga reivindicação do movimento sanitário, além de ter tornado ineficaz o mecanismo de transferência convencional da NOB 1/93. Esta conquista teve uma implicação direta nas relações intergovernamentais, pois

(...) rompe com a relação de tutela e com as práticas clientelísticas e centralizadoras que marcaram a trajetória da política de saúde. Por outro lado, rompe também com a modalidade de financiamento de compra (Ministério da Saúde) e venda (estados e municípios) de serviços, conhecida por suas distorções freqüentemente divulgadas pela imprensa (superfaturamento, fraudes, etc.), o que contraria interesses não desprezíveis estabelecidos na arena política setorial. (Lucchese, 1996, p. 108).

A vitória só não foi maior porque o setor da saúde havia sofrido um revés em 1993, quando o “Ministério da Previdência Social, alegando problemas de caixa que resultariam em déficit caso fossem repassados os recursos para o Ministério da Saúde, assumiu a retenção dos recursos da saúde no Fundo de Previdência e Assistência Social, cujos repasses jamais foram retomados” (Lucchese, 1996, p. 104). A perda da principal fonte de recursos para o financiamento da saúde – os recursos arrecadados pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) – foi, na visão de Nelson Rodrigues dos Santos, uma grande derrota:

¹²⁴ O INAMPS foi extinto pela Lei 8.689, de 27 de julho de 1993.

O Ministério da Saúde foi a zero. O SUS quase acaba em 1993. [...] O Ministério da Saúde entrou em colapso e foi obrigado a pedir um empréstimo. O presidente da República a época, Itamar Franco, teve que fazer um decreto de calamidade pública. Com esse decreto, o Ministério da Saúde pode pedir um empréstimo para o Ministério do Trabalho, junto ao Fundo de Apoio ao Trabalhador. Esse foi um golpe muito duro para o SUS. (Conass, 2007, p. 73).

Apesar de o empréstimo de recursos do FAT ter se tornado recorrente, não passou de uma medida paliativa, pois acabou por se transformar “em dívida a pagar inscrita no Orçamento do MS.” (Lucchese, 1996, p. 104). A situação levou a uma irregularidade nos repasses federais aos governos subnacionais¹²⁵ gerando crises políticas, financeiras, institucionais e gerenciais (idem) e reações por parte do CONASS e CONASEMS que, em 1994,

(...) entraram com uma ação junto ao Ministério Público Federal requerendo as medidas necessárias para o efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de saúde aos direitos de cidadania assegurados na Constituição. A partir da análise do financiamento da Seguridade Social, o documento apresenta alternativas de encaminhamento para o que caracteriza de “inúmeros atos de desrespeito à Constituição” (...) (Lucchese, 1996, p. 108).

Devido às turbulências em função do impeachment de Fernando Collor e a delicada tessitura política em que Itamar Franco assumiu a Presidência, Goulart considerou que “Mesmo o decreto que regulamentou as transferências fundo a fundo só produziu seus efeitos muito lentamente, além de ter sido assinado um tanto tardiamente (1994)” (Debatedores, 2001, p. 296). O autor reconhece que uma das principais conquistas da NOB 1/93 foi o surgimento de uma cultura tripartite “como real conquista desses tempos difíceis, talvez a maior daquelas alcançadas pela vigência da NOB 93.” (idem).

3.4.1. Mudanças institucionais com a NOB 1/93

A NOB 01/93¹²⁶ introduziu as modalidades de habilitação de estados e municípios ao Sistema Único de Saúde. Essa estratégia foi adotada em função das diferentes capacidades técnicas e operacionais de cada ente federado e também por conta da percepção que

(...) a transformação do sistema de saúde não comporta rupturas bruscas que desorganizem as práticas atuais antes que se instaurem novas, impondo, por isso,

¹²⁵ “houve momentos em que estados, municípios e entidades privadas ficaram cinquenta, sessenta ou cem dias sem receber os recursos para remuneração dos serviços produzidos” (Lucchese, 1996, p. 107). Sobre financiamento e gastos do Ministério da Saúde, ver Barros, Piola & Vianna (1996).

¹²⁶ Portaria Ministerial nº 545 de 20 de maio de 1993.

um período de transição no qual medidas de caráter inovador devem ser instituídas em todos os Estados e Municípios em intensidade compatível com sua própria vontade e capacidade de absorção de responsabilidades gerenciais e políticas, de modo a evitar solução de continuidade na atenção à saúde da população. (Ministério da Saúde, 1993).

Para a esfera estadual, foram criadas duas modalidades de habilitação: 1) gestão parcial e 2) gestão semiplena. Para os municípios foram três: 1) a gestão incipiente, 2) gestão parcial e 3) gestão semiplena. O intuito foi o de criar as condições para se atingir os pressupostos da Lei Orgânica da Saúde, qual seja, a busca de um sistema regionalizado e hierarquizado e com comando único em cada esfera de governo. Esta NOB ainda deixou explícita a condição do município como gestor de serviços de saúde e o estado, além de gestor, como responsável pela articulação com os municípios para a elaboração da programação integrada; a extensão das responsabilidades, o volume de recursos e a forma de repasse dependeriam da modalidade de habilitação. O processo de descentralização que entraria em curso significaria a “redistribuição de poder, redefinição de papéis e estabelecimento de novas relações entre as três esferas de governo; reorganização institucional, reformulação de práticas e controle social” (Ministério da Saúde, 1993).

Durante o período de vigência da NOB 1/93 – foi implantado em 1994 e recebeu solicitações até 1996, quando foi iniciada a habilitação para a nova NOB – o número de municípios habilitados em cada uma das modalidades evoluiu conforme tabela a seguir.

Tabela 3 – Número de municípios habilitados à gestão local pela NOB-SUS-93

Condição de gestão local	1994	1995	1996	Var. % 94-96
Incipiente	1.836	2.131	2.369	29%
Parcial	537	612	619	15%
Semiplena	24	56	137	471%
Total	2.397	2.799	3.125	29%

Fonte: Oliva-Augusto e Costa (2000, p. 204).

Em relação aos estados, em 1995 foram habilitadas 5 UFs na condição de gestão parcial e 4 na semiplena, e, no ano seguinte o número aumentou para 9 e 7 respectivamente, totalizando 16 estados (Lucchese, 1996, p. 123).

A habilitação em qualquer uma das modalidades é condição inicial para ser parte do Sistema Único de Saúde e ter acesso aos repasses federais. A gestão semiplena, tanto para estados como para municípios, é a modalidade de maior autonomia na gestão dos recursos uma vez que transferência do Governo Federal para os subnacionais seria realizada de forma regular e automática (fundo a fundo) no valor do teto global da assistência¹²⁷, constituindo-se, ao mesmo tempo, num estímulo financeiro para a municipalização do SUS. Embora em valores absolutos o número de municípios habilitados na gestão incipiente seja a mais significativa, a maior evolução percentual de 1994 a 1996 foi na gestão semiplena. Em janeiro de 1997, quando foram suspensas as habilitações para a NOB 1/93, cerca de 60% dos municípios haviam aderido a alguma condição de gestão do SUS.

Para o financiamento das ações foi criada a Unidade de Cobertura Ambulatorial (UCA), cujo valor seria definido pelo Ministério da Saúde para grupos de estados de acordo com a complexidade da rede. O montante total seria proporcional à população de cada estado e compõe os Recursos para Cobertura Ambulatorial (RCA). No caso dos municípios, os valores deveriam ser definidos na CIB em função da séria histórica de gastos. Foi criado ainda o Teto Financeiro Hospitalar para o custeio das atividades hospitalares e que seriam calculados e repassados de acordo com a condição de gestão no SUS. Para o apoio à descentralização foi estabelecido o Fator de Apoio ao Estado (FAE) e o Fator de Apoio ao Município (FAM), que corresponde a um montante anual calculado em 5% do valor da UCA, multiplicado pela população total do estado ou município, respectivamente. Os recursos seriam repassados mensalmente (fundo a fundo) para as unidades da federação que se habilitassem em qualquer modalidade de gestão.¹²⁸

3.5. A tensão permanece: a NOB 1/96 e a preponderância do Governo Federal

A segunda conjuntura crítica analisada nesta Tese – o Plano Real e a estabilização econômica – foi também o período em que uma nova Norma Operacional começou a ser discutida. Segundo Levcovtiz et. al.,

O processo de negociação e formulação da NOB SUS 01/96 nos fóruns do Conselho Nacional de Saúde (CNS) e CIT até sua edição final através da portaria no 2.202, de 5 de novembro de 1996, durou cerca de 12 meses. Esse longo processo de discussão, que envolveu vários segmentos da sociedade, além

¹²⁷ Para detalhes sobre o mecanismo de financiamento, ver Lucchese (1996, p. 114-28).

¹²⁸ Um quadro resumo com as características gerais das diferentes condições de gestão pode ser consultado no Anexo da Tese.

de várias oficinas de trabalho do CONASS e encontros do CONASEMS, buscou a elaboração de uma proposta consensual, que atendesse às necessidades dos diferentes níveis gestores do SUS, em prosseguimento aos compromissos e atividades desencadeados nos encontros macrorregionais do MS com as CIBs em 1995. (2001, p. 278).

E, de acordo com Muller,

O período de pactuação da NOB foi muito demorado, nós tivemos aí um período de quase um ano e meio. Na minha opinião, talvez tenha sido uma das mais importantes normas operacionais, porque ela garantiu duas coisas: consolidou o processo de descentralização e municipalização e ao mesmo tempo sinalizou muito claramente para o novo modelo de atendimento à saúde, com base na atenção básica e na Saúde da Família. (Conass, 2007, p. 81)

Miranda constatou que, nesse processo de construção da NOB 1/96, houve maior proximidade e alinhamento do Ministério da Saúde com o CONASS do que com o CONASEMS. Na relação entre as duas entidades, a busca pelo comando único foi caracterizada por “*mediações políticas* entre os interesses dos gestores estaduais e municipais com relação ao ‘comando único’ dos sistemas de saúde.” (2003, p. 172), com avanços e conflitos inerentes a uma negociação. O posicionamento do MS foi a de mediador e, por vezes, utilizou “*estratégias de imposição*, no sentido da determinação unidirecional de normas ministeriais.” (idem). Ainda segundo o autor, nesse período foram registradas manifestações das duas entidades representativas dos secretários de saúde subnacionais em relação à postura do Ministério e de seus dirigentes, que teriam adotado uma visão burocrática em relação à CIT, refletindo no aumento do número de portarias ministeriais e na dificuldade de diálogo. Frente a esse cenário,

As representações do CONASS e CONASEMS mais uma vez estiveram alinhadas e atuaram com o intuito de agilizar a implementação da NOB-SUS/1996. As motivações predominantes dos representantes municipais e estaduais para as estratégias de decisão, eram a persuasão e a busca de negociação com os dirigentes ministeriais, no sentido de recolocar a Comissão Tripartite como o centro de discussão sobre as decisões ministeriais. Evidentemente houve negociações intergestores permanentes no âmbito deste espaço decisório, contudo, em vários momentos essas negociações foram conflituosas.

Os tipos e meios estratégicos predominantes empregados no espaço de decisão por parte da representação ministerial foram principalmente de intercâmbio (premiação por adesão) e de imposição, a partir do controle e cobrança acerca do cumprimento de normas determinadas unilateralmente pelo Ministério da Saúde. (idem, p. 173).

Mesmo com a pressão de ambas as entidades, a NOB publicada em 1996 somente iniciou sua implementação em 1998 e uma das justificativas para a demora teria sido a

“Postergação pelo MS, em mais de um ano, da implementação da NOB-96, em nome do controle dos gastos e da tensão social supostamente gerada na 10ª Conferência Nacional de Saúde.” (Santos, 2007, p. 434). Outros fatores podem ter contribuído, como a saída do então Ministro Adib Jatene no mesmo dia da publicação da NOB, a nomeação de um novo ministro que ficou pouco mais de um mês no cargo (José Carlos Seixas) e a chegada do novo dirigente máximo da saúde, Carlos César de Albuquerque.

Durante o período de em que a nova NOB não foi implementada, diversas portarias do Ministério da Saúde alteraram as características da norma, conforme relataram alguns autores e participantes do processo:

Nessa época, Ricardo F. Scotti, já como assessor do CONASS, afirma que “o ‘pacote’ de portarias editadas pelo Ministério da Saúde ao final de 1997 e início de 1998, mais do que regulamentar a NOB/96 introduz profundas mudanças na sua concepção original, representando um novo modelo de relacionamento do Ministério da Saúde com CONASS e CONASEMS”. (Conass, 2007, p. 80).

Essas portarias acabaram por alterar significativamente o conteúdo original da NOB, particularmente no que se refere às formas e aos instrumentos de financiamento específicos nela previstos. Pode-se dizer que a NOB SUS 01/96 nunca foi integralmente implementada em seu modelo inicial. (Levcovitz et. al, 2001).

Aspectos positivos da NOB-96 e da Norma Operacional da Assistência à Saúde (NOAS) foram em grande parte desfigurados pelo “furor normativo” do MS, que chegou a publicar oito portarias por dia útil. (Santos, 2007, p. 434).

O Ministério da Saúde editou no fim de 1997 e início de 1998 um conjunto de portarias que alterou profundamente a NOB 01/96 com repercussões na organização e funcionamento do SUS. (Carvalho, 2001, p. 443).

Carvalho (2001) ponderou que “participamos [representantes do CONASEMS] de muitas rodadas de negociação, não se pode negar, mas a decisão final foi unilateral do Ministério da Saúde. Houve uma suposta negociação na CIT e no CNS. Mas, ao final, as decisões foram unilaterais em meio a negociações.” (Carvalho, 2001, p. 443).

Percebe-se um distanciamento do Ministério da Saúde da Comissão Intergestores Tripartite, voltando a revelar uma postura hierárquica frente às demais unidades federadas. Esta postura é similar ao quadro mais geral de fortalecimento do Executivo federal frente às demais instâncias, notadamente as estaduais.

3.5.1. A implementação das mudanças

A NOB 1/96 foi editada no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso e teve por objetivo aprofundar a descentralização da gestão da saúde para o nível municipal, o que levou também a uma redefinição das competências da esfera estadual.¹²⁹ Esta norma “é nitidamente municipalista. Utiliza-se da experiência acumulada com as gestões semiplenas e procura incentivar a transferência direta e automática de recursos federais para os fundos municipais de saúde, ampliando a responsabilidade de gestão dos governos locais.” (Silva, 2001, p. 76).

Do ponto de vista da gestão e a busca pela hierarquização e comando único, as possibilidades de habilitação de estados e municípios estão no quadro a seguir.

Quadro 9 – Normas Operacionais e modalidades de habilitação na gestão do SUS

Norma	Habilitações	
	Estados e DF	Municípios
NOB 1/93	<ul style="list-style-type: none"> • Parcial • Semiplena 	<ul style="list-style-type: none"> • Incipiente • Parcial • Semiplena
NOB 1/96	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão Avançada do Sistema Estadual • Gestão Plena do Sistema Estadual 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão Plena da Atenção Básica • Gestão Plena do Sistema Municipal

Fonte: elaboração do autor.

Para a esfera estadual, continuaram a ser duas possibilidades de habilitação: Gestão Avançada do Sistema Estadual ou Gestão Plena do Sistema Estadual. Os estados passaram a ser responsáveis pela criação de condições para o aprofundamento da descentralização, isto porque, para se habilitar na modalidade de Gestão Avançada do Sistema Estadual, 60% dos municípios de seu território devem estar habilitados em alguma das condições definidas na própria NOB 1/96, ou então ter 40% dos municípios habilitados contanto que nestas localidades residam pelo menos 60% da população estadual. Na condição de Gestão Plena do Sistema Estadual, 80% dos municípios devem estar habilitados em alguma das condições de gestão da NOB 1/96, ou ter 50% dos municípios habilitados contanto que residam 80% da população do estado. Em ambas as habilitações, os estados são responsáveis pela cooperação técnica e financeira aos municípios

¹²⁹ Portaria MS n° 2.203, de 5 de novembro de 1996.

para a consolidação da descentralização da atenção à saúde. Em municípios não habilitados, o Poder Público estadual ainda é o responsável pela contratação, controle, auditoria e pagamento dos prestadores de serviços de assistência básica.

As principais alterações, porém, ocorreram nas duas habilitações possíveis para a esfera municipal: Gestão Plena da Atenção Básica e Gestão Plena do Sistema Municipal. Na primeira modalidade, os municípios são responsáveis pelos serviços de atenção básica (clínica geral, pediatria, ginecologia e obstetrícia) e, na segunda assumem todos os serviços de saúde, inclusive aqueles de média e alta complexidade, até então de responsabilidade dos estados. As novas modalidades de habilitação tinham por objetivo “promover e consolidar o pleno exercício, por parte do poder público municipal, da função de gestor da atenção à saúde de seus habitantes com a respectiva redefinição das responsabilidades dos estados, do Distrito Federal e da União.” (Levicovtz et. al., 2001). De acordo com a NOB 1/96, busca-se “a plena responsabilidade do poder público municipal.” (Ministério da Saúde, 1996). Em relação à esfera estadual, a norma estabeleceu:

O poder público estadual tem, então, como uma de suas responsabilidades nucleares, mediar a relação entre os sistemas municipais; o federal, de mediar entre os sistemas estaduais. Entretanto, quando ou enquanto um município não assumir a gestão do sistema municipal, é o Estado que responde, provisoriamente, pela gestão de um conjunto de serviços capaz de dar atenção integral àquela população que necessita de um sistema que lhe é próprio. (idem).

Para viabilizar esta norma, deveria ser elaborada uma Programação Pactuada entre os gestores dos sistemas de saúde e Integrada (PPI) entre as diferentes esferas de governo: “o município elabora sua própria programação, aprovando-a no CMS [Conselho Municipal de Saúde]; o estado harmoniza e compatibiliza as programações municipais, incorporando as ações sob sua responsabilidade direta, mediante negociação na CIB, cujo resultado é deliberado pelo CES” (idem).

Além de fortalecer a gestão municipal, a NOB 1/96 alterou o padrão de repasse de recursos¹³⁰, até então fortemente vinculado à remuneração por produção de serviços, e que agora passaria a privilegiar o repasse Fundo a Fundo “através da criação de novos mecanismos e incentivos financeiros a serem distribuídos segundo critérios de capacitação e organização da assistência à saúde nos estados e municípios” (Levcovitz et. al, 2001).

¹³⁰ Para cada uma das condições de habilitação definidas na NOB 1/96, foram estabelecidas três modalidades de repasse e de transferência de recursos federais: 1) custeio da assistência hospitalar e ambulatorial, 2) ações de vigilância sanitária e 3) ações de epidemiologia e de controle de doenças.

Como já citado, o Ministério editou uma série de portarias que alteraram as características da NOB 1/96. Segundo Levcovitz et. al. (idem), as novas regras podem ser sintetizadas da seguinte forma:

- Modificação do conceito original do PAB: deixa de ser Piso Assistencial Básico e passa a se chamar Piso da Atenção Básica, ampliando a abrangência de sua cobertura. O PAB é depositado em conta específica mesmo para aqueles municípios em condição plena do sistema municipal ou antiga semiplena (NOB SUS 01/93).
- Subdivisão do PAB em uma parte fixa e uma parte variável. Os municípios habilitados na NOB SUS 01/96 passam a receber mensalmente, “fundo a fundo”, um duodécimo do valor de PAB fixo estipulado na faixa de R\$10,00 a R\$18,00 per capita/ano. A parte variável do PAB, também transferida diretamente aos Fundos Municipais de Saúde (FMS) dos municípios habilitados, está condicionada ao cumprimento de requisitos específicos avaliados nas CIBs, segundo especificações em portarias do MS. Os incentivos são destinados às seguintes ações e programas: Programa de Agentes Comunitários de Saúde, Programa de Saúde da Família, Programa de Carências Nutricionais e Assistência Farmacêutica Básica.
- Criação de mecanismos de financiamento específicos para o custeio das ações de vigilância sanitária e ações de vigilância epidemiológica e ambiental, transferidos diretamente aos Fundos Municipais de Saúde (FMS), vinculadas a normas específicas do MS e à contrapartida de recursos próprios estaduais e municipais, negociadas e aprovadas nas CIBs.
- Criação do Fundo de Ações Estratégicas e Compensação (FAEC) para financiamento de ações e programas específicos do MS, assim como de algumas ações de alta complexidade (medicamentos excepcionais, transplantes e radioterapia).

A criação do Piso da Atenção Básica e seu desmembramento em uma parte fixa e variável tiveram como objetivo principal reduzir algumas disparidades na transferência de recursos para as redes municipais, fortemente centrada na produção de serviços, o que fazia com que muitos municípios sem estrutura hospitalar e ambulatorial não recebessem recursos sequer para os programas prioritários do Ministério. Segundo Abrucio & Costa, o PAB significou,

Simplemente uma redistribuição considerável de recursos, que passou a beneficiar aqueles municípios que não tinham nenhuma estrutura hospitalar, às vezes nem sequer ambulatorial, recebiam pouco ou nenhum recurso do SUS. Esses municípios, em geral os mais pobres e mais necessitados de auxílio federal, ficavam na situação anterior virtualmente impedidos de realizar as ações básicas

de prevenção e educação para a saúde que o Ministério considerava prioritários, inclusive para municípios considerados “ricos”. (1998, p. 131).

Além da busca de uma maior equidade federativa na redistribuição dos recursos do SUS, a ampliação no número de municípios que passaram a receber recursos e, portanto, vinculados ao Sistema de Saúde, sinaliza para a busca de uma política nacional em meio ao intenso processo de municipalização que ocorria.

A tabela a seguir mostra a evolução no número de estados e municípios habilitados dentro da nova norma do SUS.

Tabela 4 – Indicadores de evolução da descentralização no SUS. Posição no final de cada exercício – 1997/2002

Indicador/ano	Dez./97	Dez./98	Dez./99	Dez./00	Dez./01	Dez./02
Nº de estados recebendo recursos fundo a fundo	---	2	7	8	12	15
Nº de municípios recebendo recursos fundo a fundo	144	5.049	5.350	5.450	5.535	5.540
% da população residente nos municípios que recebem recursos fundo a fundo	17,3%	89,9%	99,3%	99,7%	99,9%	99,9%
% do total de recursos assistenciais transferidos fundo a fundo	24,1%	52,5%	58,1%	63,2%	66,9%	73,0%

Fonte: (Conass, 2003, p. 18; Lucchese, 1996, p. 122).

Em dezembro de 2000, dos 5.450 municípios que recebiam recursos fundo a fundo, apenas 523 (9,5%) estavam habilitados na gestão plena do sistema municipal, enquanto que os demais 89,5% estavam habilitados na gestão plena da atenção básica. Segundo o CONASS, a maior parte destas habilitações ocorreu em 1998, no primeiro ano de implementação da NOB/SUS 01/96. (Conass, 2003, p. 32). Em relação à habilitação dos estados, em dezembro de 2001, cinco estavam habilitados na Condição de Gestão Avançada do Sistema Estadual e sete na condição de Gestão Plena de Sistema Estadual. (Conass, 2003, p. 32).

Além da participação do CONASS na construção da NOB 1/96, a entidade teve participação na pressão para a aprovação da CPMF. A idéia foi apresentada pelo então Ministro

da Saúde Adib Jatene e que fora o primeiro presidente do CONASS. Segundo Wanderley Neto,¹³¹

(...) conseguimos uma mobilização intensa [no CONASS]. Lembro-me que eu, com a direção do CONASS, estivemos com o Ministro da Fazenda Pedro Malan, com o Ministro do Planejamento José Serra e todas as lideranças do Congresso, o presidente do Senado José Sarney e o presidente da Câmara, Luís Eduardo Magalhães. Finalmente, tivemos uma audiência com o Presidente Fernando Henrique e conseguimos mobilizar todos os governadores – estiveram lá 17 governadores e 10 vice-governadores. O CONASS teve uma participação importantíssima. E mais importante ainda foi a do doutor Adib Jatene, a força dele, a convicção, determinação dele no que estava fazendo, e o seu prestígio pessoal. (Conass, 2007, p. 77).

3.6. Em busca de um pacto na gestão do SUS

Ao longo de 2000 discutiu-se, na Comissão Intergestores Tripartite, uma nova norma operacional para a regionalização da assistência à saúde, aprovada no início de 2001, e que “estabeleceu uma nova estratégia de financiamento, programação e operacionalização de sistemas, serviços e ações de saúde; com ênfase no fortalecimento do nível estadual de gestão e no financiamento diferenciado por grupos de procedimentos tecnológicos.” (Miranda, 2003, p. 194). A nomenclatura da norma foi mudada para Norma Operacional da Assistência à Saúde (NOAS) e a primeira foi editada em 2001. O texto que acompanhou a NOAS reconheceu as dificuldades e o aprendizado do processo de formulação e implementação do SUS:

A experiência acumulada, à medida que o processo de gestão descentralizada do sistema amadurece, evidencia um conjunto de problemas/obstáculos em relação a aspectos críticos para a consolidação do Sistema Único de Saúde (SUS). Alguns desses já se manifestavam de forma incipiente quando do processo de discussão da NOB 96, entre dezembro de 1995 e novembro de 1996, mas situavam-se em um estágio de baixo consenso e pouca maturidade nos debates entre o Ministério da Saúde (MS), o Conselho de Secretários Estaduais de Saúde (Conass) e o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS), em face da inexistência de um volume significativo de experiências concretas de gestão e de análises da descentralização, em curso há pouco tempo.

Agregava-se a este cenário a peculiar complexidade da estrutura político-administrativa estabelecida pela Constituição Federal de 1988, em que os três níveis de governo são autônomos, sem vinculação hierárquica. Tal característica do arranjo federativo brasileiro torna bastante complexo o processo de construção de um sistema funcional de saúde. Os estados, e mais ainda os municípios, são extremamente heterogêneos e será sempre mera casualidade que o espaço territorial-populacional e a área de abrangência político-administrativa de um município

¹³¹ Foi presidente do CONASS de 1995 a 1996, Secretário Estadual de Saúde e Vice-Governador de Alagoas.

correspondam a uma rede regionalizada e resolutive de serviços com todos os níveis de complexidade, ou mesmo que esta se localize dentro de um estado sem exercer poder de atração para além de suas fronteiras legais. (Ministério da Saúde, 2001).

A elaboração da NOAS, na visão do CONASS, foi resultado de um longo processo de negociação que envolveu, além da própria entidade, o Ministério da Saúde e o CONASEMS. (Conass, 2007, p. 95). Porém, outros autores, como Carvalho (2001) analisaram o processo como uma recentralização:

O pacote chegou de novo em meio a negociações e indefinições. Aprovação a toque de caixa na CIT e no CNS na virada do ano e publicada no início de 2001 em momento totalmente inadequado, que foi a entrada de novos prefeitos e secretários de saúde. [...] Uma enxurrada de portarias com suas respectivas instruções normativas e mais portarias explicativas das próprias portarias. Muda tudo. Só não muda o espírito recentralizador.

O objetivo principal da NOAS/01 foi estabelecer

(...) o processo de regionalização como estratégia de hierarquização dos serviços de saúde e de busca de maior equidade. Instituiu o Plano Diretor de Regionalização (PDR) como instrumento de ordenamento do processo de regionalização da assistência em cada estado e no Distrito Federal, cabendo às Secretarias Estaduais de Saúde a sua elaboração, em consonância com o Plano Estadual de Saúde, e submetido a aprovação na Comissão Intergestores Bipartite e no Conselho Estadual de Saúde. (Conass, 2007, p. 95).

Apesar de toda a articulação intergovernamental para a elaboração da NOAS 1/2001, esta não chegou a ser implantada (Solla, 2006, p. 336) e foi reeditada na forma da NOAS 1/2002. A principal característica foi a busca da regionalização das ações em saúde por níveis de complexidade. As modalidades de habilitação estão indicadas no quadro a seguir.

Quadro 10 – Normas Operacionais e modalidades de habilitação na gestão do SUS

Norma	Habilitações	
	Estados e DF	Municípios
NOAS/SUS 01/02	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão Avançada do Sistema Estadual • Gestão Plena do Sistema Estadual 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão Plena da Atenção Básica Ampliada • Gestão Plena do Sistema Municipal

Fonte: elaboração do autor.

Em 2003 treze estados estavam habilitados na modalidade de Gestão Plena e, “Mediante um forte mecanismo de indução financeira e cooperação técnica intensa foi possível chegar a outubro de 2004 com todos os estados em gestão plena.” (Solla, 2006, p. 337). Dessa forma, todos os estados e municípios passaram a receber os recursos na modalidade fundo a fundo, uma antiga batalha dos gestores ligados aos sistemas subnacionais de saúde.

Em relação aos municípios, em setembro de 2004 chegou se à situação em que apenas quinze municípios não estavam habilitados em alguma modalidade de gestão. Dessa forma,

Após diversos debates e aprovação pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e Conselho Nacional de Saúde (CNS), a Portaria Ministerial nº 2.023, de 23 de setembro de 2004, estabeleceu que todos os municípios e o Distrito Federal são responsáveis pela gestão do sistema municipal de saúde na organização e na execução das ações de atenção básica. (idem).

Ou seja, com essa portaria estavam não haveria mais a habilitação na condição de Gestão Plena da Atenção Básica uma vez que todos os municípios e o DF deveriam cumprir com os requisitos para essa forma de habilitação. Com isso, os municípios poderiam apenas pleitear a mudança para a Gestão Plena do Sistema Municipal, que se encontra em um ritmo bem menor: em setembro de 2005 o número de municípios habilitado era de 657 (idem).

A reduzida quantidade de municípios habilitados na Gestão Plena do Sistema Municipal levou Solla a levantar a possibilidade de que isso é decorrência de “certo esgotamento do processo de descentralização por **habilitação** (comprovação cartorial de requisitos e capacidades) feita por **adesão** (vontade política do gestor local) e **concordância** das outras esferas, tendo a indução financeira, por meio de recursos federais, como seu grande motor.” (idem, p. 342).

Este “esgotamento” teria motivado os gestores das três esferas a buscar uma nova alternativa para continuar o processo de descentralização. Em 2004, a partir da proposta do ex-Ministro Humberto Costa, passou a ser discutido o Pacto de Gestão no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite. Em 2006, após dois anos de debates e já com um novo ministro (Saraiva Felipe), a CIT apresentou o Pacto¹³², publicado por portarias do MS¹³³.

¹³² Foi apresentado o Pacto pela Saúde, composto por três partes: o Pacto pela Vida, Pacto pelo SUS e o Pacto de Gestão. “O primeiro define as principais políticas e metas pactuadas pelas três esferas de governo para o território nacional, cabendo a cada Comissão Intergestores Bipartite (CIB), a sua adaptação às condições locais, visando a reforçar o movimento da gestão pública por resultados. O segundo é a reafirmação do SUS como uma política de Estado e do compromisso de todos com o seu financiamento.” (Carvalho, 2006).

¹³³ Portarias nº 399/GM, de 22 de fevereiro de 2006, e nº 699/GM, de 30 de março de 2006.

A proposta do Pacto de Gestão é extinguir as atuais formas de habilitação e substituí-las por um Termo de Compromisso em que são expressas as responsabilidades sanitárias, ou seja, as ações de saúde que o município ou o estado se comprometem a desenvolver. A modalidade de Programação Pactuação e Integrada, criada pela NOB 1/96 e mantida na NOAS, continua no pacto de forma menos normativa (Pimenta, 2006)

Podem ser apresentadas cinco características principais no Pacto de Gestão. A primeira é a substituição das habilitações por termos de compromisso de gestão, em que são acordados metas e compromissos de cada nível de governo. O segundo é a definição de uma ação voltada para a regionalização solidária, que seria um mecanismo de gestão regional com a participação de gestores municipais e estaduais; dessa forma o estabelecimento de regras e critérios desloca-se da esfera federal para a tripartite. No que se refere ao financiamento, a transferências federais são automáticas e condicionadas apenas à homologação da Comissão Intergestores Briparte e também propôs a integração das 130 diferentes modalidades de transferência de recursos em cinco blocos: atenção básica; atenção de média e alta complexidade; vigilância em saúde; assistência farmacêutica e gestão do SUS. A quarta medida visa garantir a efetiva aplicação dos recursos, a partir da divulgação, por parte dos municípios e estados, dos recursos próprios disponíveis para custeio. Por fim, foi proposta a unificação dos processos de pactuação de indicadores a partir de 2007.

O Pacto de Gestão revela um avanço maior em direção ao modelo de autoridade interdependente ao propor um processo mais compartilhado. Segundo Vianna et. al. (2002),

Quando analisamos todas as NOBs dos anos 1990, em conjunto, percebe-se que formam um conjunto contínuo, visto que cada norma criou uma série de contradições que passaram a ser resolvidas pela Norma subsequente, numa tentativa ascendente de adequar o processo de descentralização setorial à racionalidade sistêmica, aos modelos de atenção à saúde e ao financiamento. São as contradições nessa tríade que conformam, geram tensão e desatualizam cada NOB em operação. (p. 141)

O Quadro a seguir apresenta um resumo da evolução das NOBs e NOAS.

Quadro 11 - Elementos constitutivos da regulação do processo de descentralização: racionalidade sistêmica, financiamento federal e modelos de atenção à saúde.

Normas	Racionalidade sistêmica	Financiamento federal	Modelos de atenção
NOB 91/92	Ausente	<ul style="list-style-type: none"> • Repasse direto ao prestador, segundo produção aprovada 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausente
NOB 93	Fraca: vinculada às iniciativas e discussões municipais isoladas	<ul style="list-style-type: none"> • Repasse direto ao prestador, segundo produção aprovada • Transferência fundo a fundo, segundo montante definido no teto financeiro 	<ul style="list-style-type: none"> • Define responsabilidade sobre algumas ações programáticas e de vigilância (sanitária e epidemiológica) para a modalidade semiplena
NOB 96	Moderada: vinculada às iniciativas e às discussões intermunicipais, com participação e intermédio da instância estadual (PPI)	<ul style="list-style-type: none"> • Repasse direto ao prestador, segundo produção aprovada • Transferência fundo a fundo, segundo montante definido no teto financeiro • Transferência fundo a fundo, segundo valor <i>per capita</i> • Transferência fundo a fundo, segundo critérios definidos por programas específicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Agentes Comunitários de Saúde/Programa Saúde da Família • Programas e projetos prioritários para controle de doenças e agravos (carências nutricionais, catarata, varizes, atenção de urgência/emergência, doenças infecciosas, vigilância sanitária, atenção à população indígena)
NOAS 2001 e 2002	Forte: vinculada às definições do conjunto de ações e serviços a ser abrangidos nos módulos assistenciais pela esfera federal e às iniciativas e discussões intermunicipais sob coordenação da instância estadual (PPI, PDR e PDI)	<ul style="list-style-type: none"> • Repasse direto ao prestador, segundo produção aprovada • Transferência fundo a fundo, segundo montante definido no teto financeiro • Transferência fundo a fundo, segundo valor <i>per capita</i> • Transferência fundo a fundo, segundo critérios definidos por programas específicos • Transferência fundo a fundo, segundo valor <i>per capita</i> e definição de referências intermunicipais 	<ul style="list-style-type: none"> • Mantém o definido na NOB 96 e acrescenta: • Definição das responsabilidades mínimas e conteúdos para a atenção básica • Redefinição de procedimentos da atenção de média complexidade • Redefinição de procedimentos da atenção de alta complexidade • Criação de protocolos para assistência médica

Fonte: Viana et. al. (2002, p. 142).

3.7. Reforçando os laços horizontais

3.7.1. Construção de Consensos

A percepção de que as realidades dos estados são distintas e que, portanto, têm problemas e necessidades distintas, levou o CONASS a organizar seminários para a construção de consensos. Para a entidade, “Construir consensos quando há propostas conflitantes é um exercício que possibilita o crescimento técnico e político dos grupos e pode unir diferentes atores em torno de uma proposta.” (Conass, 2005, p. 32).

O primeiro foi realizado em 2003 e, até 2005, foram realizados mais três seminários nos seguintes temas:

- Organização, Gestão e Financiamento do SUS
- Atenção Primária
- Recursos Humanos: um desafio do tamanho do SUS
- Assistência Farmacêutica: Medicamentos de Dispensação em Caráter Excepcional

Além de documentos consensuados, como a Carta de Sergipe que foi entregue ao Ministro da Saúde, a partir dos seminários são produzidos materiais técnicos contendo diagnósticos sobre as áreas estudadas, criados grupos de trabalho para aprofundar determinados temas, elaboradas políticas para a esfera estadual – como de RH –, realizadas oficinas para apresentação e discussão dos resultados. Os resultados obtidos pelo CONASS utilizando essa estratégia foram:

(...) maior coesão entre os gestores estaduais, atitudes de cooperação mútua, co-responsabilização nos atos, nas discussões e nas pactuações na CIT, e visão ampla das diferenças regionais e das necessidades dos estados. Foi possível identificar pontos de consensos que se transformaram em eixos a serem defendidos politicamente pelos gestores e pelas equipes técnicas das Secretarias Estaduais de Saúde. (Conass, 2005, p. 33).

Ainda em 2005, foi realizado o *1º Encontro do CONASS para Troca de Experiências das SES* com o objetivo de “possibilitar o aprendizado mútuo, incentivar e fortalecer as equipes

técnicas, implementar e aperfeiçoar um importante processo de cooperação horizontal, em que equipes técnicas de um Estado podem ajudar as equipes técnicas de outro.” (Conass, p. 60).

Em março de 2006, foi realizada a “Feira O SUS que dá certo” para a divulgação de experiências de êxito no âmbito do SUS, com a apresentação de projetos de 21 estados. Tratou-se de uma estratégia para divulgação de “boas práticas” na mídia e intercâmbio de experiências entre os gestores.

3.7.2. As Oficinas de Trabalho e as Câmaras Técnicas do CONASS

A formalização de um espaço institucional para o fortalecimento da parte técnica no CONASS iniciou-se em 1995 com a criação das Oficinas de Trabalho. Estas atividades duraram até 2001 e contaram com a participação do CONASEMS e de outras entidades (Conass, 2007, p. 75). A importância deste espaço pode ser percebida no relato do ex-presidente do CONASS, José Wanderley,

A primeira oficina foi em Maceió, a situação aflitiva era a questão do financiamento da saúde. E foi dessa primeira oficina que surgiu a idéia da CPMF. A oficina foi encerrada pelo ministro Adib Jatene. E foi aqui que começou essa luta para a recomposição do orçamento da saúde. (Conass, 2007, p. 76).

Um dos aspectos importantes da discussão da NOB 1/96 foi a criação das Câmaras Técnicas do CONASS (Conass, 2007, p. 84) em diferentes áreas temáticas. Essas câmaras, de âmbito nacional, compõem fóruns técnicos das Secretarias de Saúde dos Estados e do Distrito Federal, voltadas para discussão, estudos e análise de políticas de saúde, bem como para a proposição de normas. Têm, ainda, por objetivo a troca de experiências visando assessorar a Secretaria Executiva, a Presidência e a Assembléia Geral na formulação de políticas e estratégias de condução da entidade e com reflexos importantes no SUS, como relatou Júlio Muller,¹³⁴

As câmaras técnicas se organizaram por áreas temáticas: vigilância sanitária, medicamentos, recursos humanos, planejamento, financiamento etc. Nós então juntávamos os técnicos dessas áreas, que debatiam em cima da realidade objetiva que eles enfrentavam na situação dos estados. Muitas das propostas que foram implementadas no SUS nasceram ou no CONASS ou no CONASEMS, a partir de questões levantadas nesses espaços institucionais e de debate técnico político, que os estados e municípios faziam. (Conass, 2007, p. 84).

¹³⁴ Foi presidente do CONASS, Secretário Estadual de Saúde de Mato Grosso e Secretário Municipal de Saúde de Cuiabá.

As Câmaras Técnicas “evoluíram a partir de uma idéia das SES da Região Nordeste, que haviam desenvolvido, desde a década anterior, uma prática de ‘negociação em bloco’, capitaneada por um órgão colegiado relativamente informal” (Conass, 2003, p.14). Segundo Ricardo Scotti,¹³⁵

O grupo que trabalhava com planejamento no Nordeste se aglutinou e passou a trabalhar junto, em apoio aos secretários da região. O CONASS apoiou esse grupo. Então, se criou uma câmara técnica de planejamento do nordeste. Reunimos os outros secretários e ampliamos a câmara técnica do Nordeste para uma câmara técnica nacional, com uma divisão de sub-câmaras por região, para não perder o desenvolvimento que já existia no nordeste, em relação aos outros que estavam incipientes. Essa primeira idéia foi muito bem sucedida e começamos a criar algumas outras câmaras técnicas. (Conass, 2007, p. 85).

Júlio Müller ressaltou a participação ativa do CONASS nas discussões sobre a NOB/96 associada à criação das Câmaras Técnicas do CONASS:

O período em que fizemos a discussão técnica da NOB/96, ensejou a criação de Câmaras Técnicas do CONASS, que passa a fazer oficinas temáticas: como implementar a atenção básica, como trabalhar com a vigilância sanitária e o que fazer com os recursos humanos. (Conass, 2007, p. 81).

Para fortalecer seu posicionamento técnico, foi criada a Secretaria Técnica, composta por Câmaras Técnicas (CT).¹³⁶ Atualmente o CONASS conta com sete Câmaras Técnicas temáticas, subordinadas à Secretaria Técnica do CONASS.

Quadro 12 – Câmaras temáticas do CONASS

N.	Câmara Temática
1	Assistência Farmacêutica
2	Atenção à Saúde (2003-2005)
3	Epidemiologia
4	Gestão e Financiamento (2003-2005)
5	Informação e Informática
6	Recursos Humanos

¹³⁵ Atua na Coordenação de Desenvolvimento Institucional do CONASS. Antes já atuou como Secretário Executivo do CONASS, Secretário adjunto da Secretaria Estadual de Saúde de Minas Gerais, Assessor Especial de Gabinete dos Ministros da Saúde Adib Jatene e Saraiva Felipe.

¹³⁶ As Câmaras Técnicas “evoluíram a partir de uma idéia das SES da Região Nordeste, que haviam desenvolvido, desde a década anterior, uma prática de ‘negociação em bloco’, capitaneada por um órgão colegiado relativamente informal” (Conass, 2003a, p.14)

N.	Câmara Temática
7	Vigilância Sanitária
8	Atenção básica
9	Comunicação social

Fonte: CONASS (2007)

As Câmaras Técnicas foram importantes para consolidar o CONASS perante seus congregados, como relatou Ricardo Scotti,

A Secretaria Técnica possuía uma pequena estrutura de apoio administrativo, desde os anos 90. Resolvemos transformá-la em uma assessoria bem estruturada, formada por técnicos qualificados experientes, ultrapassando o seu papel original de assessoria direta à Assembléia Geral da entidade. A partir daí a Secretaria Técnica passou a assumir outras responsabilidades, tais como: representação e participação ativa nas negociações técnicas com os demais parceiros do SUS; criação de instrumentos que agilisassem a difusão de informação entre as equipes das secretarias e outros profissionais de saúde; desenvolvimento de pesquisas e estudos de interesse comum dos gestores; apoio e assessoria direta às Secretarias Estaduais de Saúde em temas específicos. Ela ganhou espaço e prestígio entre os gestores. (Conass, 2007, p. 85).

Este papel foi enfatizado pelo ex-ministro da Saúde José Agenor Álvares da Silva,

Tecnicamente o CONASS começou timidamente. Lá pelos anos 1987/1988, tinha uma pequena sala, no quarto andar da sede do Ministério da Saúde, onde era uma espécie de escritório de representação. Tendo em vista que o discurso político podia se esvaziar sem um respaldo técnico que pudesse decodificar as informações para os secretários, foi criado um espaço de interlocução técnica. Hoje, os técnicos das secretarias estaduais têm uma capacidade de interlocução muito forte. (Conass, 2007, p. 86).

Em entrevista, o ex-secretário de Saúde de São Paulo, José Guedes, também reforçou a importância das equipes técnicas: “aos poucos as câmaras técnicas foram reunindo pessoal técnico bastante competente para apoiar os Estados mais necessitados na implementação de programas do Ministério da Saúde, capacitação e fortalecimento das próprias equipes técnicas estaduais. É preciso colaborar para acreditar na força conjunta. De outra forma poderiam surgir bairrismos, com questionamentos do tipo: não adianta repassar dinheiro para um estado que não tem estrutura técnica.”

A importância de uma câmara técnica foi assim justificada por Alcântara: “As posições políticas precisam de sustentação técnica, pois o embate político só pelo confronto, pelo conflito, não leva a resultados, quer dizer, ele não germina soluções.” (Conass, 2007, p. 140).

Em entrevista, Frutuoso avaliou que, junto com a articulação política, o papel de assessoramento técnico aos estados é uma das atividades mais importantes do CONASS. Cada uma das câmaras técnica tem um responsável que conduz as reuniões e se forma um posicionamento de consenso que subsidia as decisões do CONASS, além de permitir a visualização dos tipos de problemas nos diferentes estados.

Conclusão

A mobilização dos Secretários Estaduais de Saúde em torno de uma organização própria remonta à década de 1980, época em que já realizavam encontros periódicos. Cabe ainda ressaltar que a articulação dos profissionais ligados à saúde é mais antiga entre todas as políticas públicas brasileiras, datando da década de 1940, quando foi realizada a primeira Conferência Nacional de Saúde. Ou seja, esses profissionais têm uma tradição de mobilização e discussão que os torna a coalizão mais forte entre os quatro setores aqui estudados.

Os principais fatores que levaram esses secretários a se organizar em torno de uma entidade representativa foram: os problemas comuns que as secretarias estaduais viviam à época, principalmente relacionados à falta de recursos para o financiamento das ações de saúde; o compromisso assumido na Conferência da OMS em Alma-Ata; e a percepção quanto à importância da articulação para a busca de soluções conjuntas para os problemas de saúde. Em seus primeiros anos, essa articulação horizontal não teria efeitos práticos sobre a política macro de saúde. Principalmente porque os rumos da atenção à saúde, até a Assembleia Nacional Constituinte, tiveram muito mais influência do Movimento da Reforma Sanitária.

Foi a partir da construção do Sistema Único de Saúde que o CONASS começou a adquirir relevância na arena de disputas da saúde. Na verdade, o SUS é o resultado da construção de um consenso entre os principais atores participantes da arena da Saúde e que foi iniciado com o Movimento da Reforma Sanitária. A partir desse consenso foi concebido um sistema de saúde com abrangência nacional, com definição das atribuições de cada esfera de governo e que levasse em consideração a regionalização das ações e a visão hierárquica de um sistema de atenção à saúde.

A operacionalização desse consenso, por meio das Normas Operacionais, não foi isenta de conflitos, o que é esperado em um sistema federativo democrático. Após a primeira conjuntura crítica, ocorreu um choque de duas visões distintas nas relações intergovernamentais. O Ministério da Saúde atuava muito mais sob uma lógica de autoridade inclusiva e, dessa forma, procurava centralizar as ações, além de considerar os governos subnacionais como meros executores de sua política. Por outro lado, estados e municípios, fortalecidos com a redemocratização, atuavam sob um enfoque de autoridade interdependente e buscavam o caminho do diálogo e da negociação. A busca por esse mecanismo, por parte dos governos subnacionais, é parte também do legado de ações anteriores, como as Ações Integradas de Saúde e os Convênios Trilatelais do início da década de 1980. Desenvolvia-se, entre os atores da Saúde, uma cultura de negociação em torno das características do sistema de saúde, muito embora neste início as ações fossem fortemente centralizadas pelo Governo Federal.

O diálogo que se estabeleceu para a construção das primeiras Normas Operacionais Básicas da Saúde, a NOB 1/91, não foi suficiente para atender às expectativas dos governos estaduais e municipais. Além do mais, alguns aspectos da Lei Orgânica da Saúde não foram respeitados, como a manutenção dos convênios para o repasse de recursos em detrimento do repasse fundo a fundo, a ausência de ações coletivas, entre outros. Estados e municípios eram vistos como executores de serviços e deveriam obedecer a uma relação hierárquica.

Essa situação provocou uma aproximação do CONASS e do CONASEMS, pois ambas as entidades se sentiram prejudicadas não só com a edição das NOBs mas também pela ausência de um canal de comunicação entre as partes. Dessa forma, começaram, em conjunto, a pressionar o Conselho Nacional de Saúde para que fosse criado um espaço formal para as negociações em torno da implementação do SUS. Ao mesmo tempo, representantes das duas entidades e também do Ministério da Saúde já se reuniam de forma informal para discutir as questões relativas ao SUS.

A conquista da Comissão Intergestores Tripartite é um dos principais marcos da política de Saúde no plano das relações intergovernamentais. Criada por uma Portaria Ministerial em 1991, esta arena não funcionou de forma sistemática em seu início, principalmente por conta da orientação centralizadora do Ministério da Saúde à época. Foi somente com a confirmação desta arena na NOB 1/93 que as reuniões começaram a ocorrer com maior frequência. A criação de um espaço como a CIT fortalece o diálogo numa configuração de autoridade interdependente, onde

há sobreposição de competências entre as esferas de governo. Dessa forma, criam-se condições para se evitar situações de ausência de ações ou sobreposição de ações.

A criação de uma arena não significa que este lócus seja imediatamente utilizado ou que resolva todos os conflitos. A maior ou menor efetividade depende também da força relativa dos atores no arranjo federativo. Como ilustra o próprio caso, a atuação mais centralizada do governo Collor inviabilizou a CIT. É interessante notar que a correlação de forças da época apontava para uma força maior dos estados em relação ao Governo Federal, mas não é o que se observou na Saúde. A força que os estados adquiriram não foi suficiente para fazer valer sua visão perante a ação centralizadora da equipe ministerial ligada a Collor. Foi somente com Itamar Franco e a negociação em torno da NOB 1/93 que as reuniões tripartites voltaram a ocorrer. Este é um aspecto importante da primeira fase. O enfraquecimento político do Governo Federal no plano mais geral após a redemocratização não significou o esvaziamento do papel do Ministério da Saúde, pois sua estrutura burocrática manteve-se com grande capacidade normativa e com ramificação de poder por todo o País. Por isso, a relação com os estados foi marcada por muita tensão, principalmente pela manutenção de uma lógica inclusiva e hierárquica por parte da União..

A segunda conjuntura crítica e o fortalecimento do Governo Federal novamente aumentaram a tensão na CIT. Este fato se refletiu na edição da NOB 1/96, quando o Ministério da Saúde voltou a exibir traços de sua cultura centralizadora e hierárquica. Além da demora na edição da Norma, que ocorreu em 1997, esta foi acompanhada de uma série de portarias que alteraram substancialmente o seu conteúdo. A mesma centralidade foi observada tanto na NOAS 1/2001 como na subsequente, a NOAS 1/2002. Neste período, apesar do enfraquecimento dos governos estaduais perante o Federal, esta nova situação não se refletiu numa desmobilização dos CONASS. Pelo contrário, continuou a pressão por maior interlocução entre as partes.

Percebemos que a construção de um lócus de negociação como a CIT não se reflete necessariamente na construção conjunta da política de saúde. O viés centralizador do MS tem criado obstáculos periódicos para o diálogo entre as esferas de governo. Mas esta arena também não é simplesmente descartada pelo Governo Federal, pois ele precisa, cada vez mais, legitimar suas ações perante os demais níveis de governo.

A elaboração do Pacto de Gestão, e de toda a seqüência de NOBs e NOAS, é reflexo também de um aprendizado dos atores a partir da percepção das limitações e dificuldades de implementação de cada uma das normas. A pressão para a discussão de um Pacto foi exercido

pelas entidades representativas dos governos subnacionais, o CONASS e o CONASEMS, que negociaram por dois anos as características de um novo modelo de pactuação entre as esferas de governo.

Em suma, podemos dizer que a área da Saúde apresenta uma política nacional, representada pelo Sistema Único de Saúde, cuja concepção foi fruto de um forte consenso em torno de suas principais características. O que está em jogo são as formas como essa política nacional será implementada, questão que é discutida no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite. É uma arena em que ocorre a *shared decision making*, embora a estratégia adotada nas Normas Operacionais tenha sido a da adesão de estados e municípios em função de certos parâmetros de atendimento e cobertura. Este lócus de discussão fortalece a institucionalização do CONASS e reflete também o aprendizado dos atores, incluindo-se também o CONASEMS. Apesar de a CIT ter sido criada por uma Portaria Ministerial e, portanto, com menos força do que o Decreto que criou o CONFAZ, a institucionalização e manutenção desta arena é reforçada em função do forte consenso que existe em torno da Saúde – ao contrário do que ocorre na área fazendária.

Sobre este último aspecto, é preciso acrescentar mais um argumento explicativo. O forte consenso que existe em torno da Saúde não deriva apenas do processo de socialização de seus agentes, inaugurado pelo movimento sanitarista. Os “fazendários” também concordam em vários aspectos e têm processos parecidos de formação de idéias. Uma diferença importante, na comparação dos dois casos, é que o movimento de intercâmbio federativo que há de dirigentes no campo da Saúde. Muitos técnicos que ocuparam cargos em governos subnacionais, ou tiveram atuação decisiva nestes entes em termos de controle social ou carreira política – bancadas locais da Saúde –, têm passado também pela esfera federal, algo que também têm ocorrido na via inversa. E, de forma diversa do pessoal da área econômica, que vai para Brasília em nome de um partido ou de uma “escola” de pensamento, os membros da *advocacy coalition* da Saúde mudam de governo e esfera por conta, acima de tudo, do ideário setorial, mais do que por injunções partidárias. Este movimento pode explicar uma parte da construção do consenso neste setor.

Linha do tempo da saúde

Figura 9 – Linha do tempo da Saúde – Parte 1

Alterações Sistêmicas	Geral					Eleições para governador		José Sarney	ANC	ANC	Constituição	Fernando Collor
	Saúde	Ínicio da Ref. Sanitária	Sist. Nac. Saúde (SNS)	INAMPS	Conasp	CONASS	AIS		8a Conf. Nac. de Saúde	SUDS	CONASEMS	LOS (CNS, CES, CMS)
Alterações Programáticas		déc. 1970	1975	1977	1981	1982	1983	1985	1986	1987	1988	1990

Fonte: elaboração do autor

Figura 10 – Linha do tempo da Saúde – Parte 2

Alterações Sistêmicas	Geral		Itamar Franco			FHC		FHC		Lula	Lula
	Saúde	NOB	NOB	Extinção do INAMPS	NOB (CIT; CIB)	Decreto - transf. fundo a fundo		NOB		NOAS	
Alterações Programáticas		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1999	2002	2003	2007
				GED							

CAPÍTULO 4 - O Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED): uma articulação interestadual em ascensão

Introdução

O objetivo do capítulo é analisar o papel desempenhado pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) como uma instância de articulação dos estados e do Distrito Federal para o tema da educação básica. O recorte temporal para a análise do CONSED é a redemocratização do País, período em que o Conselho iniciou suas atividades. A primeira tentativa de mobilização dos secretários estaduais de educação ocorreu em 1981, antes das eleições para governador que ocorreu em 1982. Essas eleições provocaram o esvaziamento do movimento, que viu muito de seus líderes partirem para campanhas eleitorais. Após a posse dos novos governadores, os dirigentes estaduais de educação retomaram suas atividades em 1983, a partir da articulação de secretários estaduais de governos de oposição ao regime militar.

Mesmo tendo nascido com um discurso de críticas à atuação do Governo Federal, o colegiado do CONSED procurou assumir um caráter suprapartidário e de defesa dos interesses dos estados, convidando todos os secretários a participarem das reuniões. Após mais de vinte anos de sua criação, pouco ou nada se conhece sobre este locus e sua atuação na articulação horizontal e vertical, e muito menos sobre sua influência nos rumos das políticas educacionais.

O recorte analítico, por sua vez, limita o estudo ao campo das políticas de educação básica, pois essa é a principal área de atuação dos governos subnacionais. O ensino superior não foi incluído no estudo, dado que CONSED não se envolve diretamente com o tema e também porque esse campo possui atores e arenas específicos. A educação básica (EB) é composta pela educação infantil (EI), ensino fundamental (EF) – dividido em EF I e EF II – e ensino médio (EM). De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação¹³⁷, de 1996, os estados devem atuar prioritariamente no EF II e os municipais na EI e EF I, embora os dois níveis de governo atuem em todos os níveis de educação, criando um desafio para a constituição de um regime de colaboração.

Para analisar o papel do CONSED na articulação dos estados e na formulação das políticas educacionais, este capítulo tem, além dessa introdução, outras 5 partes. As duas

¹³⁷ Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

próximas seções são eminentemente descritivas e servem de base para as demais: a primeira apresenta as características gerais da educação básica no período anterior ao recorte temporal adotado. Esse quadro geral mostra que a oferta da educação básica é historicamente descentralizada e a oferta de vagas é de responsabilidade de estados e municípios. Ao mesmo tempo, historicamente não houve uma articulação entre União, estados e municípios para se definir os papéis e as responsabilidades de cada ente. A segunda seção trata da gênese do Conselho e sua dinâmica de atuação e a terceira apresenta as atuais arenas decisórias na educação e o encadeamento dos diferentes espaços de articulação e definição de políticas educacionais. Uma das principais diferenças desse encadeamento em relação à engenharia institucional da saúde é que o CONSED não faz parte da estrutura formal de tomada de decisões e sua influência sobre a agenda do Governo Federal depende da sua própria articulação e da receptividade do Ministério da Educação, um modelo de autoridade mais inclusiva.

Na quarta parte, analisam-se as mudanças ocorridas na forma de atuação do CONSED e sua evolução institucional como arena representativa dos interesses estaduais. Esse estudo é realizado a partir da forma de atuação do MEC, que trouxe para o período democrático muitas de suas características desenvolvidas no regime anterior, principalmente a visão de um regime de autoridade inclusiva, em que estados e municípios foram considerados como meros apêndices administrativos responsáveis pela execução das políticas federais. O fortalecimento do CONSED está também relacionado com a mudança na postura do MEC que, a partir de 1993, assumiu uma postura muito mais aberta ao diálogo com estados e municípios. E é para retratar essa diferença na relação entre o CONSED e o MEC que a seção foi subdividida em duas partes. Por fim, a última seção apresenta as conclusões do capítulo.

1. Os caminhos da educação fundamental

Diferentemente da maioria das políticas sociais, a oferta da educação básica no Brasil é historicamente de responsabilidade de estados e municípios. Trata-se de uma característica que a distinguia da saúde que, no regime militar, operava sob um modelo dual – o sistema federal ligado ao Inamps com seus hospitais próprios e os privados conveniados e a rede estadual responsável pelo atendimento da população não coberta pela seguridade social. O Governo Federal participava principalmente no financiamento de ações complementares em educação,

repassando recursos para as esferas subnacionais, porém com problemas de atraso e bloqueio nos repasses.

Os sistemas municipais de ensino existentes antes da Constituição de 1988 eram meramente unidades administrativas e sem poder normativo (Boaventura, 1996, p. 12), situando-se no modelo de autoridade inclusiva. Dessa forma,

(...) a educação municipal estava atrelada e legalmente unida ao sistema dos Estados, que dividia com os Municípios as obrigações com o ensino fundamental público, mas em uma situação de evidente inferioridade, pois era-lhe defeso estabelecer normas e diretrizes pedagógicas. Do mesmo modo, muitos Municípios, com amplas sedes, numerosas unidades e projetos inovadores, careciam de competência para deliberar efetiva e pedagogicamente sobre a educação (Boaventura, 1996, p. 13).

Alguns municípios maiores, principalmente as capitais de estado, chegaram a organizar suas próprias secretarias municipais de educação, embora não dispusessem de autonomia para gerar normas pedagógicas.

A oferta de vagas, se estadual ou municipal, não seguia um padrão em todo o Brasil. Assim, na Região Nordeste predominava as vagas municipais, enquanto que nas demais Regiões eram os governos estaduais os principais responsáveis pela oferta da educação, conforme os dados da tabela a seguir.

Tabela 5 – Percentual de alunos na rede estadual e municipal - 1989

N.	Região	Rede Estadual	Rede Municipal
1	Nordeste	39,7%	46,6%
2	Norte	53,6%	33,8%
3	Centro-Oeste	68,7%	21,7%
4	Sudeste	68%	18,3%
5	Sul	59,%	30,2%
6	Brasil	57,2%	29,8%

Fonte: MEC (1993).

Em relação às fontes de recursos para a educação, estas sofreram alterações ao longo dos anos. Os dois principais mecanismos são a vinculação constitucional de receitas e o salário-educação. A vinculação começou com a Constituição de 1934 que estipulou a obrigatoriedade de União e municípios aplicarem no mínimo 10% da arrecadação de impostos na manutenção e

desenvolvimento do ensino, enquanto os Estados e o Distrito Federal deveriam destinar ao menos 20% (Art. 156). Em 1946, apenas a vinculação dos recursos municipais foram elevados para 20%, mantendo as demais alíquotas inalteradas (Art. 169). Estas vinculações foram suprimidas nas duas Constituições seguintes, de 1967 e 1969, “período em que a aplicação de recursos federais esteve entre as menores desde 1930” (Sumiya, 2005, p. 41). Este mecanismo foi retomado com a aprovação da Emenda Constitucional n. 24, de 1983, e que ficou conhecida como emenda João Calmon. A EC n. 24 foi regulamentada em 1985¹³⁸ e vinculou 13% das receitas próprias da União e 25% das receitas de estados e municípios.

O salário-educação, criado em 1964¹³⁹, é uma contribuição social que as empresas devem recolher aos cofres da União. Inicialmente, a legislação determinou que as empresas recolhessem para a Previdência Social o valor de 2% do salário-mínimo para cada funcionário. Três meses depois o critério foi alterado e o recolhimento passou a ser de 1,4% sobre o total da folha de pagamento da empresa. Do total arrecadado pela União, 50% seriam destinados aos Estados para aplicação no ensino básico obrigatório e a outra metade seria aplicada pelo Governo Federal em todo o território nacional. Atualmente, o valor de contribuição das empresas é de 2,5%.

Na passagem para o regime democrático, os governos subnacionais assumiram a responsabilidade por uma rede escolar que havia quadruplicado o número de alunos nas últimas três décadas: de 1940 a 1970 o número de matrículas passou de pouco mais de 3 milhões para quase 13 milhões (Romanelli, 1989). A dificuldade para atender essa demanda vinha também da Constituição anterior, que desvinculou os recursos para a educação. Uma tentativa de aumentar os recursos federais para aplicação em educação foi a criação do salário-educação, recolhido pelas empresas aos cofres da União e, depois, dividido em duas partes: uma estadual e outra federal, sendo que ambas deveriam ser aplicadas no ensino básico obrigatório. A quota-federal, ao invés de ser direcionado em função de critérios objetivos, acabou por servir, segundo Mello e Neubauer Silva (1992), de instrumento de negociação política com governadores e prefeitos.

Todo este cenário pode ser descrito como “Torre de Babel” (Oliveira, apud Abrucio & Costa, 1999, p. 137), em que predominam sobreposição de ações, ausência de interlocução e de qualquer relacionamento ou junção de esforços entre os entes. Foi nesse quadro que ocorreu a

¹³⁸ Lei n. 7.348, de 24 de julho de 1985.

¹³⁹ Lei 4440, de 27 de outubro de 1964. Para detalhes sobre as mudanças nas características do salário-educação e os mecanismos de distribuição dos recursos arrecadados, ver Cortes (1989).

transição democrática e o surgimento do CONSED. São fatores que também balizaram a relação do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) com o MEC por pelo menos 10 anos, marcada por conflitos e tensões, e que ainda influenciam a relação entre ambos.

2. A gênese do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação – CONSED

Os Secretários Estaduais de Educação reuniram-se pela primeira vez em 1981 com o objetivo de fortalecer a posição dos estados nas negociações com o Governo Federal. Denominado à época de Conselho de Secretários de Educação do Brasil (CONSEB), nasceu com a missão de:

(a) congregar os esforços de todos os Secretários de Educação do País na defesa dos interesses comuns de melhor realização do projeto educacional brasileiro; (b) fortalecer a participação dos Estados na definição das linhas básicas da política educacional brasileira; (c) definir e firmar posições em torno dos problemas fundamentais da educação nacional e; (d) intensificar o intercâmbio de experiências para subsidiar o Ministério da Educação e Cultura na busca de soluções mais adequadas às diversidades regionais. (Consed, 1996, p. 7).

Com este Conselho, “pretendeu-se constituir um interlocutor confiável para levar os pleitos dos Estados ao Governo Federal.” (Consed, 1996, p. 7). Ao longo de 1981, foram realizados três encontros em que se discutiram, principalmente: a preocupação com os cortes no orçamento federal para a educação; a questão da descentralização dos recursos da merenda escolar, uma vez que todo o processo de compra e distribuição era centralizado no MEC¹⁴⁰; o fortalecimento e a regularização da merenda escolar, a ampliação do programa do livro didático; a liberação dos recursos do salário-educação e a regularização dos repasses, à época geridos pelo Ministério da Previdência e Assistência Social e que se encontravam retidos desde janeiro de 1981. O CONSEB nascia, assim, como uma instância reivindicatória, papel que continua a desempenhar, mas ao qual agregou outras atividades.

Em uma moção pública, o CONSEB divulgou que teria como finalidade “prestar assessoramento e consultoria ao MEC para formulação e fixação da política do Ensino Básico e atuar como órgão catalisador das reivindicações regionais.” (Encontro Nacional de Secretários de Educação - 1981, Moção n.5, apud Consed, 1996, p. 7). Sem muitos avanços em seus pleitos, o movimento esvaziou-se no ano seguinte à sua fundação, principalmente pelo fato de muitos

¹⁴⁰ Todas as compras eram realizadas pelo MEC, que recebia o material em Brasília para, então, distribuir para todo o território nacional (Arretche, 2000).

secretários estaduais de educação terem se lançado como candidatos nas primeiras eleições democráticas no apagar das luzes do regime militar.

A posse de novos governadores, em 1983, provocou uma nova mobilização dos secretários de educação, particularmente aqueles da oposição, que haviam conquistado a maior parte dos Executivos estaduais. Em junho desse mesmo ano foi realizado o I Fórum de Secretários de Educação do Brasil, na cidade do Rio de Janeiro.¹⁴¹ A postura de oposição ao MEC ficou evidente logo no primeiro encontro, que definiu como objetivo do fórum:

(...) aglutinar os Estados participantes no sentido de unir esforços numa ação de oposição e resistência à política educacional do Governo Federal, caracterizada pela falta de recursos, critérios casuísticos na distribuição dos mesmos, centralização de decisões e objetivos e, sobretudo, ausência de participação colegiada dos setores educacionais das unidades da Federação. (Consed, 1996, p. 10).

Apesar de este primeiro encontro ter deixado uma posição clara de oposição ao Governo Federal, foi proposto que o Fórum assumisse um caráter nacional e suprapartidário, garantindo a participação de todos os secretários estaduais. Este colegiado renasceu ainda com a disposição de aumentar sua influência na definição dos rumos da educação brasileira e com a incumbência de “romper com a tradicional submissão dos Estados ao poder central.” (Consed, 1996, p. 10). Os secretários de educação reunidos retomaram os objetivos do CONSEB formulados em 1981 e também o adotaram na íntegra como sua referência.

A formalização jurídica do Conselho Nacional de Secretários de Educação ocorreu durante o XV encontro, realizado em 25 de setembro de 1986 em Belém do Pará, e teve por finalidade “promover a integração das Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal, visando o desenvolvimento de uma educação pública de qualidade” (Consed, 1996) e, para tanto, deveria “funcionar como órgão permanente de coordenação dos interesses comuns das secretarias de Educação” (Consed, 2001b). Essa integração, de acordo com o Conselho, seria obtida por intermédio da:

¹⁴¹ O relatório do CONSED (1996, p. 10) registrou que a iniciativa para o I Fórum partiu de uma proposta apresentada pela Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (Andes) dirigida aos Secretários oposicionistas ao Governo Federal. O evento contou também com o apoio da Sociedade Brasileira para o progresso da Ciência e teve à frente os Secretários Estaduais de Educação de São Paulo (Tarso Santos), Minas Gerais (Otávio Elísio Alves de Brito), Paraná (Gilda Poli) e do Rio de Janeiro (Yara Lopes Vargas).

- I - participação na formulação, implementação e avaliação das políticas nacionais de educação;
- II - coordenação e articulação de ações de interesse comum das Secretarias Estaduais de Educação;
- III - promoção de intercâmbio de informações e de experiências nacionais e internacionais;
- IV - realização de seminários, conferências, cursos e outros eventos;
- V - desenvolvimento de programas e projetos comuns, de interesse das Secretarias Estaduais de Educação;
- VI - articulação com instâncias do governo e da sociedade civil.

De acordo com o Relatório de Gestão 1999-2000,

Ao longo de sua trajetória nas últimas duas décadas, o CONSED desenvolveu intenso e permanente esforço para promover o regime de colaboração entre a União, estados e municípios, reconhecendo que, pela natureza descentralizada do sistema educacional brasileiro, esta articulação intergovernamental é crucial para que o direito de todos a uma escola pública de qualidade seja assegurado. (Consed, 2001b).

Nesses 20 anos de existência do órgão, o CONSED está sob o comando de seu 21º presidente (vide Anexos), a Secretária de Tocantins Maria Auxiliadora Seabra Rezende, no cargo desde novembro de 2007. Até 1991 o regimento previa um mandato de 12 meses, e apenas três presidentes o cumpriram integralmente. Em 1991 o regimento foi alterado e o mandato passou a ser de 24 meses com direito a uma recondução. A média de duração do mandato dos presidentes, excetuando-se a atual mandatária, é de 13 meses.¹⁴² O Secretário que assumiu a presidência por mais tempo foi o representante do Estado de São Paulo, Gabriel Chalita, que ficou no cargo por 3 anos e 2 meses. Dos ex-presidentes do CONSED, dez deles ocuparam a função por 1 ano ou mais e apenas dois ficaram por 2 anos ou mais. Tirando a gestão de Chalita dos cálculos, a média dos 18 presidentes passa a ser de 11 meses, o que revela uma elevada rotatividade.

Isto é reflexo da constante troca dos titulares das pastas estaduais de educação, como relatou a atual presidente: “A gente sempre brinca que ser Secretário de Educação é um cargo de alta periculosidade, porque a cabeça rola muito rápido. Há estados que tiveram cinco ou seis secretários em quatro anos de governo, o que é muito ruim.”¹⁴³ A professora Maria Auxiliadora é uma exceção, pois está há mais de 5 anos ininterruptos à frente da Secretaria Estadual de

¹⁴² Se considerarmos apenas os 9 primeiros presidentes, que poderiam ficar 12 meses no cargo, a média cai para 7 meses.

¹⁴³ Entrevista concedida em 15 de agosto de 2006.

Educação do Tocantins, além de uma trajetória anterior na própria Secretaria e em outras entidades ligadas à educação.

O número de reuniões do CONSED também reflete, de alguma forma, a sua mobilização em torno dos temas discutidos em cada época, conforme aponta a tabela a seguir.

Tabela 6 – Número de reuniões do CONSED

Ano	Reuniões		Total
	Ordinárias	Extraordinárias	
1983	4	0	4
1984	3	2	5
1985	3	0	3
1986	5	0	5
1987	4	0	4
1988	3	---	3
1989	2	---	2
1990	Informação não disponível		
1991	5	1	6
1992	5	0	5
1993	11	---	11
1994	5	---	5
1995	4	5	9
1996	4	4	8
1997	4	5	9
1998	4	1	5
1999	4	2	6
2000	4	2	6
2001	3	1	4
2002	4	1	5
2003	4	1	5
2004	3	2	5

Fonte: CONSED (1996; 1999; 2001b; 2003; 2005)

O ano de 1993 foi o de maior número de reuniões do Conselho, o que pode ser explicado principalmente pelo fortalecimento do canal de comunicação entre a entidade que congrega os Secretários Estaduais de Educação e o Ministério, o que levou à produção de diversos acordos e

pactos, já no governo Itamar Franco. O aumento no número de reuniões extra-ordinárias de 1995 a 1997 deve-se às discussões em torno da implementação do FUNDEF.

3. As atuais arenas decisórias na educação e seu encadeamento

Esta seção analisa a inserção do CONSED na arena decisória da educação. Formalmente constituída como uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos, o Conselho não é uma instância federativa e, como tal, não faz parte da estrutura formal da arena decisória da educação, embora sempre tenha batalhado para ocupar seu espaço no debate nacional.

A Carta Magna de 1988 estabelece que o provimento da educação é uma função que cabe às três esferas de governo, que devem organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração (C.F., art. 211). Embora este regime ainda esteja sendo perseguido, na prática, diversas medidas foram tomadas ao longo dos anos para tentar ordenar as ações governamentais em educação. Com exceção da própria Constituição, as principais mudanças sistêmicas foram implementadas em meados da década de 1990, conforme indicado no Quadro 13.

Quadro 13 – Mudanças sistêmicas na Educação

N.	Mudanças sistêmicas na educação	Data
1	Constituição Federal	1988
2	Criação do Conselho Nacional de Educação (Lei n. 9.131)	24.11.1995
3	Emenda Constitucional n. 14	12.9.1996
4	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394)	20.12.1996
5	Legislação do FUNDEF (Lei n. 9.424)	24.12.1996

Fonte: elaboração do autor

A Emenda Constitucional n. 14 (EC 14) conferiu à União a função redistributiva e supletiva na educação básica, além de ser responsável por prestar apoio técnico e financeiro aos estados e municípios (art. 3º). As áreas de abrangências dos governos subnacionais também foram estabelecidas pelo artigo 3º da mesma emenda, incorporados ao artigo 211 do texto constitucional:

§ 2º. Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º. Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

Da forma como expressa, a EC 14 não elimina a sobreposição de competências entre estados e municípios no ensino fundamental, mas estipulou que a oferta dessa modalidade de ensino deveria ser coordenada por meio do regime de colaboração entre as duas esferas. Foi a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), editada em 1996, mas que estava na pauta do Congresso desde 1988, que disciplinou o papel do Governo Federal na organização do sistema de educação:

§ 1º. Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. (LDB, art. 8º).

A busca por um regime de colaboração deveria ocorrer, então, sob a coordenação da União, uma vez que passou a ser o responsável por articular os sistemas subnacionais de educação. Aos estados caberia a iniciativa de definir as formas de colaboração com os municípios na oferta do ensino fundamental e também atuar prioritariamente no ensino médio, assegurando a oferta do ensino fundamental (LDB, art. 10), ou seja, oferecer este nível de educação em municípios sem sistema de ensino implantado ou onde a rede municipal não fosse suficiente para atender à demanda dos munícipes. Aos municípios, além de atuarem na educação infantil e fundamental, estava facultada a opção de atuarem em outros níveis de ensino, contanto que as demandas educacionais sob sua competência estivessem completamente atendidas e com aplicação de recursos acima do mínimo estabelecido pela Constituição, de 25% das receitas próprias e de transferências. Por fim, a LDB ainda autorizava os municípios a se integrarem aos sistemas estaduais de ensino, compondo um sistema único de educação básica.

O esforço para delimitar as áreas de atuação dos governos não isolou completamente cada uma das esferas, e os pontos de intersecção das três esferas ocorrem em diversos aspectos:

- Na elaboração do Plano Nacional de Educação;

- No estabelecimento de competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;
- Na implementação de um processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;

Além da atuação direta dos Poderes Executivos Nacional, Estaduais e Municipais em matéria de educação, foi criado o Conselho Nacional de Educação (CNE), ligado ao Ministério da Educação e que substituiu o Conselho Federal de Educação (que atuava desde 1961). O CNE tinha a função de assessorar o MEC e, com o advento da LDB no ano seguinte, passou a ter função normativa e de supervisão. O CNE, presidido pelo Ministro de Estado, possuiu duas Câmaras, uma para a educação básica e outra para o ensino superior.¹⁴⁴ A interlocução entre o nível federal e os subnacionais também ocorre por meio das Câmaras, pois para a escolha de seus representantes deverá ser levada em conta, “necessariamente, indicações formuladas por entidades nacionais, públicas e particulares, que congreguem os docentes, dirigentes de instituições de ensino e os Secretários de Educação dos Municípios, dos Estados e do Distrito Federal.” (Art. 8º, § 2º, Lei 9131/95). O CNE tem seu equivalente nos estados, os Conselhos Estaduais de Educação (CEE) e que são regulamentadas por legislação estadual.

A criação e atuação dos Conselhos Estaduais de Educação é regulamentada por legislação estadual. Atualmente, os representantes dos Conselhos Estaduais de Educação se reúnem em um Fórum Nacional¹⁴⁵ criado em 1989. Com o advento do FUNDEF, foram criados também os Conselhos estaduais e municipais de acompanhamento e controle dos recursos do Fundo.

Além da entidade de representação dos secretários estaduais de educação, seus pares nos municípios também possuem um colegiado próprio de representação, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime, criado em 1986. O principal elo formal entre estes fóruns e o MEC é por meio da indicação de representantes que compõem a lista de candidatos ao

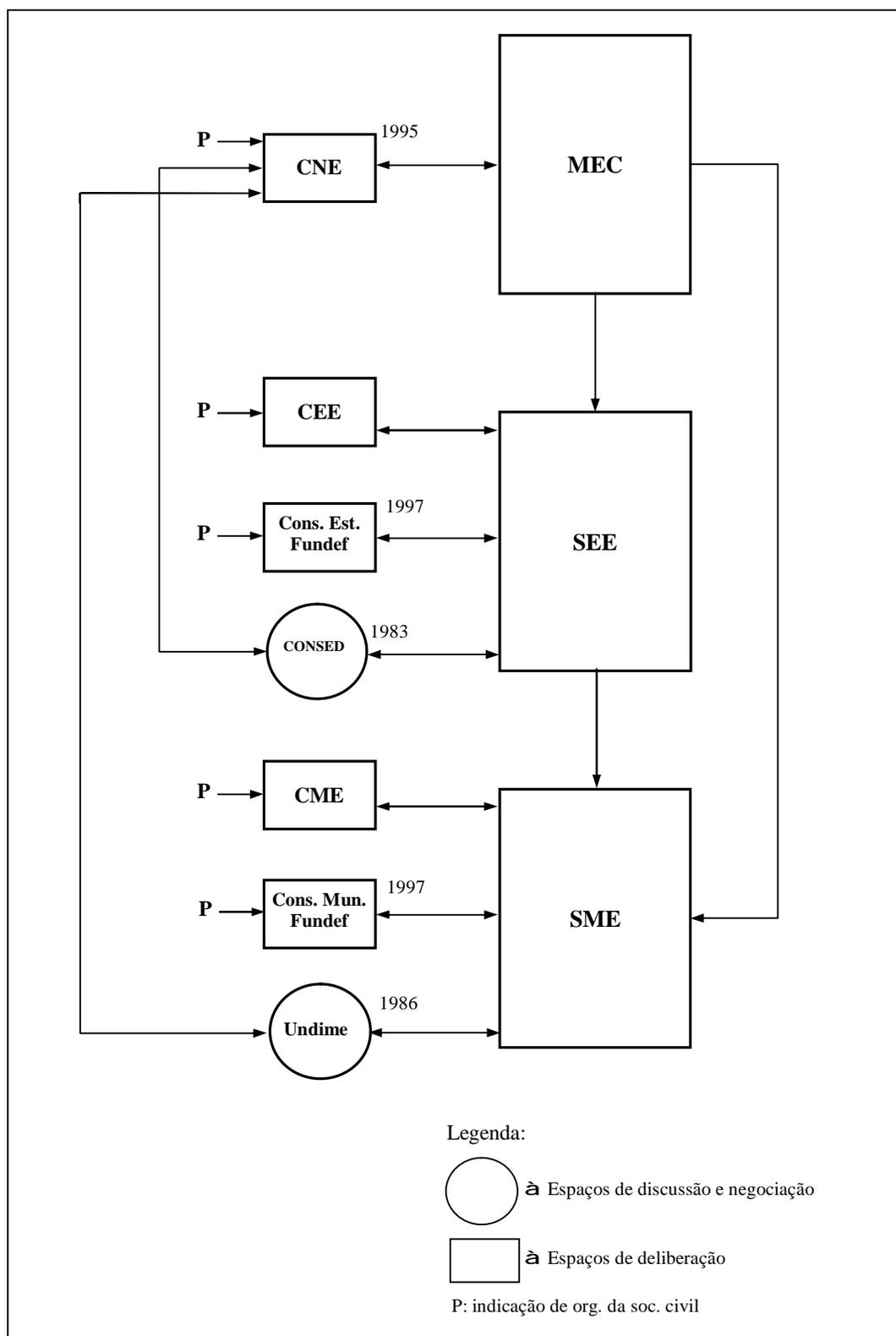
¹⁴⁴ Cada uma das câmaras é composta por 12 conselheiros, todos escolhidos pelo Presidente da República, sendo que a metade sai de uma lista elaborada a partir de consulta a entidades da sociedade civil envolvidas com as áreas de atuação de cada um dos colegiados. O Secretário de Educação Básica e o Secretário de Educação Superior do Ministério da Educação são considerados membros natos das respectivas câmaras.

¹⁴⁵ Site: <http://www.sec.ba.gov.br/cee/forum/principal.htm>.

cargo de conselheiro no CNE, cujos membros são escolhidos pelo Presidente da República. A elaboração de programas recentes, como o FUNDEF e o FUNDEB, também promoveu a aproximação entre os dois Conselhos de secretários de educação.

A partir do acima exposto, apresenta-se a engenharia institucional da educação na próxima figura.

Figura 11 – Engenharia institucional da educação



Fonte: elaboração do autor.

4. A evolução institucional do CONSED

A redemocratização do Brasil foi marcada pela luta por maior descentralização das políticas sociais e maior autonomia dos entes subnacionais, principalmente no que tange ao aumento da capacidade fiscal de estados e municípios, como vimos no capítulo sobre o Confaz. Tratava-se de uma reação ao período anterior, marcado por profunda centralização das ações no Governo Federal e instabilidade no repasse de recursos.

A forma de atuação do Ministério da Educação na relação vertical pode ser dividida em dois grandes períodos, os quais denominamos de fase do conflito e fase do diálogo, conforme quadro a seguir.

Quadro 14 – Fases na relação entre União e estados – Educação

Fase	Período
Competição	Da redemocratização até 1992
Negociação e Coordenação	A partir de 1993

Fonte: elaboração do autor

A competição é decorrente da tensão provocada pela mudança nas condições políticas. Nesse ambiente, os governos subnacionais começaram a pressionar o MEC por maior descentralização dos recursos, ou ao menos a volta da regularidade nos repasses, e de programas como a da merenda escolar. Por seu turno, o MEC procurava manter seu poder a partir do controle sobre as verbas federais destinadas à educação, notadamente a quota-federal do salário educação, e de seus programas assistenciais destinados a escolas estaduais e municipais. Essa situação perdurou por ao menos dez anos.

O período de Negociação e Coordenação entre CONSED e MEC iniciou-se com a posse de Itamar Franco na Presidência da República, mas o fato mais marcante do ponto de vista institucional foi a aprovação de um conjunto de leis que procurou organizar a gestão do sistema educacional e redefiniu os mecanismos de financiamento (a Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e a legislação sobre o FUNDEF – Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996). O advento do FUNDEB mostrou um CONSED mais maduro e estruturado, envolvendo-se nas discussões

em torno das características do novo Fundo desde o início. Durante todo o período, um tema é recorrente: os recursos para o financiamento das ações em educação.

Nessas duas fases, o Governo Federal aparece como ator principal da análise, até pela centralização de ações do período autoritário e cuja forma de atuação se refletiu nos primeiros anos pós-redemocratização. O CONSED surgiu como um fórum reivindicatório de maior descentralização da educação, principalmente no que tange aos aspectos financeiros e execução de alguns programas, haja vista que a oferta do ensino era na sua totalidade praticamente de responsabilidade de estados e municípios (Inep, 2000, p.7). A reação inicial do MEC foi de evitar este fórum, boicotando e prejudicando suas iniciativas, e se aproximando dos municípios.

As mudanças nesse relacionamento estão relacionados com a conjuntura crítica, descrita no capítulo teórico, e que mudou o poder relativo dos atores e também a própria forma de atuação do Governo Federal, refletindo-se inclusive no Ministério da Educação. Mesmo com a mudança na postura do MEC, o fórum dos Secretários Estaduais de Educação não perdeu sua postura combativa, sempre tendo como uma de suas pautas principais o aumento dos recursos para a educação. Os principais avanços apresentados pelo CONSED, embora não menos importantes, estão na disseminação de práticas e elaboração de programas voltadas à gestão escolar. A formulação de políticas públicas mais amplas ocorre de forma isolada.

Os fatores e os caminhos que levaram a essa configuração serão explorados nesta seção procurando compreender tanto as alterações sistêmicas quanto programáticas.

4.1. A fase da competição entre o CONSED e o MEC

Para fins de análise, considera-se como início dessa fase a primeira eleição para governadores no período pós-redemocratização, em 1982, e que deu novo ânimo para a articulação das secretarias estaduais de educação, após a fracassada tentativa de organização realizada em 1981. O primeiro período segue até o final do governo Fernando Collor e foi marcado pelos conflitos entre ambas as entidades.

A tensão entre o CONSED e o Ministério da Educação neste período deve-se basicamente ao choque entre duas visões distintas de relações intergovernamentais provocado pela transição democrática. Enquanto o MEC ainda operava com a lógica da autoridade inclusiva (Wright, 1988, p. 44) – herança do regime militar –, os estados e municípios passaram a atuar no modelo de autoridade interdependente, reivindicando maior autonomia e descentralização de

recursos fiscais para a implementação de suas próprias políticas públicas. Ambas as esferas desenvolviam suas próprias ações sem nenhuma coordenação, o que levou à fragmentação e sobreposição. Neste ambiente não se desenvolveu nenhuma política nacional a partir da interação entre as três esferas de governo, ainda mais porque o MEC adotou a estratégia de se aproximar dos municípios, oferecendo apoio técnico e financeiro sem passar pela esfera estadual. O conflito chegou a tal ponto que o CONSED rompeu relações com o MEC. Os fatores que levaram a essa situação limite serão discutidos nesta seção.

Este atrito entre o CONSED e o MEC é também parte do conflito maior na arena federativa brasileira, marcada, à época, pelo aumento do poder dos governadores e o enfraquecimento da União. Enquanto na área da saúde os sanitaristas adotaram a estratégia de ocupar postos-chaves nos Ministérios da Saúde e na Previdência e Assistência Social, o que abriu caminho para o diálogo entre as esferas de governo, a área da educação encontrou no MEC um órgão refratário aos ventos da democratização e que se furtou ao diálogo com os governos estaduais.

O Ministério da Educação, ao longo da década de 1980, manteve uma forma de atuação centralizada e autoritária de gestão financeira e de programas e o recém-criado fórum dos Secretários de Educação não teve forças suficientes para alterar este padrão de intervenção (Mello e Neubauer Silva, 1992). Os programas federais da década refletem o esforço do MEC em manter seu *status quo*, ou seja, o poder para definir programas prioritários, formulá-los e estabelecer critérios e formas de transferência de recursos para os governos subnacionais. As principais políticas federais eram as herdadas do regime anterior e não houve a elaboração de uma política nacional para os novos tempos e nem houve uma preocupação com a coordenação intergovernamental, o que levou ao acirramento da tensão com os governos estaduais.

As principais ações do Governo Federal na educação centravam-se em atividades de apoio, tais como a provisão da merenda escolar e a distribuição do livro didático. Os recursos para essas ações provinham, em sua maior parte, da quota federal do salário-educação, instituído em 1964 e controlado à época pelo Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social (IAPAS). Dos recursos arrecadados, dois terços retornam aos Estados de origem de forma proporcional à arrecadação, enquanto que o restante é aplicado pelo Governo Federal. É sobre esses programas e recursos federais que as ações do CONSED se voltaram nessa primeira fase do relacionamento entre as entidades.

Do ponto de vista sistêmico, além da conjuntura crítica do período da redemocratização, os principais eventos dessa natureza são apresentados no quadro a seguir.

Quadro 15 – Mudanças sistêmicas na Educação – Fase do conflito

N.	Mudanças sistêmicas	Ano
1	Eleições de 1982 ¹⁴⁶	1982
2	Emenda Constitucional n. 24/1983 – Emenda Calmon ¹⁴⁷	1983
3	Alterações no Salário-educação ¹⁴⁸ (Decreto n. 88.374)	1983
4	Retomada do Fórum de Secretários Estaduais de Educação e criação do Conselho de Secretários de Educação do Brasil - Conseb	1983
5	Criação do Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED	1986
6	Criação da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime	1986
7	Alterações no Salário-educação (Decreto n. 95.523)	1987
8	Constituição de 1988	1988

Fonte: elaboração do autor

As eleições realizadas em 1982 tiveram um duplo impacto direto sobre a incipiente organização dos secretários estaduais de educação: a aproximação do pleito desarticulou o movimento e, após as eleições, os novos secretários de educação retomaram as reuniões do Fórum em 13 de junho. Na visão do CONSED, “A institucionalização do Fórum veio suprir a crônica falta de articulação entre as Secretarias Estaduais de Educação, o que impedia a visualização dos problemas regionais como componentes da problemática educacional nacional.” (Consed, 1996, p. 11).

Mas a despeito da busca pela articulação e a construção de uma visão nacional da educação e de seus problemas, os Secretários enfrentariam uma outra questão no seu cotidiano cujo primeiro sintoma foi a breve interrupção nas atividades do Fórum. Este interregno já denunciava uma situação que, até os dias de hoje, perdura em muitos estados: a proeminência do caráter político do cargo de Secretário da Educação em detrimento dos aspectos técnicos, principalmente em função do elevado volume de recursos que essa pasta movimenta, que perde

¹⁴⁶ Foram realizadas eleições diretas e em turno único para os seguintes cargos: governador, senador, deputado federal, deputado estadual, prefeito e vereador.

¹⁴⁷ A EC 24/83 foi regulamentada pela Lei n° 7.348 de 24/7/1985. Esta nova legislação procurou esclarecer quais as despesas poderiam ser consideradas como gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino.

¹⁴⁸ Para uma reconstituição histórica do salário-educação ver Cortes (1989).

apenas para a área fazendária. Não se defende a primazia de um em relação ao outro, mas a natureza essencialmente política reflete-se, por exemplo, na elevada rotatividade do cargo, o que dificulta não só o desenvolvimento das políticas educacionais de cada estado, mas inclusive a articulação horizontal e a elaboração de propostas conjuntas, pois passa a ser necessário um esforço contínuo para manter a aglutinação de um grupo que constantemente renova seus representantes.

Em seu terceiro encontro, realizado em agosto de 1983, em São Luís, os quinze Secretários presentes assinaram o Termo de Protocolo para a criação do Conselho de Secretários de Educação do Brasil (Conseb), que deveria dar origem ao regimento da entidade, mas “que nunca chegou a ser aprovado” (Consed, 1996, p. 11). A formalização jurídica veio em 1986 e, nesse período, independente da ausência de um regimento, ocorreram quinze reuniões (periodicidade de três meses) nas quais foram retomados os debates das principais questões do período anterior: “salário-educação, merenda escolar, livro didático, participação da educação no orçamento da união e educação pré-escolar.” (Consed, 1996, p. 8).

Os principais pontos de cada encontro foram redigidos na forma de moções dirigidas ao Ministério da Educação. O intuito inicial era o de se estabelecer “uma nova instância de discussão, cuja essência é superar o papel simplesmente homologatório que cabia aos Secretários de Estado, quando delegados do poder central” (Memória, vol. I, apud CONSED, 1996, p. 10). O fórum propunha, então, constituir-se como um espaço de debate e formulação de alternativas para as políticas educacionais nacionais, até então centralizadas no MEC. Essa intenção, entretanto, não encontrou respaldo no Ministério, até pela trajetória de intervenção do órgão nas questões educacionais, em que elaborava suas ações sem discutir com os governos subnacionais, sejam estaduais ou municipais.

Os programas do MEC, além do forte viés centralizador na formulação, execução e monitoramento, contribuíram também para a segmentação da política educacional e pulverização de recursos¹⁴⁹ (Mello, 2005). Essa característica esteve presente no início da década de 1980, quando o Ministério criou uma série de programas que procuravam combater os elevados índices de repetência, evasão, defasagem idade/série entre outros aspectos e que eram mais graves na Região Nordeste, áreas rurais e periferia das grandes cidades. Ou seja, mesmo não sendo o

¹⁴⁹ Alguns dos programas criados à época são: Pronasec, Prodasec, Pró-município, Pólo Nordeste e Edurural.

responsável direto pela provisão da educação, o MEC elaborou propostas que atendiam a problemas que afetavam governos subnacionais.

Três pontos podem ser ressaltados nessas iniciativas: o primeiro é a ausência de uma política nacional de educação básica, o que levou a uma ação fragmentada por parte do MEC e à duplicidade de iniciativas no plano estadual; o segundo aspecto é que, mesmo num período de distensão do regime autoritário, os programas do Governo Federal mantiveram um padrão de autoridade inclusiva (Wright, 1988) em que os governos subnacionais eram considerados como meros executores das políticas vindas do centro; por fim, o terceiro aspecto, até mesmo como decorrência da estratégia inicial do MEC, é a ausência de mecanismos de integração vertical como forma de desenvolver soluções compartilhadas entre os níveis de governo.

A coordenação das ações no ensino fundamental poderia ter sido exercida pelo Governo Federal que contava com importantes recursos provenientes da quota-federal do Salário-Educação (SE), o que fortalecia sua posição e poderia, dessa forma, reverter sua fraca atuação no ensino fundamental ao longo de sua história (Mello & Neubauer Silva, 1992). Em vez disso, o governo central começou a se relacionar diretamente com os municípios, sem passar pelos estados. O primeiro passo foi dado ainda no regime militar que iniciou um processo de descentralização da oferta do ensino fundamental¹⁵⁰, estando mais suscetíveis os municípios das regiões mais pobres, o que explica a forte concentração da oferta de vagas nessa esfera na Região Nordeste. Segundo Costa:

Essa relação direta [entre o governo central e os municípios] se dava pela via das transferências negociadas de recursos entre as partes. Nos estados mais ricos, onde as transferências federais tinham menor importância relativa nas finanças estaduais, houve maior resistência ao programa. Um dos motivos é que esses estados tiveram condições financeiras de resistir à pressão por uma municipalização que, em última instância, desarticulava a relação estado-município, reduzindo, portanto, a influência político-administrativa da esfera estadual de governo. (1998, p. 3).

Segundo Mello & Neubauer Silva (1992), o que se observou foi que os recursos federais do salário-educação serviram de instrumento de negociação política com governadores e prefeitos.

A pressão dos secretários de educação por maior descentralização dos recursos e regularidade nos repasses do MEC foi acompanhado pelo fortalecimento dos governos estaduais

¹⁵⁰ Lei Federal n. 5.692 de 11 de agosto de 1971.

após as eleições (Abrucio, 1998). O endurecimento do discurso oposicionista levou o Governo Federal a alterar sua estratégia. Para Cortes,

Com a vitória, na maioria dos estados da federação, dos governadores eleitos por ‘partidos de oposição’ ao Governo Federal, a política do Salário-Educação, formulada em tempos em que o governo [federal] exercia influência/autoridade maior sobre os estados, mostrava-se ‘incompatível’ com o novo quadro político. Associavam-se a isto as pressões dos governadores eleitos, a fim de descentralizar os recursos para os orçamentos estaduais. (1989, p. 416).

O principal mecanismo adotado pelo MEC foi o fortalecimento dos canais de articulação direta com os municípios. Em uma tentativa de aumentar sua influência e obter apoio, o Governo Federal mudou os critérios de repasse da quota federal do salário-educação¹⁵¹, estabelecendo que 25% deveriam ser destinados diretamente às prefeituras para o financiamento de programas locais (Cortes, 1989). Com esse mecanismo, os municípios passaram a receber recursos tanto da União como dos estados. A solução do Ministério reforçou sua estratégia de não assumir uma postura coordenadora na educação, preferindo evitar o diálogo com os governos estaduais e estreitar relações com os municípios.

A aproximação do Ministério da Educação com os municípios foi reforçada com a criação da União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), em outubro de 1986. O movimento nasceu em Pernambuco com a vitória de prefeitos oposicionistas ao governador que logo atraíram “a retaliação por parte do governo do estado.” (Neroaldo, 2001) uma vez que pretendiam discutir a questão da municipalização da educação. O MEC, que à época também defendia a municipalização, viu no apoio ao incipiente movimento uma oportunidade de reforçar seu posicionamento inclusive frente à equipe econômica do Planalto (Neves, 1994). Ainda segundo Neves, “Utilizando-se de critérios nem sempre transparentes, a entrada do MEC no circuito do I Encontro Metropolitano ampliou-o consideravelmente, dando até caráter de política oficial ao que era antes um movimento de grupo que pretendia, de baixo para cima, provocar a mudança de rumo da educação nacional.” (idem).¹⁵²

Mello e Neubauer Silva (1992) defendem que a criação da Undime ocorreu sob a tutela do MEC porque isso possibilitaria a monitoramento do nível municipal. O processo foi

¹⁵¹ Decreto n. 88.374, de 7 de junho de 1983

¹⁵² Segundo Azevedo, “Do primeiro Fórum Nacional ao segundo, realizado no final de 87, a entidade consolidou-se nacionalmente, com propostas definidas para a educação: defende a municipalização do ensino, a descentralização dos recursos, a definição de competências das três esferas de ensino. São questões daquela época, são questões de sempre, são questões de hoje.” (2001).

denominado de prefeiturização, em contraste com um processo de municipalização, pois houve uma desconcentração de atividades e não uma descentralização do poder decisório para a instância local, mantendo-se a dinâmica da autoridade inclusiva (Wright, 1988). Essa lógica acabou por ativar um processo de contratação de professores leigos, recrutados sem contrato de trabalho e dispensados de acordo com conveniências políticas (Plank, 1996).

Na inviabilidade de estabelecer um canal de comunicação direto com o Ministério da Educação, restou ao CONSED a opção de manifestar sua contrariedade. No período de transição do regime militar para o da Nova República o Fórum de Secretários divulgou uma série de documentos (Quadro 16) com seu posicionamento em relação à educação.

Quadro 16 – Posicionamentos do CONSED no período de transição para a Nova República

N.	Documentos do CONSED	Ano
1	Moções do CONSED	1983
2	Por uma Política Nacional de Educação	1984
3	Carta de Curitiba: Vontade Política de Mudar	1985
4	Decálogo de Manaus	1985
5	Princípios Educacionais para a nova Constituição	1987
6	Educação, Direito de Todos e Dever do Estado – Como viabilizar? A Nova LDB	1989
7	Subsídios para uma Política Nacional de Educação e para o Plano Nacional de Educação	1990

Fonte: elaboração do autor

A postura de oposição e resistência ao Governo Federal também ficou clara pelos temas tratados nas primeiras moções elaboradas pelo fórum de secretários de educação. Segundo relatório do CONSED (1996), foram quatro as principais reivindicações, elaboradas em 1983 durante o 3º encontro do Fórum. A primeira, sobre o financiamento da educação, sugeria que a transferência dos recursos do salário-educação destinados aos municípios fosse realizada pelos Estados, considerando o apoio técnico oferecido pelas secretarias estaduais na elaboração de planos municipais e intermunicipais de educação. Com essa solicitação, o CONSED tentava neutralizar o aumento da influência que o MEC teria sobre os municípios e, por conseqüência, o enfraquecimento do papel estadual.

Segundo Mello e Neubauer Silva (1992), o estabelecimento de relações diretas com os municípios por meio do salário-educação acabou por induzir a fragmentação, duplicação, sobreposição e má gerência dos recursos públicos destinados à educação. Ficou claro também que o Governo Federal não teve nenhuma pretensão de conferir um papel articulador aos recursos ao não dar espaço para a coordenação vertical entre as três instâncias de poder. E, ao mesmo tempo, induziu a uma competição intermunicipal na obtenção dos recursos federais do salário-educação, pois esta dependia da apresentação de projetos por parte das prefeituras.

A segunda moção reivindicava a transferência de recursos para a aquisição da merenda escolar da Fundação de Assistência ao Estudante¹⁵³ para as Secretarias Estaduais de Educação¹⁵⁴. A terceira pedia o fim dos livros didáticos descartáveis, devido ao seu alto custo e por comprometerem o processo pedagógico, além de apoio para a produção de material didático que atendesse as especificidades de cada região. Por fim, a última moção conferia “o mais irrestrito apoio ao convênio único como forma mais racional e eficaz de transferência de recursos federais aos Estados, importante etapa do processo de descentralização administrativa desenvolvido pelo Ministério da Educação e Cultura.” (III Fórum, São Luis, ago./1983, apud CONSED, 1996, p. 10).

Os principais pontos dessas moções são relativos à descentralização dos recursos para o financiamento das ações em educação. Inicia-se também o debate em torno do convênio único, mecanismo que eliminaria a assinatura de diversos convênios, uma para cada programa do MEC, reduzindo o uso clientelístico das verbas e que também aumentaria a autonomia dos estados na destinação dos recursos. É importante destacar também que o CONSED ressaltou seu papel na interlocução com os municípios na elaboração dos planos educacionais, entretanto, essa função não logrou aprofundar-se, seja pela aproximação do MEC com os governos municipais, seja por outras prioridades dos estados.

Em comum, os documentos trazem a crítica à manutenção da centralização dos programas no Ministério da Educação, à burocracia envolvida no repasse de recursos e a insuficiência dos mecanismos de financiamento da educação. Quando o MEC deu os primeiros passos em direção à descentralização, a crítica recaiu sobre a opção do órgão em atuar diretamente com os municípios, “pulando” a esfera estadual:

¹⁵³ A FAE foi extinta pela Medida Provisória n. 1.549-27/1997 e suas competências foram transferidas para o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação – FNDE, ambas ligadas ao MEC.

¹⁵⁴ “Como etapa inicial do processo de descentralização, o Fórum sugere que ‘sejam cumpridos rigorosamente os cardápios organizados pelos Estados’”. (CONSED, 1996, p. 10)

(...) a articulação direta do Ministério da Educação com os Municípios, sem tomar conhecimento dos Planos Estaduais de Educação, gera um paralelismo que constitui, indubitavelmente uma infringência de dispositivos constitucionais que regulam as relações entre União, Estados e Municípios em termos dos sistemas de ensino; constata-se que a proposta de municipalização tenta passar a idéia de descentralização, mas, na realidade evidencia uma prática centralizadora, quando transfere responsabilidades e não indica os recursos financeiros necessários; a continuidade dessa prática acarreta prejuízos irreparáveis para a educação, tanto no que tange aos recursos financeiros, quanto ao controle, planejamento e qualidade do ensino. (XII Fórum, 1986, apud CONSED, 1996, p. 14).

O documento *Por uma Política Nacional de Educação* reflete o resultado de discussões ocorridas em cada estado e depois consolidados em cinco documentos regionais, que serviram de subsídio para a elaboração do texto final (Consed, 1996, p.12). Os principais pontos defendidos no relatório são a erradicação do analfabetismo, ampliação da rede física para garantir a universalização da educação básica, combate à evasão e repetência escolar, valorização do professor e participação da comunidade. Os pontos defendidos no documento foram reiterados durante o Fórum de Curitiba e que deu origem à carta de mesmo nome. Foram acrescentadas a necessidade de reformulação do Conselho Federal de Educação, “quer na sua estrutura, quer na sua função; adesão nacional à Constituinte mediante uma campanha de ampla mobilização, através da escola, para discussão da política educacional da Nova República” (idem, p. 12).

Nesse mesmo evento foi aprovado o posicionamento do Conselho para as discussões na Assembléia Nacional Constituinte. No documento “Princípios Educacionais para a nova Constituição” o CONSED apresentou suas principais propostas:

- (a) ensino público e gratuito, não confessional e de boa qualidade, em todos os graus e modalidades;
- (b) dever do Estado garantir a todos uma escolaridade mínima e obrigatória de nove anos, a partir dos seis anos de idade;
- (c) obrigação do Estado de prover uma ação efetiva e imediata para erradicar o analfabetismo;
- (d) os recursos públicos devem ser aplicados exclusivamente nas instituições de ensino criadas e mantidas pelo poder público, em suas diferentes esferas;
- (e) a descentralização administrativa deve assegurar a autonomia das Unidades Federadas e dos Municípios, articulados com uma política nacional de educação;
- (f) o poder público deve garantir à sociedade a participação no planejamento e controle da execução das políticas educacionais;
- (g) vinculação de recursos, ficando a União obrigada a aplicar nunca menos de 18% e os Estados, Distrito Federal e Municípios, 25% das respectivas receitas na educação (Consed, 1996, p. 15).

Estes princípios foram defendidos perante a Subcomissão de Educação da Assembléia Nacional Constituinte em 1987.

Também na década de 1980, já eram visíveis os primeiros sinais de descentralização na área da merenda escolar. A iniciativa partiu da própria burocracia da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE)¹⁵⁵, que controlava o programa (Arretche, 2000, p. 160). Naquele momento, a visão dos Secretários Estaduais de Educação foi de maior cautela em função da irregularidade na entrega dos alimentos e o receio de que os recursos para o programa não fossem transferidos para os governos estaduais¹⁵⁶. O apoio financeiro era mais importante em estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, onde a participação federal representava de 80 a 90% do total destinado à merenda, enquanto que nas demais Regiões o percentual ficava em torno dos 10% (Consed, 1996, p. 8). Assim, o Conselho levou ao MEC a “reivindicação de que sua descentralização fosse facultativa, isto é, ficasse a critério de cada Estado aceitar ou não o convênio proposto.” (Consed, 1996, p. 8).

Apesar de a descentralização ter sido uma das grandes bandeiras do CONSED, seu posicionamento nesse episódio mostra que a articulação foi capaz de produzir uma posição comum, defendendo os interesses dos estados que necessitavam desses recursos. A importância desse posicionamento poderia ser minimizada em função do pouco potencial de atrito entre os estados no tema, principalmente por parte dos mais ricos, que não seriam afetados de maneira significativa caso o Governo Federal atrasasse ou bloqueasse o repasse.

Em 1983, as primeiras experiências de descentralização da merenda escolar ocorreram no Rio de Janeiro e em São Paulo. A FAE “repassou suas atribuições para os organismos estaduais e estes, por sua vez, celebraram convênios com os municípios.” (Arretche, 2000, p. 160). Se esses convênios apontaram para um princípio de coordenação federativa envolvendo as três esferas de governo, o passo seguinte da FAE foi em direção à municipalização, estabelecendo, a partir de 1986, convênios diretamente com os municípios, processo que, entretanto, não avançou e a gestão voltou a ser centralizada (Arretche, 2000, p. 160). Uma das pressões veio dos governadores e do Fórum de Secretários da Educação: “O repasse de recursos diretamente aos municípios colocar-se-ia no centro do conflito, pois o Fórum via nessa estratégia

¹⁵⁵ Para um estudo sobre as características da FAE, ver Arretche (2000).

¹⁵⁶ O receio de atrasos nos repasses foi expresso por um dos secretários: “Se até o salário-educação, que é um recurso vinculado, está bloqueado agora, imagine os recursos para a merenda escolar.” (O Estado de São Paulo, 6 de outubro de 1981).

do MEC o fortalecimento de práticas clientelísticas e o esvaziamento do papel das Secretarias Estaduais de Educação.” (Consed, 1996, p. 13).

A despeito dos clamores pela descentralização de recursos e a transferência da gestão de programas federais para os governos estaduais, o MEC reforçou o papel de suas Delegacias Regionais (DEMECs), que eram escritórios federais localizados nos estados e que deveriam auxiliar os governos subnacionais na elaboração de projetos e encaminhamento ao Ministério. Segundo Plank (1996), estas delegacias foram utilizadas de modo clientelístico e para atender interesses políticos, procedimentos facilitados pelo critério de nomeação para a ocupação dos cargos. Além disso, o repasse da quota-federal para os municípios estava enviesado pela variável “origem do ministro” (Pacheco Filho, 1996). Durante o período analisado, de 1980 a 1992, o autor percebeu que cada um dos titulares da pasta privilegiou os municípios localizados em seu estado para o recebimento dos recursos federais, criando uma distorção nos valores recebidos por cada um dos estados. Segundo relatório do CONSED (1996), “a decisão sobre quais municípios seriam contemplados com recursos adicionais era tomada pelo MEC sem qualquer consulta às Secretarias de Educação, provocando muitas vezes duplicidade de ações.” (p. 11).

A Emenda Constitucional n. 24, também conhecida como emenda Calmon, retomou a vinculação de recursos para a educação¹⁵⁷, suspensa desde a Constituição de 1967. Por essa emenda, estados e municípios deveriam aplicar no mínimo 25% da sua receita na manutenção e desenvolvimento do ensino e a União 13%. A medida poderia fortalecer financeiramente as secretarias estaduais e municipais de educação que teriam um valor percentual fixo das receitas governamentais para a execução de suas atividades, além dos recursos provenientes do salário-educação. Entretanto, foi constatada a “desastrosa experiência vivida por alguns Estados que aplicaram recursos destinados à educação em outros fins e, em conseqüência, tiveram problemas na prestação de contas com o conseqüente bloqueio destes mesmos recursos” (V Fórum, 1984, apud CONSED, 1996, p. 11). Para evitar novos bloqueios foi solicitado que o MEC fizesse uma consulta à Procuradoria Geral da República para que fossem estabelecidos os critérios de aplicação dos recursos. A expectativa dos secretários é que essa iniciativa também evitaria que os governadores utilizassem os recursos do salário-educação para outras finalidades que não a educação. Tratava-se de um movimento para tentar barrar uma prática que acabava por prejudicar a atuação dos secretários. Neves observou que muitas vezes os próprios secretários atrapalhavam a ação coletiva do Fórum ao buscar acordos individuais em Brasília:

¹⁵⁷ Para um histórico das alterações na política de vinculação de recursos para a educação ver Wagner (2001, p. 32)

Durante toda a história do CONSED, acordos coletivos foram constantemente descumpridos individualmente por vários secretários, os quais, particularmente, por intermédio dos deputados federais de seus Estados, selavam acordos isolados, explicitando com isso a fragilidade das investidas do CONSED na perspectiva de um redirecionamento das práticas político-administrativas da gestão educacional. (Neves, 1994, p.50)

Mello e Neubauer Silva (1992) complementam que a alta rotatividade dos secretários estaduais na década de 1980 também contribuiu para o fraco desempenho do fórum, e que se reflete também na ausência de unidade dos estados e municípios na formulação e estabelecimento de prioridades e estratégias na área educacional. Como já mencionado, a própria presidência do CONSED reflete essa elevada rotatividade nas secretarias estaduais, uma vez que a maior parte de seus presidentes não concluiu nem metade de seu mandato à frente da instituição. Diante desse quadro,

(...) o MEC não só manteve como reforçou o poder de indução de políticas. Ainda que os estados e municípios possuíssem certa autonomia na formulação e implementação de seus próprios programas, continuaram dependendo do Governo Federal que decidia sobre os critérios de transferência de recursos do Salário-Educação. (Sumiya, 2005, p.44)

Acrescenta-se a estes aspectos o acirramento da relação entre o Fórum e o Ministério da Educação durante o ano de 1985, principalmente pelas reiteradas manifestações dos secretários posicionando-se de forma contrária às práticas centralizadas do órgão federal. A postura combativa e incisiva do Conselho “levaria, em diferentes momentos, a sérios embates com o MEC que, com frequência, recorria ao controle sobre a liberação de recursos aos Estados para desmobilizar e dividir os Secretários de Educação.” (Consed, 1996, p.11). Uma outra estratégia adotada pelo ministério para enfraquecer o movimento era convocar os secretários estaduais para reuniões em Brasília nas mesmas datas dos Fóruns. Para tentar por um fim a essa prática, os Secretários tomaram uma decisão no Fórum realizado em outubro de 1985:

Reclamando da “costumeira ausência do MEC” e da “atitude imprópria” de convocar reuniões para as mesmas datas dos seus encontros, o Fórum decidiu fixar um calendário e comunicar às autoridades do MEC com 30 dias de antecedência, “considerando-as bem vindas nas datas previstas, mas que não serão mudadas para acomodar disponibilidade de tempo daquelas autoridades.” (Consed, 1996, p.13).

A atitude do MEC demonstra que o órgão ainda atuava de forma centralizada, percebendo no CONSED um movimento de autonomia com o qual não estava acostumado a lidar e um ator com potencial para tentar interferir nas suas ações. Dessa forma, lançava mão de medidas para tentar desestabilizar o Conselho, mas que nunca surtiram o efeito desejado.

O atrito entre o Fórum e o MEC também levou os Secretários a solicitar ao novo Presidente da República a indicação de um Ministro da Educação que estivesse identificado com os princípios defendidos pela entidade. O respeito aos princípios federativos nos programas do MEC também foram defendidos pelos Secretários Estaduais de Educação no Decálogo de Manaus, elaborado durante o Fórum de 1985: “O repasse de recursos diretamente aos municípios colocar-se-ia no centro do conflito, pois o Fórum via nessa estratégia do MEC o fortalecimento de práticas clientelistas e o esvaziamento do papel das Secretarias Estaduais de Educação.” (Consed, 1996, p.13). Ainda quanto à deterioração da relação entre as entidades, o relatório do CONSED registrou que:

A relação MEC/Fórum durante o governo da Nova República caracterizou-se por uma permanente tensão que se manifestou desde o anúncio da formação da equipe ministerial. A definição do nome do titular da pasta da Educação foi recebida com surpresa e desencanto pela maioria dos integrantes do Fórum. Para piorar, as primeiras tentativas de diálogo com o novo ministro não foram bem sucedidas, aumentando o distanciamento e a desconfiança que marcariam o diálogo MEC/Fórum naquele período. (Consed, 1996, p. 15).¹⁵⁸

Para o Fórum, foram cinco as principais causas da tensão com o MEC nos primeiros anos do período democrático: “inconformidade com o agendamento na mesma data de realização do XIII Fórum de solenidade em Brasília para lançamento de projeto de criação de escolas técnicas; ingerência das DEMECs na área de atuação das Secretarias Estaduais de Educação; utilização política muito acentuada da educação; inconformidade com as decisões tomadas pelo Ministério sem quaisquer consultas as Secretarias Estaduais e a falta de reconhecimento à representatividade do Fórum (...)” (Consed, 1996, p.14). Em suas moções, o CONSED chegou a definir as ações do MEC como:

¹⁵⁸ “Nos dias 8 e 9 de março de 1985, portanto antes da posse do governo da Nova República, os Secretários de Educação reuniram-se em Brasília, num Fórum Extraordinário, para preparar o primeiro encontro com o novo Ministro da Educação, Marco Maciel. Em 23 de maio realizou-se um novo Fórum Extraordinário com o objetivo de articular o IX Fórum. Nesta oportunidade, os Secretários aprovaram uma moção de protesto contra a postura do MEC por sua interferência na alteração das datas programadas para o IX Fórum. Essa manifestação mostra o grau de dificuldade no diálogo entre as duas instâncias desde o início da Nova República.” (CONSED, 1996, p.13).

- “pseudo-descentralização”,
- “falsa municipalização”,
- “autoritarismo centralizador” e
- “práticas centralizadoras e clientelistas”.

Segundo registros do Conselho (1996), o diálogo “ficou cada vez mais tenso na medida em que o CONSED aumentava o tom das críticas às estratégias políticas que o MEC teimava em manter.” (p.17). A tensão levou os membros do Fórum a sugerir a necessidade de um “órgão interlocutor MEC-Secretarias de Educação. Com essa providência, as Secretarias se dirigiriam ao órgão interlocutor para encaminhar qualquer demanda ao Ministério, cabendo a este viabilizar o contato com o setor competente para oferecer a solução.” (idem, p. 13). Por fim, a situação tornou-se insustentável, levando ao rompimento:

O rompimento do CONSED, enquanto sujeito político coletivo, com o bloco no poder se efetivou no final do Governo Sarney [1985-1990], quando, diante da precariedade financeira dos Estados para gerir os sistemas estaduais de ensino, bem como as irregularidades do MEC quanto ao repasse de recursos, o CONSED dirigiu-se aos Tribunais de Contas da União e dos Estados, sugerindo a realização de auditorias periódicas para verificar o cumprimento efetivo dos preceitos constitucionais no que se refere aos percentuais destinados à educação. (Neves, p.51).

O rompimento com o MEC também foi um período de fortalecimento institucional do Fórum. Com a aproximação de um novo pleito para os governos estaduais, em 1986, a desmobilização dos secretários passou a ser uma preocupação do CONSED. Para dar um caráter permanente ao movimento, decidiu-se pela institucionalização jurídica de uma organização, cujo estatuto e regimento foram aprovados em dezembro de 1986, durante o XV Fórum.

Esse também foi um período de aproximação com a Undime, que participou do Fórum do CONSED realizado em 1987. Os principais pontos em comum eram a defesa da descentralização da educação com a participação da esfera estadual e o financiamento da educação. O ponto alto deste relacionamento foi a criação de uma comissão conjunta para construir posições de consenso para a Assembléia Nacional Constituinte (Consed, 1996, p. 17). Um dos principais pontos defendidos na ANC foi a vinculação de recursos para a educação, até como uma resposta aos constantes atrasos e bloqueios das transferências do Governo Federal para estados e municípios.

O conflito entre o CONSED e o MEC continuou com as discussões em torno da Lei de Diretrizes e Base e do Plano Nacional de Educação. O Conselho começou a elaborar, ainda em 1989, o documento “Contribuições do CONSED à discussão nacional sobre a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação”, cuja versão final foi divulgada em maio de 1989. Essa iniciativa não foi acolhida pelo MEC, que tinha sua própria agenda e iniciou os debates¹⁵⁹ para a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE). Enquanto o MEC não via problemas na discussão paralela dos dois temas, o CONSED considerou que primeiro deveria ser formulada a LDB que, por ser uma lei, fixaria os parâmetros gerais e este, por sua vez, nortearia as discussões sobre o PNE. O plano, então, traria os detalhes para o atendimento dos objetivos educacionais (Consed, 1996, p. 18). Ainda segundo o relatório do CONSED, “Mesmo fazendo sérias objeções ao processo, o CONSED não se furtou a contribuir com o debate, expondo suas posições no documento denominado ‘*Subsídios para uma Política Nacional de Educação e para o Plano Nacional de Educação*’.” (1996, p. 19).

A eleição presidencial de 1989 e a vitória de Fernando Collor de Mello não resultaram em alterações profundas no relacionamento entre o MEC e CONSED, embora, ainda na fase de transição, tenha surgido um sinal de que poderia haver uma melhoria na relação: o grupo que viria a assumir o Palácio do Planalto solicitou ao CONSED a elaboração de um material que contribuísse com o programa de governo para a área de educação e que resultou na elaboração, por parte do CONSED, do documento “Contribuições à Formulação do Programa de Educação para o Governo Federal no Período 1990-94”. Essa solicitação por parte da nova equipe ministerial não significou a construção de um canal de comunicação e nem de articulação entre as duas instituições, apontando muito mais para a ausência de um programa federal próprio.

E tampouco significou a mudança de postura do MEC em relação à sua forma de fazer política educacional. Muito pelo contrário, o padrão de autoridade inclusiva do período anterior foi aprofundado, por exemplo, na questão da ampliação da jornada escolar. A edição do Decreto n. 13, de 23 de janeiro de 1991, aumentou o ano escolar de 180 para 200 dias e a jornada diária de 4 para 6 horas. Entidades como o CONSED, a Undime e até mesmo o Conselho Federal de Educação não foram consultados. Essa medida, tomada à revelia dos sistemas estaduais e municipais de ensino, significou uma interferência direta nessas redes e, para piorar, não veio

¹⁵⁹ Portaria Ministerial 126, de 15 de março de 1989.

acompanhada de um programa de apoio aos governos subnacionais para a implementação do decreto que, certamente, enfrentariam dificuldade de adaptação (Sumiya, 2005, p. 47).

O MEC “inovou” também ao criar uma situação de sobreposição de competências com estados e municípios. Isso porque o Ministério resolveu montar uma rede própria, ofertando vagas para o ensino básico, com a construção de escolas ecológicas do ensino fundamental e médio na região do pantanal mato-grossense, floresta amazônica e Bahia. Ou seja, nesse período, o órgão federal “ignorou completamente a articulação com outros entes federativos e a atuação em forma de cooperação e colaboração, como previsto na Constituição de 1988.” (Sumiya, 2005, p. 48).

Mas não foi somente a articulação com os governos subnacionais que foi ignorada. O próprio Ministério da Educação foi desprestigiado pelo presidente da República, com a estratégia de implantação do Projeto Minha Gente, que pretendia espalhar escolas de tempo integral batizados de Centros Integrados de Apoio às Crianças (Ciacs)¹⁶⁰ em todo o País, um rotundo fracasso. Sua formulação subordinada ao Ministério Extraordinário da Criança e depois a vinculação ao Gabinete do Presidente é um sintoma dos objetivos políticos que os Ciacs teriam. O CONSED não foi envolvido em nenhuma etapa do projeto, embora não tenham faltado protestos (Consed, 1993).

Este cenário indica que as recomendações que o CONSED apresentou em seu plano de educação para o governo Collor serviram apenas para reforçar a visão do próprio Conselho sobre o tema, tendo sido solenemente ignorado pela equipe ministerial. O documento defendeu principalmente o respeito aos princípios federativos e a assunção por parte do MEC de um papel articulador das três esferas, nada mais distante do que a realidade mostrou. Podemos dividir as propostas do CONSED em duas partes: um político-administrativo e outro programático. As principais proposições da primeira parte são:

- (a) que o MEC, enquanto não vigorar a nova LDB, assumira a função de articulador do PNE, cujas linhas mestras ascendam a ele a partir dos sistemas estaduais de ensino; (b) que os sistemas estaduais de ensino sejam objetivamente considerados como executores da política educacional até o nível do 2º grau; (c) que os subsistemas municipais recebam tratamento adequado, a partir dos planos estaduais de educação; (d) que se estabeleçam critérios de distribuição de

¹⁶⁰ A proposta dos Ciacs era o de oferecer ensino em período integral às crianças. As escolas teriam, além das aulas, assistência médico-odontológica, várias refeições e banho. A meta de Collor era o de construir 5 mil Ciacs até o fim de seu governo. (Folha de São Paulo 08/04 e 30/05/90).

recursos capazes de reduzir as desigualdades regionais e corrigir os privilégios históricos que produziram esses desequilíbrios. (Consed, 1996, p. 20).

São propostas que o CONSED vinha divulgando desde sua primeira tentativa de mobilização e que estão baseadas em um sistema federativo. Nesse sentido, o papel de articulador do MEC é esperado e apontado na própria Constituição, atuação que foi cobrada no documento. A reivindicação do reconhecimento dos estados como executores da política educacional reforça a inquietação do CONSED com a postura que o MEC adotara até então, de sistematicamente boicotar a esfera estadual, ou em particular o CONSED, e atuar diretamente com os municípios. Por fim aparece a questão do financiamento e a menção à redução das desigualdades regionais, um aspecto importante para a manutenção de sistemas federativos.

Ainda no que tange ao financiamento, o documento enfatiza a importância de o Governo Federal regularizar os repasses e definir os critérios de distribuição da quota-federal do salário educação, diminuindo os prazos e simplificando os mecanismos de transferência. Dessa forma sugere a volta do modelo de convênio único, o que facilitaria o planejamento das ações em educação e reduziria a burocracia (Consed, 1990).

Do ponto de vista programático o documento defendeu:

(a) um programa especial de apoio às classes de alfabetização; (b) um programa de apoio à qualidade do Ensino Fundamental, inclusive com a definição dos conteúdos mínimos essenciais previstos na Constituição Federal (art. 210); (c) um programa de capacitação em gestão educacional ao nível de Estados e Municípios que viabilize uma descentralização administrativa responsável; (d) um programa de valorização do magistério que resgate a profissão docente; (e) um reexame profundo dos cursos de licenciatura em universidades; (f) um reexame criativo das fontes de recursos educacionais; (g) uma estratégia de participação da sociedade na recuperação do sistema público de ensino. (Consed, 1996, p. 20).

São propostas que ecoam as deficiências e dificuldades que se encontravam àquela época na área educacional, muitas das quais ainda hoje fazem parte da agenda de reivindicações e que ainda não encontraram respostas ou apoios. Essa situação mostra, de certa forma, que o discurso do CONSED, embora aponte para um consenso dos Estados, não tem encontrado respaldo no MEC e tampouco nos próprios governos estaduais, uma vez que muitas iniciativas poderiam ter sido tomadas no âmbito desta esfera. O esforço de articulação do Conselho tem sido utilizado para manifestar seu desagravo em relação à forma de atuação do MEC e pouco tem se voltado à questão educacional no âmbito da esfera estadual e da sua relação com os municípios,

salvo raras exceções. Dessa forma, refletem uma postura muito mais reativa do que propositiva. Decerto que os recursos são necessários para a execução das atividades das Secretarias Estaduais, mas até o momento o Conselho esteve muito mais preocupado em tentar estabelecer um fluxo regular de recursos e cobrar do MEC a definição das atribuições de cada uma das esferas de governo, principalmente sobre o papel do próprio MEC, que se comportava ainda como um órgão centralizador e refratário às conversações.

No esforço de aproximação, os Ministros da Educação ou alguns Secretários do MEC do período chegaram a participar dos Fóruns do CONSED, uma prática que não ocorria desde o rompimento entre as duas entidades. Entretanto, “apesar de amistosas, as relações entre o MEC e o CONSED nesse período não tiveram maiores repercussões sobre a condução das políticas educacionais. Até porque o próprio MEC foi desprestigiado pelo Governo Federal, perdendo poder e capacidade de articulação com os Estados.” (Consed, 1996, p. 20). A passagem de três ministros da educação em pouco mais de 2 anos de governo também não permitiu a construção de nenhuma articulação mais profícua.

Para Mello & Neubauer Silva, as principais questões que foram negligenciadas no governo Collor foram: i) revisão das competências de cada ente federativo; ii) redefinição do regime de colaboração entre a União, Estados e Municípios; iii) estabelecimento de critérios de redistribuição de recursos (1992, p. 28).

4.2. Fortalecimento institucional do CONSED

Do ponto de vista organizacional, o CONSED viveu a partir de 1991 um período de maior estabilidade de seus presidentes, com a permanência do Secretário Estadual de Educação de Pernambuco José Jorge de Vasconcelos Lima á frente da do CONSED por 20 meses, sucedido por Walfrido dos Mares Guia Neto, que fora vice na gestão anterior, por 15 meses, até 1994. Foi também durante a presidência de Lima que o estatuto do CONSED foi modificado, aumentando a duração do mandato de 12 para 24 meses sem direito à reeleição imediata.¹⁶¹

Durante a gestão 1991-2 foi instalada uma sede própria em Brasília, em espaço cedido pela Secretaria da Educação do Distrito Federal. Junto com a sede vieram também as preocupações com os recursos necessários para sua manutenção, pois o CONSED “não gera

¹⁶¹ José Jorge de Vasconcelos Lima foi senador e líder do DEM. Walfrido dos Mares Guia Neto foi Ministério da Articulação Política de Lula.

receita própria e nem dispõe de consignação orçamentária. Dessa forma, há que se considerar a imprescindível necessidade de adoção de mecanismos que viabilizassem a captação de recursos” (Consed, 1993, p. 12). Na tentativa de suprir essa dificuldade foi encaminhado um projeto para a Secretaria de Educação Básica do MEC para solicitar apoio financeiro (Consed, 1993, p. 11). Como forma de viabilizar as atividades, o Conselho definiu pelo estabelecimento de convênios com as Secretarias Estaduais de Educação como forma de captação de recursos. No primeiro ano, 8 estados firmaram convênios, número que chegou a 10 no ano seguinte.

Os encontros do Fórum aconteciam bimestralmente e a cada vez em um estado diferente, “tendo como objetivo viabilizar um maior intercâmbio entre os sistemas de ensino, ampliando o espaço de participação do estado anfitrião do evento, quer pelo envolvimento de seu corpo técnico, quer pela oportunidade de apresentar e discutir aspectos peculiares a sua realidade.” (Consed, 1993, p. 14). As reuniões tinham dois momentos: um para discutir questões políticas e administrativas e outro para apresentação e discussão dos trabalhos realizados pelas Comissões Técnicas (CT), fortalecendo a formação de uma visão mais técnica e a construção de elementos que subsidiassem os posicionamentos da entidade e a definição de uma agenda própria.

No período em questão, foram constituídas as seguintes comissões:

Quadro 17 – Comissões técnicas do CONSED – 1991-2

N.	Comissões Técnicas - 1991-1992	Ano
1	Avaliação da Escola Pública de MG	1992
2	Assessoria de Comunicação Social - O que é? Como deverá ser?	1992
3	Paralisação	1992
4	Carreira do Magistério	1992
5	Municipalização	1992
6	Programa de Merenda Escolar	1992
7	Programa de Livro Didático	1992
8	Salário-educação	1992
9	Lei de Diretrizes e Bases da Educação	1991
10	Processo de escolha de dirigentes educacionais	1991
11	Municipalização do ensino	1991
12	Docência: Habilitação de professores	1991
13	Política sindical	1991
14	O especialista em educação e o processo educativo	1991

N.	Comissões Técnicas - 1991-1992	Ano
15	Informatização e educação	1991
16	Docentes: Plano de Cargos e Carreira	1991
17	Capacitação do professor	1991
18	Autonomia da escola	1991
19	Carreira do Magistério	1991

Fonte: CONSED (1993)

Os trabalhos das Comissões Técnicas eram dirigidos pelos Secretários Estaduais que mobilizavam o corpo técnico de suas secretarias para produzir estudos que subsidiassem os debates e o posicionamento do CONSED em cada uma das matérias abordadas. Ao mesmo tempo gerava material para subsidiar o desenho das políticas educacionais dos estados. Nas palavras do CONSED:

Pretendia-se a identificação dos pontos críticos, comuns aos diversos sistemas de ensino, sobre os quais seriam desenvolvidos estudos com vistas a fornecer indicações para elaboração de estratégias gerais, relativas ao tratamento das referidas questões, sem contudo, invalidar o delineamento de proposições adequadas às demandas específicas de cada região. (Consed, 1993, p. 18)

Quadro 18 – Posicionamentos do CONSED na fase de aproximação

N.	Documentos do CONSED	Ano
1	Contribuições à Formulação do Programa de Educação para o Governo Federal no Período 1990-94	1990
2	Subsídios para uma Política Nacional de Educação e para o Plano Nacional de Educação'	1990
3	Documento Preliminar para uma Política Nacional do Livro Didático	1992
4	Proposta do CONSED para a Formulação de uma Política Nacional de Livros Escolares	1993
5	Secretaria Executiva do CONSED – Proposta Preliminar de Criação	1994
6	Conferência Nacional de Educação para Todos	1994
7	Manifesto pela Educação	1995

Fonte: CONSED (1993, 1996, 1999)

Fase da competição: algumas considerações

Os anos da redemocratização e da Nova República foram marcados pela disputa entre o CONSED e o MEC, decorrente principalmente da tentativa de o Ministério manter seu *status quo*, ou seja, forte presença nas áreas de planejamento, financiamento e execução das políticas educacionais. O advento da Constituição democrática não foi suficiente para fazer com que o MEC assumisse um papel de coordenador da política educacional, articulando estados e municípios. O que se viu foi a tentativa de desestabilizar o Fórum de Secretários Estaduais de Educação, seja por meio do estabelecimento de um canal direto de comunicação com os municípios, seja boicotando as iniciativas do CONSED.

Estas tentativas do MEC de fragilizar as reuniões do Fórum não surtiram efeito. Pode-se dizer até que tiveram um efeito contrário, ou seja, fortaleceram a identidade dos Secretários Estaduais de Educação que, ao sofrerem os mesmos efeitos da ação do Ministério, viram na sua entidade representativa um mecanismo de unir esforços e tentar influenciar na agenda da educação nacional. Por outro lado, uma ação mais vigorosa e consistente pode ter sido prejudicada pela elevada rotatividade na presidência do CONSED que, de dezembro de 1986 a dezembro de 1989 acolheu 6 presidentes¹⁶², ou uma média de troca a cada 6 meses. No mesmo período, o MEC também presenciou uma elevada rotatividade de seus ministros que, na média, não completaram 1,5 anos à frente do órgão. Essa conjunção tornou difícil o estabelecimento de qualquer planejamento de longo prazo, reforçado pela falta de predisposição ao diálogo por parte do órgão federal.

O regime de colaboração imaginado pela Assembléia Nacional Constituinte ainda estava muito distante da cúpula educacional federal. O que se viu foi a fragmentação das ações em educação, a falta de regularidade no repasse de recursos aos governos subnacionais.

O embate com a União parece ter contribuído para o fortalecimento do CONSED, que articulava os Estados em torno de interesses compartilhados trazidos principalmente pelos ventos da redemocratização e, principalmente, pela formulação e defesa de suas propostas na Assembléia Nacional Constituinte. O que existia eram políticas federais, desenhadas no gabinete do MEC e que ainda não haviam incorporado a reestruturação do sistema político brasileiro, com a emergência de estados e municípios como atores autônomos e responsáveis pelos seus próprios sistemas educacionais. A aproximação com os municípios foi muito mais uma tentativa de

¹⁶² Fonte: <http://www.consed.org.br>

cooptação política, com base no poder econômico do MEC, e a busca de apoio às suas iniciativas que, conseqüentemente, acabava por isolar a articulação dos Secretários Estaduais. A cooptação dos estados também ocorria, principalmente por meio de acordos com os deputados estaduais ou com os próprios secretários estaduais, que acabavam por prejudicar os esforços do CONSED.

A visão de um sistema federativo esteve presente no discurso e nos documentos do CONSED; a articulação vertical mostrou-se, entretanto, ainda incipiente e sujeito à herança do regime anterior.

Essa fase foi também um período de aprendizagem do CONSED, principalmente do ponto de vista organizacional. A fracassada tentativa de criação do grupo em 1981 e que durou até 1982, véspera das eleições estaduais e municipais, mostrou a fragilidade desse grupo, que rapidamente se desmobilizou com a candidatura de vários de seus membros para cargos eletivos. A reorganização e constituição de uma entidade própria em 1983 foi uma tentativa de perenizar a articulação estadual. Entretanto isso não foi capaz de alterar uma das principais características da pasta nos estados, sua alta rotatividade, que se perpetua até hoje em muitos estados. Além de dificultar a construção de uma proposta de longo prazo, a situação revela a utilização muito mais política do que técnica do cargo, provavelmente devido aos volumosos recursos financeiros de que dispõe.

No que tange a articulação horizontal, a instalação de uma sede fixa e a criação de Comissões Técnicas podem ser compreendidas como as principais medidas do período. Enquanto a sede permite a construção de uma memória institucional, cuja ausência é tão cara para o setor público, as CTs ampliaram a interação entre as equipes técnicas das Secretarias Estaduais de Educação, o que ajuda a consolidar a entidade e a criar mecanismos de path dependence para sua manutenção.

4.3. A fase da negociação e articulação entre o CONSED e o MEC – a partir de 1993

A fase da negociação e articulação pode ser subdividida em três etapas: a primeira iniciou-se com a posse do novo Ministro da Educação Murílio de Avelar Hingel, que ficou à frente da pasta nos 27 meses em que Itamar Franco presidiu o País e durante o qual foram assinados vários pactos na educação; a segunda corresponde à gestão de Paulo Renato Souza no MEC nos oito anos da presidência de FHC; por fim, a terceira fase começa com a chegada do presidente Lula ao Palácio do Planalto.

O principal evento que marcou esse período foi a conjuntura crítica trazida pelo Plano Real e a mudança na posição relativa dos atores. O Governo Federal se fortaleceu e adotou medidas de coordenação federativa, levando, no caso da educação, à promulgação da Emenda Constitucional do FUNDEF. Paradoxalmente, o FUNDEF fortaleceu o CONSED e o preparou para as discussões do FUNDEB. A chegada de um governo mais propenso ao diálogo e a pressão de CONSED e Undime reforçaram o canal de interlocução com o MEC.

Os pactos na educação

Na área de educação, o principal evento no início do mandato de Itamar Franco foi a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, coordenado pelo MEC e com as participações do CONSED e da Undime. Segundo o relatório do CONSED, foi “a fase mais produtiva na relação entre o CONSED e o MEC” (1996, p. 21). Este otimismo foi fruto da inédita receptividade do Ministério ao diálogo, o que aumentou a interlocução federativa e levou à construção de diversos acordos, como indicado no quadro a seguir:

Quadro 19 – Mudanças programáticas na Educação – Acordos Nacionais

N.	Acordos na Educação	Ano
1	Plano Decenal de Educação para Todos	1993
2	Acordo Nacional de Educação para Todos	1994
3	Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação	1994
5	Manifesto pela Educação	1995

Fonte: CONSED (1996, 1999)

Tratou-se de um período em que o Governo Federal exibiu os primeiros sinais de que poderia encaixar suas iniciativas num modelo de autoridade superposta, em que dialoga com os demais entes federativos na construção de propostas para a educação.

O Plano Decenal retomou as diretrizes fixadas na Conferência Mundial sobre Educação para Todos¹⁶³, realizada em 1990, e da qual o governo brasileiro foi signatário. Os objetivos principais eram a atuação no combate ao analfabetismo e na garantia de educação básica a todos. Apesar de assinado pelo governo Collor, até então nenhuma das diretrizes havia sido incorporada

¹⁶³ Conferência realizada em Jomtiem, na Tailândia.

nas ações de governo. Com o Plano Decenal, os dois principais pontos que receberam destaque foram a descentralização dos programas de assistência aos educandos e a gestão compartilhada e cooperativa entre as esferas de governo e destes com a sociedade civil (Castro e Menezes, 2003, p. 14). Em relação ao papel da União, o documento destacou a necessidade de o Governo Federal assumir seu papel na coordenação e articulação das políticas educacionais, definindo também de forma clara as funções de cada esfera de governo, evitando sobreposição de ações.

A elaboração do Plano Decenal foi precedida pela produção dos documentos no âmbito estadual, com o apoio do CONSED e da Undime, que promoveram o “debate do plano nas 45 mil maiores escolas de todo o País” (idem, p. 22). A consolidação do documento ocorreu na Conferência Nacional de Educação para Todos, convocada pelo MEC e realizada em Brasília no ano de 1994 e que contou com mais de 1.600 participantes.

Nesta Conferência, foi firmado o *Acordo Nacional de Educação para Todos*, documento que consolidou os compromissos públicos das três esferas de governo e de instituições e representantes da sociedade civil com as metas e estratégias para a recuperação da educação brasileira. Um dos compromissos assumidos por todas as partes envolvidas foi a fixação do piso salarial nacional do magistério de R\$ 300,00 – a ser implantado, de forma gradual, em todo o País. (Consed, 1996, p. 22).

Como resultado do *Acordo*, foi assinado em 19 de outubro de 1994 o *Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação*. Em solenidade no MEC, assinaram o documento além do Ministro da Educação e do Desporto Murílio de Avellar Hingel, os presidentes do CONSED (Marcos José de Castro Guerra), Undime (Maria Helena Guimarães de Castro), Conselho dos Reitores das Universidades Brasileiras (José Carlos de Almeida) e da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (Horácio Francisco dos Reis Filho).

Este *Pacto* e os documentos decorrentes, têm um valor não somente programático, mas também simbólico. Trata-se do primeiro acordo entre MEC, CONSED e Undime sob o espírito da organização federativa, com o estabelecimento de metas e cronogramas para sua implementação¹⁶⁴. Na avaliação do Conselho:

Nesse período, o CONSED manteve um ritmo intenso de atividades, refletindo sua própria consolidação institucional e o novo dinamismo na área educacional

¹⁶⁴ Até julho de 1995 deveriam ser concluídos os estudos sobre as alternativas e medidas de implantação do novo regime de trabalho e do piso salarial profissional nacional do magistério e, até outubro do mesmo ano, deveria ser implementado o novo regime de trabalho com a definição do piso salarial profissional nacional do magistério, associado às melhorias da qualidade da educação básica e da gestão nos sistemas educacionais

imprimido pelo MEC em torno da elaboração do Plano Decenal. Foram onze reuniões em 1993 e cinco em 1994, com destaque para os seguintes temas: Plano Decenal de Educação para Todos; Conferência Nacional de Educação; Pacto pela Valorização do Magistério; Salário-Educação; Critérios para a premiação aos Estados pelo MEC; Acompanhamento da tramitação da LDB; Estratégias de parceria na fiscalização do Sistema de Manutenção do Ensino junto ao FNDE e INSS; Programa Nacional de Alimentação Escolar e Descentralização dos Planos Estaduais de Merenda Escolar; Avaliação Educacional; Políticas de Combate à Repetência Escolar; Política Nacional do Livro Didático”. (Consed, 1996, p. 22)

O *Pacto* trazia, porém, uma condicionalidade: “Este plano requer a definição de um modelo de divisão dos encargos e de distribuição de recursos entre os diferentes sistemas de ensino.” (MEC, 1994, p. 13). Apesar de trazer um consenso quanto ao diagnóstico dos principais problemas da educação brasileira e das medidas necessárias para seu enfrentamento, o *Pacto* não logrou romper o longo impasse entre as unidades da federação (Consed, 2001b, p.14). Essa fase inicial de acordos culminou no Manifesto pela Educação, acordo firmado entre o Presidente da República e todos os Governadores de Estado em 2 de setembro de 1995.

Apesar dos diagnósticos e acordos, o breve período do governo Itamar e a instabilidade política vivida à época resultaram em poucas ações concretas. (Castro e Menezes, 2003).

Do ponto de vista programático, na gestão de Itamar ocorreu a completa descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar, principalmente por um processo de “estadualização”. Tratou-se de uma importante mudança na forma de atuação do MEC, que encerrou, “por completo, [...] todas as funções de aquisição e distribuição de gêneros alimentícios para a merenda escolar.” (Castro e Menezes, 2003, p. 16). Simbolizou também o fim de um processo cujos primeiros passos foram dados em 1983. Iniciou-se, a partir de então, um processo de municipalização¹⁶⁵ com o estabelecimento dos critérios¹⁶⁶ para que os governos locais assumissem a gestão da alimentação nas escolas. As Secretarias Estaduais de Educação ficaram responsáveis pela gestão da merenda em municípios que não haviam aderido ao programa, ou seja, executariam a ação em escolas municipais (Arretche, 2000, p. 161).

Em junho de 1994 foi criado o Programa Nacional do Transporte do Escolar (PNTE), com o objetivo de oferecer assistência financeira para que os municípios possam adquirir e

¹⁶⁵ Lei 8.913 de 12 julho de 1994.

¹⁶⁶ “Entre esses destacam-se: i) a repartição dos recursos seria proporcional ao número de alunos matriculados; ii) o recebimento dos recursos estaria condicionado à implantação dos Conselhos Alimentares nos municípios; iii) os cardápios deveriam respeitar os hábitos alimentares locais, assim como os alimentos deveriam ser in natura.” (Castro & Menezes, 2003, p. 16).

manter veículos para o transporte escolar em zonas rurais. O intuito era garantir o acesso e a permanência na escola dos alunos residentes nessas áreas.

Apesar de ser ainda um processo de descentralização “tutelada” no qual se repassavam para os outros níveis de governo a responsabilidade e os respectivos recursos para que estes executassem as políticas, o grau de autonomia deles ficava reduzido, pois as diretrizes continuavam sendo emanadas do centro, estipulando não só o que deveria ser feito, mas também como deveria ser feito. (Castro e Menezes, 2003, p. 18).

Apesar do intenso diálogo em torno do Plano Decenal de Educação para Todos e dos acordos decorrentes, além de alguns marcos na descentralização de programas assistenciais, as principais mudanças sistêmicas viriam nos anos seguintes.

5. O FUNDEF e a coordenação federativa

O governo de Fernando Henrique Cardoso foi marcado pela segunda conjuntura crítica no período analisado nesta Tese – o Plano Real, implementado no governo anterior, e a estabilização da economia. Os principais resultados foram o fortalecimento do Executivo Federal frente aos estaduais e um aumento do papel de coordenador do ordenamento federativo com uma série de mudanças constitucionais. As principais mudanças sistêmicas na educação consolidaram um novo marco institucional e estão indicados no quadro a seguir.

Quadro 20 – Mudanças sistêmicas na Educação

N.	Mudanças sistêmicas	Ano
1	Conselho Nacional de Educação	1995
2	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional	1996
3	FUNDEF	1996
4	Plano Nacional de Educação	2001
5	FUNDEB	2007

Fonte: elaboração do autor

O CONSED estabeleceu como metas para o biênio 1995-6 a melhoria da qualidade do ensino, com foco na educação básica, alinhado com as prioridades do Plano Decenal de Educação para Todos. A convergência com o plano de governo do recém-empossado Presidente Fernando Henrique Cardoso e de seu Ministro da Educação Paulo Renato Souza, “sedimentou um inédito

Manifesto pela Educação, firmado em encontro do Presidente da República com todos os Governadores, em 2 de setembro de 1995, criando as condições políticas necessárias para a aprovação das reformas que visam reorganizar o Sistema Nacional de Educação.” (Consed, 1996, p. 46). Outro fator que favoreceu a cooperação foi a “disposição do Ministro Paulo Renato Souza, e de toda sua equipe, para o diálogo permanente e respeitoso com os Secretários de Educação” (idem, p. 46), além do início simultâneo das novas gestões nos Estados e no Planalto em 1995.

Para o então ministro Paulo Renato Souza,

(...) este diálogo permanente levou a um verdadeiro pacto entre os governos no sentido de assegurar a concretização dos objetivos e das metas comuns. Nesse contexto de amplo entendimento ficou claro o novo papel assumido pelo MEC como indutor e estimulador de políticas e programas implementados em parceria pelos estados e municípios. (Souza, apud CONSED, 1996, p. 111).

E, segundo Iara Prado, à época Secretária de Educação Fundamental do MEC, estabeleceu-se uma parceria com o CONSED para a implementação das políticas e dos programas educacionais:

Tendo o CONSED como interlocutor prioritário e principal articulador de suas políticas junto aos sistemas de ensino, o MEC tem submetido a esse Conselho, em primeira mão, os seus principais projetos voltados para a educação básica, buscando sempre estabelecer previamente a parceria necessária para que tais iniciativas sejam executadas com êxito. (Prado, apud CONSED, 1996, p. 116).

Em ambos os trechos, é nítida a postura adotada pelo MEC: o de induzir e estimular as políticas, que seriam então implementadas pelos governos subnacionais. Embora o MEC tenha tido o cuidado de submeter seus programas e projetos ao crivo do CONSED, o que aponta para um possível diálogo entre as partes, fica claro que ainda não havia uma postura de construção conjunta dos rumos da educação. Apesar de o espaço de participação do CONSED ter sido muito mais de apresentação de sugestões para as propostas elaboradas nos gabinetes do Ministério, o simples ritual de passar pelo crivo dos Secretários Estaduais mostra uma nova dinâmica no desenvolvimento das políticas educacionais. O reforço do papel do MEC foi assim descrito por Prado:

Nossa prioridade de ação no ministério, ainda em termos macros, estava muito clara na equipe do FHC: [...] que era importante criar, como primeira etapa do nosso trabalho, condições para que o MEC tivesse estrutura necessária para desempenhar o papel de coordenador nacional. Acho que já exercemos esta

função na aprovação da LDB, mobilizando os secretários estaduais, municipais, o debate na sociedade, sendo canal para que estes segmentos pudessem entrar em contato com a Câmara dos Deputados, com o Senado, fazendo sua defesa. Então, esse foi o trabalho de toda equipe dirigente do MEC. Cada um na sua área, quer dizer, o secretário do ensino superior trabalhando com o ensino superior, eu era do ensino fundamental, trabalhei com este nível, do ensino médio e assim por diante. (Iara Prado, apud Sumiya, 2005, p. 71).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional é um tema que mobilizara o CONSED desde 1988, e que resultou no lançamento do documento “Contribuições do CONSED à discussão nacional sobre a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação”, em 1989, e que contou com a colaboração de outras entidades ligadas à educação, como a ANPED (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação), CRUB (Conselho dos Reitores das Universidades Brasileiras) e ANDES (Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior). A demora de sua tramitação no Congresso levou o CONSED a se manifestar publicamente por meio da Carta de Belém, de 1989, em que dirigiu um “apelo aos deputados e senadores para que apoiassem e agilizassem a tramitação do substitutivo [do Deputado Jorge Hage], que contemplava todos os princípios fundamentais defendidos pelo CONSED.” (Consed, 1996, p. 19). Em 1995, em virtude do substitutivo do Senador Darcy Ribeiro, o CONSED criou uma Comissão Especial para discutir essa proposta, sugerindo alterações no documento.

O advento da LDB definiu o papel das esferas de governo na educação. Ao Governo Federal caberia a “coordenação da política nacional de educação, articulando diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais” (Art. 8). Aos governos estaduais caberia “definir, com os municípios, a forma de colaboração na oferta do ensino fundamental” (Art. 10) e os municipais deveriam prioritariamente oferecer o ensino infantil e fundamental e, uma vez atendidas as necessidades desses níveis e com aplicação de recursos acima dos percentuais mínimos definidos em lei, poderiam atuar em outras frentes.

A LDB continha os principais aspectos normativos que serviram de base para a principal política educacional da gestão do Ministro da Educação Paulo Renato Souza, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica. Como destacou o próprio ministro: “Na minha percepção, [o Fundo] foi a iniciativa mais importante de nossa gestão em oito anos à frente do ministério. (...)”. (Souza, 2005, p. 73). A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 233 foi “essencialmente concebida por Barjas Negri [Secretário Executivo do Fnde], com a aprovação

das secretarias.” (Souza, 2005, p. 75). Apesar da importância do FUNDEF, reconhecida por representantes de diferentes matizes políticas, profissionais da educação e pesquisadores, a participação de outras esferas na formulação da PEC se deu na sua “aprovação” e não na concepção, embora tenha sido “constituído formalmente um grupo de negociação sobre o tema, integrado também pela Cnte [Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação], o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).” (idem, p. 75). Tanto é que o ex-ministro relatou:

Com uma proposta que parecia razoável em mãos, decidi convocar uma reunião com a comissão ampliada das entidades dos professores e dos dirigentes estaduais e municipais. A reunião foi realizada no dia 5 de junho de 1995 pela manhã. A reação dos dirigentes foi muito positiva, e da entidade sindical, de surpresa. (Souza, 2005, p. 76).

Segundo Ramiro Wahrwaftig¹⁶⁷, a relação entre o CONSED e o MEC foi muito próxima na época das discussões em torno do FUNDEF, com a participação do Ministro ou de seus auxiliares diretos em diversos Fóruns do Conselho, seja para apresentar a proposta ou para discutir alterações.

A discussão sobre a PEC 233/1995, que foi enviado pelo MEC ao Congresso Nacional em 15 de outubro de 1995, foi tema de apenas um encontro do CONSED, a reunião extraordinária ocorrida em 13 de setembro (Consed, 1996). Nas primeiras reuniões de 1995 os principais temas em pauta foram principalmente o Plano Decenal e o Pacto pela Valorização do Magistério.

Na fase de formulação da PEC, a efetiva participação do CONSED e da Undime foi reduzida na opinião de Maria do Pilar Lacerda Almeida e Silva¹⁶⁸, atual Secretária de Educação Básica do MEC:

Nós não tivemos participação no desenho do FUNDEF, porque o CONSED e a UNDIME tiveram duas ou três reuniões com o MEC durante as quais nos foi apresentada a proposta e nos pediram sugestões. Foi muito em cima da hora, mas nos mobilizamos para atuar na tramitação da proposta na Câmara e no Senado.

¹⁶⁷ Entrevista concedida em 30 de outubro de 2007. Foi Secretário de Educação do Paraná de 1995 a 1998 e Presidente do CONSED no biênio 1996-8.

¹⁶⁸ Entrevista concedida em 10 de julho de 2007. Antes de assumir a Secretaria de Educação Básica do MEC, foi Secretária de Educação de Belo Horizonte e Presidente da Undime.

Se a PEC do FUNDEF chegou muito em cima da hora e pegou os secretários estaduais e municipais de surpresa, teve um efeito não esperado, conforme destacou Maria do Pilar:

O FUNDEF transformou os secretários municipais de educação em atores importantes nos rumos da educação. Até então eles não eram uma figura política relevante no cenário nacional.¹⁶⁹

A mobilização também ocorreu no CONSED, que discutiu o tema em outros 7 encontros no período 1995-6. A reunião ordinária dos dias 19 e 20 de outubro de 1995 foi para analisar a PEC, levando à proposição de emendas por parte do CONSED e que foram divulgadas durante a reunião extraordinária de dezembro. No ano de 1996, o parecer do relator sobre a PEC foi analisado na reunião ordinária de abril, tendo sido convocado um encontro extraordinário em maio para discutir os impactos de sua implementação. Em setembro e outubro foram convocadas duas reuniões extraordinárias para se analisar a regulamentação do Fundo (PL 2.380/1996). O MEC participou da reunião realizada em outubro para negociar alguns termos do Projeto de Lei do FUNDEF. Apesar do apoio que a PEC 233/1995 recebeu e que levou à promulgação da Emenda Constitucional n. 14, em 13 de setembro de 1996, e que criou o FUNDEF, a percepção sobre o real impacto nas contas públicas veio depois, como relata o ex-ministro:

Cumprida essa etapa [aprovação da EC 14], nós nos lançamos imediatamente à aprovação da lei que deveria regulamentar o fundo. Apresentada a proposta no começo de outubro, a reação foi intensa. Finalmente os governadores haviam calculado o impacto do FUNDEF e houve a percepção de que as transferências para seus respectivos municípios seriam enormes. Praticamente as duas únicas exceções eram São Paulo e Pará.” (Souza, 2005, p. 80).

Após a aprovação de Lei que criou o FUNDEF¹⁷⁰, a preocupação com a implementação passou a ser um dos principais assuntos do Fórum nos anos seguintes:

Em todas as nove reuniões realizadas ao longo de 1997 – quatro ordinárias e cinco extraordinárias – o CONSED reservou espaço privilegiado para promover uma discussão exaustiva sobre os mecanismos de operacionalização do FUNDEF e seus impactos para os sistemas de ensino. Em 1998, as preocupações se voltaram para o acompanhamento da implantação do Fundo, assunto que mais uma vez esteve presente na pauta das cinco reuniões promovidas pelo CONSED – quatro ordinárias e uma extraordinária. (Consed, 1999, p. 13).

¹⁶⁹ Idem.

¹⁷⁰ Para uma análise sobre o processo de tramitação da PEC 233/1995 e da aprovação da Lei do FUNDEF, ver Souza (2005, p. 77).

Nos anos seguintes à implementação, uma das principais preocupações do Fórum foi com o critério de atualização do valor aluno/ano. A principal reclamação era que o Governo Federal não estava cumprindo a legislação no estabelecimento do valor. Para discutir o tema, o CONSED criou, em 1999, a Comissão Especial sobre Financiamento da Educação que elaborou um seminário de avaliação do FUNDEF, realizado em maio de 1999 em Brasília e que contou com a presença de representantes do MEC e da Undime. Como resultado principal, divulgou uma moção em que alertava para os riscos que o FUNDEF corria: “pelo descumprimento da regra de reajuste do valor mínimo nacional por aluno/ano e pela falta de cobertura dos demais níveis de ensino que integram a educação básica – educação infantil e ensino médio.” (Consed, 2001b, p. 49).

O período em análise também fortaleceu a aproximação entre o CONSED e a Undime, resultando na assinatura de um Protocolo de Cooperação para o Desenvolvimento do Regime de Colaboração entre Estados e Municípios em 1999 (Consed, 2001b, p. 121). Para tanto, o protocolo propunha as seguintes ações: 1) desenvolver e implementar projetos conjuntos de desenvolvimento da educação básica, como o Prêmio Referência Nacional em Gestão Escolar, Capacitação de gestores, Censo Escolar e Matrícula conjunta; 2) promover articulação técnica e política entre CONSED e Undime para defender temas ligados ao ensino público e, principalmente, ao financiamento da educação; 3) Induzir os sistemas de ensino das duas esferas para que desenvolvam ações conjuntas de planejamento, acompanhamento e avaliação das políticas educacionais; e 4) criar ou reativar comissões conjuntas em âmbito nacional e estadual, além de desenvolver seminários e troca de experiências sobre o regime de colaboração. (Consed, 2001b, p. 122).

A articulação planejada foi mais profícua na discussão do FUNDEB, como ressaltou Cleuza Rodrigues Repulho¹⁷¹ em entrevista:

Existe uma relação, principalmente agora, com a discussão do FUNDEB por quase três anos. Nós tivemos inúmeras reuniões conjuntas para discutir não só os impactos, mas os pesos que cada modalidade de ensino teria, os regimes de cooperação entre os entes federados. Às vezes essa relação é tranqüila, às vezes é muito conflituosa. Às vezes o CONSED cede, às vezes a Undime cede, para que a gente atinja o objetivo principal que é a educação. Mas é uma relação cordial, de entes federados, sem subordinação porque os sistemas são

¹⁷¹ Entrevista concedida em 1 de junho de 2007. À época exercia a função de Secretária Municipal de Educação de Santo André e Secretária de Finanças da UNDIME. Posteriormente assumiu a presidência da entidade, cargo que exerceu até sua saída da Secretaria Municipal de Educação de Santo André, em novembro de 2007.

autônomos, porém a gente tem uma relação muito próxima sim. É necessária essa relação e desde que eu estou na Secretaria ela sempre existiu, às vezes estamos mais próximos, às vezes existe algum afastamento. Nesses três últimos anos e meio a quatro anos as reuniões foram quase que mensais, por conta do FUNDEB. E as reuniões acontecem em Brasília, porque é mais fácil para todo mundo e também porque o ministério está lá.

5.1. A busca de um espaço institucional nas políticas nacionais

A mudança de governo no Palácio do Planalto, em 2003, também mudou a orientação de seus ministros da educação. Embora tenha ficado apenas um ano à frente do MEC, o ex-ministro Cristóvam Buarque procurou o CONSED desde o início de sua gestão, numa tentativa de aproximar as duas entidades. Mais do que isso, estava em busca de apoio para suas iniciativas. Mas a principal mudança, na visão do CONSED, veio com Tarso Genro:

A consolidação do CONSED como um ator estratégico na área educacional é atestada pela prática adotada pelo MEC, na gestão do ministro Tarso Genro, de apresentar em primeira mão e discutir com o Fórum de Secretários Estaduais de Educação qualquer mudança substantiva nos programas federais para a educação básica ou novas iniciativas que estejam sendo consideradas. O CONSED deixou de ser visto como mera instância de legitimação e ratificação de decisões já tomadas e passou a ser tratado como um parceiro indispensável para a formulação e implementação das políticas nacionais de educação básica. Ocorreu, portanto, no último ano, mudança qualitativa na relação entre o CONSED e o MEC.” (Consed, 2005, p. 20).

Os principais resultados dessa mudança de postura foram na construção do FUNDEB e nos acordos para a questão do transporte escolar e da destinação de parte dos recursos do salário-educação retidos pelo Governo Federal (Consed, 2005, p. 20).

Essa posição é confirmada pela atual presidente do CONSED e Secretária de Educação do Tocantins. Segundo a professora Maria Seabra Rezende:¹⁷²

Este governo tem assumido uma posição de conversa e maior proximidade com o CONSED e com a Undime. Um exemplo claro foi a construção da PEC do FUNDEB. Ela foi construída em conjunto pelo MEC, CONSED e Undime. O fato de ter sido construído em conjunto não quer dizer que a PEC final tenha atendido a todos os nossos interesses. Foram aprovados alguns itens com os quais nós não concordamos e outros com os quais a Undime não concordou, mas é importante ressaltar que houve uma construção coletiva e, antes, havia também o espírito de se construir coletivamente.

¹⁷² Entrevista concedida em 15 de agosto de 2006. Exerce a função de Secretária de Estado da Educação do Tocantins desde março de 2000 e assumiu a presidência do CONSED em março de 2007. (Ela não é filiada ao PT)

A professora Maria do Pilar complementa dizendo que foi o “MEC que chamou o CONSED e a Undime para conversar sobre o FUNDEB. Mas como já sabíamos que um novo fundo seria criado, também ficamos em cima do Ministério cobrando uma interlocução maior.”¹⁷³, visão compartilhada por Cleuza Repulho:¹⁷⁴

O ministro Tarso Genso foi o primeiro a promover reuniões e o Fernando Haddad conduziu, na minha opinião, de forma brilhante. A condução, sendo governo, é uma condução delicada, e era com dois entes importantes. Porque hoje a gente tem mais alunos matriculados nos municípios do que nos estados, distribuídos em 5.500 municípios. E o CONSED tem o peso dos governadores, que articulavam suas bancadas. Então eu reconheço o mérito do Fernando Haddad nessa condução. Ele estava presente em todas as reuniões e o tempo inteiro. A gente nunca tinha visto um ministro que ficasse o tempo inteiro na reunião, discutindo e fazendo conta e buscando apoio jurídico, buscando apoio da Fazenda, para tentar entender se isso pode, isso não pode, quanto significa isso. Sabe aquelas reuniões de trabalho, horas, horas e horas? E o ministro ali, junto com a gente. Eu acho que é assim que tem que ser. Uma política dessa envergadura, para toda a educação básica, todo mundo precisava estar muito consciente do que estava fazendo.

O CONSED mobilizou os secretários estaduais de educação para discutir as características do FUNDEB tanto internamente, no âmbito do colegiado, como em outros espaços:

Em todo esse período de discussões e debates sobre o mecanismo que viria a substituir o FUNDEF, o CONSED participou contribuindo com propostas, tanto na fase de elaboração da PEC sobre a criação do FUNDEB, em colaboração com o Ministério da Educação, como na fase de sua apreciação no Congresso Nacional, primeiramente na Câmara dos Deputados e, depois, no Senado Federal. (Consed, 2007).

As principais sugestões do CONSED e que foram acatadas pelo MEC foram:

(a) Fixação do valor anual da complementação da União em 10% do montante total das receitas dos fundos. A experiência negativa no estabelecimento da complementação da União ao FUNDEF recomendava a adoção de nova fórmula que evitasse interpretações e discussões. Apoiada desde o início pelo Ministério da Educação e pela UNDIME, mas rejeitada pela área econômica do Governo Federal, acabou prevalecendo quando da apreciação da PEC pelo Congresso Nacional.

(b) Vinculação de 20% das receitas ao fundo, em lugar dos 25% inicialmente propostos. Justifica-se essa redução porque muitos Estados mantêm

¹⁷³ Entrevista concedida em 10 de julho de 2007.

¹⁷⁴ Idem.

universidades e não poderiam comprometer todo o percentual constitucionalmente comprometido com a educação apenas com a educação básica.

(c) Distribuição dos recursos de cada fundo entre o Estado e cada Município de acordo com as matrículas nas áreas prioritárias de ensino de acordo com a Constituição Federal, ou seja, ensino fundamental e médio, no caso dos Estados, e educação infantil e ensino fundamental, no caso dos Municípios.

(d) Utilização dos recursos da Contribuição Social do Salário-Educação no financiamento de toda a educação básica e não apenas do ensino fundamental. Além disso, defendemos e foi acolhida a proibição da utilização dos recursos federais do Salário-Educação na complementação anual da União ao FUNDEB.(Consed, 2007).

O principal ponto de controvérsia na construção da PEC do FUNDEB não ocorreu na relação com o MEC, mas entre as duas entidades que congregam os secretários de educação dos governos subnacionais. O ponto da discórdia foi em relação à inclusão das creches no novo Fundo, defendido pela Undime e rejeitado pelo CONSED. Segundo Maria do Pilar, “(...) não houve negociação com o CONSED. Ambas as entidades partiram para a mobilização no Congresso. Junto com a Cleuza [Rodrigues Repulho], fomos nos gabinetes dos deputados fazer a sensibilização em prol das crianças da creche.”¹⁷⁵ Repulho apresentou mais detalhes desse processo:

(...) fizemos mais de 8 atos dentro da Câmara, com crianças em carrinhos, fraldas pintadas, enviamos e-mails, conversamos. Eu fui pessoalmente, a Maria do Pilar também, de gabinete em gabinete dizer da importância das creches, mostrar resultados de pesquisas, inclusive do Banco Mundial em relação às crianças que frequentam a educação infantil. Nesse caso nós fizemos a diferença.¹⁷⁶

A mobilização da Undime foi importante ainda para aprovar uma emenda à lei do FUNDEB: a inclusão das creches conveniadas nos cálculos do Fundo. Com a inclusão dessa medida, aumenta o número de matrículas no nível municipal de ensino, o que eleva o percentual que essa esfera tem direito no FUNDEB. Segundo Cleuza Repulho, “primeiro conseguimos a inclusão da creche pública. Conseguimos na Câmara e no Senado. No Senado conseguimos

¹⁷⁵ Idem.

¹⁷⁶ Idem.

sensibilizar para a inclusão das creches assistenciais. Voltou para a Câmara e foi aprovado também.”¹⁷⁷

A busca de um espaço maior de diálogo envolveu também reorganizações internas para melhor espelhar a diversidade das diferentes regiões geográficas. Dessa forma, no biênio 2001-2 o estatuto do CONSED foi alterado de forma a garantir “representação regional na presidência do CONSED, que passou a ser constituída por um presidente e quatro vice-presidentes, cujo princípio de representação tem orientado a constituição das comissões especiais.” (Consed, 2003, p. 24).

A preocupação da gestão 2003-4 reproduz muitas das lutas anteriores do CONSED em seus diferentes campos de atuação. Na articulação horizontal, foram definidas as seguintes diretrizes:

- Necessidade de fortalecimento do CONSED como entidade de apoio às Secretarias de Educação, responsáveis pelo enfrentamento das demandas e desafios educacionais nos seus respectivos estados;
- Necessidade de o CONSED promover e coordenar a cooperação entre os estados, sobretudo entre aqueles que têm problemas comuns, com os quais poderão ser levantadas bandeiras e desenvolvidas estratégias comuns de atuação.
- Importância do CONSED como espaço de troca de experiências entre os Secretários de Educação. (Consed, 2005, p. 28)

A apresentação dessas diretrizes aponta para a necessidade de o CONSED reforçar sua atuação nessas áreas, tratando-se de objetivos que vêm desde o nascimento da entidade. A criação de programas de capacitação apontam a atuação nessa área (Renageste, Progestão, CONSED-RH entre outros). Na relação vertical, as diretrizes levantadas foram:

- Necessidade de que o CONSED participe efetivamente do processo de formulação das políticas nacionais de educação, como representante das Secretarias Estaduais;
- Importância do posicionamento do CONSED frente ao MEC, assegurando-se forma paritária na composição de comissões para definição das políticas;

¹⁷⁷ Idem.

- Importância de consolidação do CONSED como órgão federativo, tal como o Confaz, na área da Fazenda;
- Necessidade de exercer poder de pressão no que tange ao financiamento da educação.

A primeira diretriz expressa a pouca participação que o CONSED teve na formulação da PEC do FUNDEF, em que teve muito mais um papel homologatório do que de geração de subsídios. Como já analisado, coube tanto ao CONSED como à Undime atuar no Congresso Nacional para alterar alguns dos seus dispositivos. As duas diretrizes seguintes expressam a forma que o CONSED visualiza para ter não somente voz, mas capacidade de influenciar o desenho das políticas, que seria por meio da participação de forma paritária em comissões nacionais que definem os rumos da educação. O espelho é o Confaz, onde estados e União se reúnem para discutir os rumos do ICMS e cujos limites foram discutidos em capítulo anterior.

Um modelo que o CONSED não discute é a forma encontrada pela Saúde, que construiu toda uma engenharia institucional para fazer com que as demandas dos governos subnacionais chegassem ao Ministério da Saúde, com Conselhos paritários.

Entretanto, mais do que discutir qual o melhor modelo, é importante destacar que o CONSED identificou entre seus membros a necessidade de se estabelecer um *locus* formal de interlocução com o Governo Federal. A longa trajetória de fracassos nas tentativas de se estabelecer um diálogo com o órgão federal somente foi alterada no governo Itamar Franco, mas ainda não foi suficiente para transformar o CONSED um órgão federativo tal como proposto pela entidade e, assim, a inclusão de suas demandas nas políticas nacionais depende ainda de seu poder de pressão.

Ambos os modelos são importantes porque reconhecem a importância do papel das esferas subnacionais no desenho e implementação das políticas públicas. Mas isso não significa que sejam arenas sem conflitos, haja vista a guerra fiscal desencadeada pelos Estados mesmo com uma entidade como o Confaz, ou a crise que se estabeleceu entre o Conass e o Ministério da Saúde no início do governo Lula, que quase levou ao rompimento entre ambos.

5.2. Fortalecimento institucional do CONSED

Do ponto de vista organizacional, o CONSED instalou uma Secretaria Executiva em Brasília, em 1994, com apoio financeiro da Fundação Ford. Na gestão anterior, a sede funcionava

em uma sala disponibilizada pela Secretaria de Educação do Distrito Federal e, antes disso, a estrutura “permanecia como um órgão itinerante, transferindo-se ora para um ora para outro Estado, de acordo com a origem do Presidente. Essa situação gerava inevitáveis prejuízos para a preservação da memória do CONSED.” (Consed, 1996, p. 22).

Ainda em 1994, o CONSED procurou organizar suas finanças, mantida com as contribuições das Secretarias Estaduais. De forma a refletir a diversidade na capacidade financeira de cada unidade da Federação, foram criadas 3 faixas de contribuição, reajustadas anualmente¹⁷⁸. Outros projetos específicos contam com apoio financeiro de instituições nacionais e internacionais, como a Unesco, o Unicef entre outros.

Em 1999 decidiu-se pela aquisição de uma sede própria, concretizada em 2000 mediante estabelecimento de uma cota complementar paga pelas Secretarias de Educação (Consed, 2001b, p. 83).

Quadro 21 – Etapas até a aquisição da sede própria

N.	Em busca de uma sede própria	Ano
1	Instalação de sede provisória na Secretaria de Educação do DF	1991
2	Instalação da Secretaria Executiva	1994
3	Aquisição de sede própria	2000

Fonte: CONSED (1996)

Além das Comissões Técnicas criadas em 1991, foram estabelecidas Comissões Especiais de caráter permanente a partir de 1995, conforme quadro a seguir:

Quadro 22 – Comissões permanentes do CONSED - 1995

N.	Comissão Especial
1	Desenvolvimento da Gestão Democrática da Escola
2	Valorização do Magistério: Piso Salarial, Plano de Carreira e Desenvolvimento de RH
3	Integração União/Estados/Municípios
4	Garantia dos Recursos Vinculados e sua Efetiva Aplicação na Educação

Fonte: CONSED (1996)

¹⁷⁸ “O nível I corresponde às contribuições das secretarias de Educação de PE, BA, MG, RJ, SP, PR, SC e RS [...]. O nível II compreende as contribuições das secretarias de Educação de AM, CE, ES, GO, MA, MS, DF, PA e PB [...]. O nível III refere-se às secretarias de Educação de AP, PI, AL, SE, RN, TO, AC, MT, RO e RR [...].” (CONSED, 20001b, p. 84).

As Comissões Especiais são criadas pelo Fórum de Secretários para realizar estudos em áreas prioritárias e que subsidiam as decisões do colegiado. São duas as finalidades definidas no estatuto da entidade: a) Aprofundar estudos e elaborar pareceres conclusivos sobre matérias específicas para deliberação do Fórum; b) Representá-lo oficialmente em negociações com o MEC e com outras instituições (Consed, 2001a).

Atualmente está em atividade a Comissão Especial sobre Educação Indígena (criada em 15 de abril de 2005) e a Comissão Especial sobre Financiamento da Educação Básica (de 25 de março de 2007). Outros temas também já foram pauta de estudo das comissões:

Quadro 23 – Comissões especiais do CONSED

N.	Comissões Especiais	Ano
1	Financiamento da Educação	2003
2	Educação Indígena	2003
3	Interação entre as Secretarias de Estado da Educação e as Universidades	2003
4	Desempenho dos Professores, vinculada aos Planos de Carreira e Remuneração	2003
5	Tecnologia Educacional	2002
6	Articulação com o AIV da ONU	2001
7	Transporte Escolar	2001
8	Implementação do Plano Nacional de Educação	2001
9	Financiamento da Educação	1999
10	Gestão Educacional	1999
11	Formação e Valorização do Magistério	1999
12	Educação Profissional e Reestruturação do Ensino Médio	1996
13	Vinculação de percentual de recursos da União para o financiamento do Ensino Fundamental - PEC 233/95	1996
14	Questão Salarial do Magistério	1996
15	Projeto Rede Nacional de Referência em Gestão Escolar – RENAGESTE	1996
16	Desenvolvimento da Gestão Democrática da Escola	1995
17	Valorização do Magistério – Piso Salarial, Plano de Carreira e Desenvolvimento de RH	1995
18	Integração União/Estados/Municípios	1995
19	Garantia dos Recursos Vinculados e sua Efetiva Aplicação na Educação	1995
20	Lei de Diretrizes e Bases da Educação	1995
21	Transferência de Recursos às Escolas	1995

Fonte: CONSED (1996; 1999; 2001b; 2003; 2005)

Também já foi criada uma comissão interinstitucional, em 1996, para debater a questão da “Integração entre Universidades e Sistemas de Ensino”, tema que foi retomado em 2003 na Comissão Especial sobre a interação entre as Secretarias Estaduais de Educação e as Universidades.

Com os debates em torno do FUNDEB, foi criado um grupo de trabalho (11 de julho de 2005) para discutir os impactos do novo Fundo nas contas estaduais e propor alternativas para serem discutidas junto ao Ministério da Educação.

Segundo a Secretária de Educação do Tocantins,

As comissões podem ser propostas pela diretoria ou por um estado, são deliberadas e, se aprovadas, definem-se os estados que farão parte. Normalmente algum Secretário fica à frente da comissão e tem o suporte de uma estrutura técnica, com participação de técnicos dos estados. A preocupação nossa é que, por questão de tempo e, muitas vezes, por conta da troca de Secretários, as comissões se desarticulavam. Para evitar esse problema, as comissões sempre têm um peso técnico e um peso político, no sentido de política de Estado, com a presença do Secretário.¹⁷⁹

Ainda segundo Rezende, apesar do organograma do CONSED, não há uma relação hierárquica forte e qualquer Secretário ou um grupo pode solicitar a criação de uma comissão, como foi o caso do tema formação de professores e de plano de cargos e salários, proposta pela Secretaria de Mato Grosso e que funciona há vários anos. Em relação à atuação conjunta, a presidente do CONSED relatou:

(...) há pouco tempo tivemos uma questão com a CGU [Controladoria Geral da União] que fez fiscalização em 12 estados e, em todos os casos, tivemos problemas na forma de atuação do órgão federal. Esses 12 formaram um grupo e foram a Brasília discutir com a CGU. Ou seja, quando o interesse é coletivo, os Estados se articulam e formam um grupo específico para discutir a questão.¹⁸⁰

Além dos trabalhos técnicos que geram subsídios para as negociações com o MEC, o CONSED também desenvolve uma série de Projetos Especiais para replicação nos estados, conforme indica o próximo quadro.

¹⁷⁹ Idem.

¹⁸⁰ Idem.

Quadro 24 – Projetos especiais do CONSED

N.	Projetos Especiais	Ano
1	CONSED RH	2004
2	Progestão	2001
3	Prêmio Nacional de Referência em Gestão Escolar	1998
4	Revista Gestão em Rede	1997
5	Renageste	1996

Fonte: CONSED (site)

São projetos¹⁸¹ que mostram uma preocupação com aspectos de gestão, pois o CONSEDRH discute mecanismos para valorização do magistério, o Progestão é um programa de capacitação a distância para gestores escolares, o Prêmio é voltado para a identificação de práticas de gestão democrática na escola, a Revista é voltada à divulgação das informações sobre gestão escolar, e a Renageste é a sigla para a Rede Nacional de Referência em Gestão Educacional, preocupada com a disseminação dos princípios de gestão escolar, de sistemas escolares, planejamento, entre outros.

Os projetos especiais e os trabalhos das comissões, sejam elas técnicas ou especiais, apresentam uma diferença básica. Enquanto os primeiros, como diz o próprio nome, geram um projeto específico para cada um dos temas selecionados e passam a ser incentivados pelo CONSED, as comissões, por seu turno, dão origem a relatórios que podem subsidiar posicionamentos do órgão. Entretanto, a conversão das propostas em ações têm, muitas vezes, esbarrado na falta de recursos.

Um exemplo recente é o “apagão do ensino médio”, que seria a falta de professores para esse nível de ensino nas escolas da rede pública de todo o País. O problema foi divulgado em 2007 pela imprensa a partir de um relatório da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (Relatório, 2007). O problema teria uma causa dupla: a primeira é o aumento do número de alunos como resultado da universalização do ensino fundamental¹⁸², e a segunda é a falta numérica de professores, principalmente pela aposentadoria dos atuais, falta de concurso público e salários que não são atraentes. Além da falta quantitativa, o estudo apontou falhas na formação dos professores, pois “As únicas áreas em que mais de 50% dos professores

¹⁸¹ Mais detalhes podem ser encontrados no Anexo.

¹⁸² “Apenas em São Paulo, as matrículas saltaram de 545,3 mil, em 1985, para 1,7 milhão, em 2002.” (Camargo, 2003).

têm licenciatura na disciplina ministrada são língua portuguesa, biologia e educação física.” (idem). Mas esse não é um problema que foi identificado apenas em 2007. Um estudo do Inep, realizado em 2003 e divulgado pela imprensa, já projetava a falta de 250.000 professores no ensino fundamental II e no médio (Camargo, 2003):

De acordo com os dados do Inep, para atender ao número de alunos hoje existentes na rede pública —que corresponde a 90% do número total de matrículas—, são necessários 235 mil professores no ensino médio e 476 mil nas turmas da quinta à oitava série. Nos últimos 12 anos, no entanto, formaram-se em cursos de licenciatura 457 mil professores.

O que se seguiu foi uma movimentação de alguns governadores e secretários de educação pedindo verba extra ao Governo Federal (Fernandes, 2004). Uma das alternativas propostas pelo MEC como medida emergencial foi

(...) promover uma “chamada nacional de professores”. Consiste em convocar profissionais para atuar em caráter excepcional e por tempo determinado como docentes das áreas de matemática, física, química e biologia, as mais carentes. Seria feita em parceria com universidades públicas e Estados. (Constantino, 2005).

Entretanto, na opinião da então secretária da Educação do Pará, Rosa Cunha, que também respondia pela vice-presidência do CONSED, esse tipo de ação já vinha sendo adotado por alguns Estados e não seria suficiente para resolver o problema, pois “Não adianta chamar o que não existe. Precisamos é de mais recursos para investir no ensino médio” (Constantino, 2005).

O diagnóstico sobre a falta de professores já existia desde 2003 e a persistência do problema, quatro anos após, mostra as dificuldades que o CONSED e o MEC enfrentam para atuar em conjunto na definição de políticas nacionais, que, muitas vezes, terminam no pedido do aumento de recursos feito pelos governos subnacionais ao Ministério.

A fase de crescente negociação e articulação: algumas considerações

Este período apresenta uma mudança significativa no posicionamento do MEC em relação ao CONSED. Trata-se de uma alteração que ganhou força na gestão de FHC, em que o Governo Federal como um todo passou a atuar na coordenação federativa.

Mas, apesar do espaço aberto ao diálogo entre o MEC e o CONSED, este continuou a exercer um papel muito mais homologatório das políticas vindas do centro do que de efetiva

participação no seu desenho. Na principal política educacional da gestão FHC – o FUNDEF –, o Conselho de Secretários Estaduais teve que partir para as negociações no Congresso para defender seus pontos de vista. O mesmo aconteceu com a Undime. As arenas da Câmara e do Senado são espaços legítimos para este tipo de ação e não se questiona essa opção por parte de ambas as entidades representativas dos secretários de educação, aliás seria estranho se as bases no Congresso não fossem acionadas. O que se ressalta, entretanto, é que a etapa anterior, de elaboração de uma Proposta de Emenda Constitucional foi praticamente definida nos gabinetes do MEC.

O apoio que o ministro recebeu do Presidente da República para conduzir a reforma educacional, a despeito da forte resistência da equipe econômica – por incluir, entre outros aspectos, uma contrapartida federal no Fundo – e também a mais influente na Esplanada dos Ministérios, pode ter fortalecido a convicção ministerial de que uma articulação com as outras esferas de governo seria um aspecto protocolar. A conquista de uma base de governo sólida no Congresso Nacional também pode ter contribuído para certo insulamento do MEC na elaboração da PEC do FUNDEF. Mas trata-se de um neo-insulamento, de um tipo modernizado, pois está “aberto” ao diálogo e até se constituem grupos formais para discussão, porém as propostas são desenhadas *ex ante*.

A despeito da intensificação da interlocução entre MEC e o CONSED, a principal dificuldade do Conselho reside no fato de não ter um espaço definitivo na elaboração das políticas, como ocorre no caso da saúde, em que tanto o Conass como o Conasems fazem parte da estrutura formal do sistema de saúde. Para minimizar este aspecto, o CONSED tem aumentado seus esforços para influenciar a agenda federal e este trabalho requer um esforço contínuo para se manter em evidência no cenário educacional.

Essa situação reflete, do ponto de vista teórico sobre federalismo, a principal dificuldade que o CONSED enfrenta. Ou seja, apesar de congrega representantes das Secretarias Estaduais de Educação, o Conselho não está institucionalizado tal qual o congênere da Saúde. Entretanto, trata-se de um ator legítimo cuja inserção nos processos das políticas públicas nacionais ainda está sendo construído e que ainda depende muito da orientação de quem está à frente do Executivo federal. Análise similar pode ser feita para a Undime, que congrega secretários municipais de educação.

Segundo Maria do Pilar¹⁸³, é preciso criar “fóruns ou encontros periódicos com a participação do MEC, Undime e CONSED para discutir as questões da educação e buscar o regime de colaboração, que ainda não existe. Nós [a Undime] somos uma ONG e é preciso institucionalizar a relação, como ocorre na saúde com a Comissão Tripartite.”

Conclusão

A relação entre o Ministério da Educação e o CONSED esteve pautada pela tensão entre dois modelos propostos por Wright: o de autoridade inclusiva e o de autoridade interdependente. Mesmo após a primeira conjuntura crítica – redemocratização – o MEC continuou a trazer no bojo de suas ações as características de um padrão autoritário, herança do regime militar. Nesse modelo, estados e municípios eram vistos como meros executores de políticas públicas definidas no centro do poder. Por outro lado, os governos subnacionais rapidamente incorporaram a lógica da autoridade interdependente e passaram a pressionar o MEC por maior interlocução. A tendência de atuar segundo uma lógica centralizadora continuou no Ministério mesmo após a segunda conjuntura crítica, continuando a fomentar a tensão vertical, embora também tenha atuado mais na questão da coordenação federativa. Foi nesse contexto geral que se desenrolaram as relações entre o Ministério e o CONSED e, na conclusão, analisaremos como essa situação geral nos ajuda a responder às questões propostas e a verificar a hipótese.

O fortalecimento do CONSED como uma arena de articulação horizontal esteve muito ligado aos acontecimentos políticos do País. Foi no contexto da redemocratização que surgiu a primeira tentativa de articulação dos Secretários Estaduais, ainda em 1981. Foi uma iniciativa que rapidamente se dissipou por conta da candidatura de muitos de seus membros para as eleições diretas realizadas no ano seguinte. Mas as principais bandeiras do movimento já haviam sido lançadas, entre elas a descentralização dos recursos da educação para os Estados, ampliação dos recursos, a descentralização da merenda escolar e maior participação no desenho das políticas. Nesse pouco tempo de duração da primeira experiência de articulação dos secretários estaduais de educação, já se verificou a ocorrência da competição que marcaria a relação entre ambas as entidades. A tensão federativa retratava o conflito entre o modelo de autoridade inclusiva, do

¹⁸³ Idem.

regime militar, e uma nova configuração que se desenhava com a redemocratização, em que coexistem diferentes centros de poder.

Com a rearticulação do Fórum de Secretários, em 1983, foi retomada a bandeira de oposição ao MEC. O principal aprendizado, do ponto de vista institucional, foi a formalização jurídica do Fórum de Secretários, em 1986, como forma de dar seqüência às atividades e evitar os problemas decorrentes de sua dissolução a cada novo pleito estadual. Isso poderia ocorrer devido à candidatura dos secretários de educação a cargos eletivos, o que exigiria sua desincompatibilização do cargo. Mas o problema da saída ou troca de secretários é uma realidade em vários estados, prejudicando a continuidade, fortalecimento e a memória da entidade.

A criação de comissões especiais ou grupos de trabalho são instrumentos importantes não somente para gerar subsídios para os trabalhos do CONSED, mas inclusive para identificar e disseminar experiências e fortalecer os laços horizontais, principalmente ao envolver membros das burocracias estaduais. A ativação de redes horizontais de burocratas é uma forma de fortalecer o espaço institucional em que ocorre a troca de experiências e que também fortalece uma trajetória de retornos crescentes do Conselho.

Retomando a hipótese de que uma política nacional fortalece a articulação horizontal, o caso do CONSED nos permite algumas reflexões.

O primeiro fato é que mesmo com a primeira conjuntura crítica – a redemocratização e a nova Carta Magna – o Ministério da Educação manteve sua característica de atuação, qual seja, a fragmentação de ações entre as diversas secretarias do órgão e a utilização dos recursos de forma clientelística e casuística. Pode-se dizer que os programas do MEC estavam numa situação de *lock-in*, ou seja, os eventos da época não foram suficientes para mudar o curso de ações no interior do ministério e estas mantiveram a *path dependence* do período militar, que seguia a lógica da autoridade inclusiva. Para minar a pressão dos governos estaduais, a opção do MEC foi buscar apoio e fortalecer os governos municipais, inclusive participando da criação da Undime – o fórum dos Secretários Municipais de Educação –, o que mantinha distante as possibilidades de construção de um regime de colaboração previsto na Constituição. A busca desse regime também não foi uma bandeira dos estados, uma vez que se viram isolados com a aproximação MEC-Undime. A recente articulação do Fórum de Secretários Estaduais de Educação também não permitiu uma atuação para além das instâncias reivindicatórias. Soma-se a essas dificuldades a

constante troca de Ministros e presidentes do CONSED, o que não contribuiu para o desenvolvimento de políticas consistentes e de longo prazo.

Paradoxalmente, a negativa de o Ministério se abrir para o diálogo com o CONSED serviu para o fortalecimento dessa arena representativa dos Secretários Estaduais de Educação. A própria Undime, que havia sido fortalecida pelo MEC, aproximou-se cada vez mais do CONSED a partir das dificuldades que o Ministério encontrou para manter a regularidade no repasse do salário-educação, prejudicando tanto a estados como a municípios.

A segunda conjuntura crítica – o Plano Real e a estabilização econômica – marcou o início de uma nova fase na relação entre os níveis de governo, com o fortalecimento do Governo Federal em relação aos estaduais. Nesse novo cenário, o Ministério da Educação também mudou sua postura, assumindo um papel de coordenador e indutor das políticas educacionais, sendo os principais resultados a aprovação da LDB e do FUNDEF em 1996. Apesar da assunção deste papel de coordenador da relação vertical, como espera a teoria do federalismo, a formulação do FUNDEF revelou a permanência de uma lógica inclusiva por parte do MEC. Basta lembrar que o Fundo, que afeta aos três entes da federação, foi todo concebido na burocracia do órgão federal. Esta forma de atuação é reveladora do forte enraizamento dessa cultura no interior do ministério, que sobreviveu às duas conjunturas críticas analisadas neste trabalho. É bem verdade que, entre os dois eventos estratégicos, esta lógica foi atenuada, como mostra o aumento da interlocução entre os níveis de governo e a participação do MEC em reuniões do Fórum de Secretários de Educação. Essa atitude legitimou o espaço de articulação horizontal como representativo dos interesses estaduais.

Apesar da intensificação na relação vertical, a participação do CONSED e da UNDIME no FUNDEF ocorreu principalmente na tramitação de sua regulamentação no Congresso e também na sua implementação nos anos seguintes, mobilizando os secretários estaduais de educação e seus técnicos, principalmente na Comissão Especial de Financiamento do CONSED. Ou seja, percebe-se um efeito direto de uma ação coordenadora do Governo Federal sobre as instâncias de articulação horizontal. Foi também um período de aproximação com a Undime, em particular na questão da atualização do valor por aluno/ano, pressionando em conjunto o Governo Federal.

Essa experiência de atuação conjunta CONSED-Undime continuou nas discussões em torno das características do FUNDEB. Trata-se de um aprendizado que fortalece as duas

instâncias de representação perante seus membros e também nas negociações com o Ministério. Isso não significa que a relação seja isenta de conflitos e tensões, como verificamos nos debates sobre a inserção das creches no Fundo, mas, como vimos, cooperação e competição são elementos presentes em arranjos federativos e esperados quando a forma de interação entre as unidades da federação aproxima-se do modelo de autoridade interdependente e em que o desenho das políticas é interdependente. Esse aprendizado, junto com a mudança de postura do MEC, que se tornou mais receptivo às discussões, sinalizam para uma ruptura com o modelo mais inclusivo. Da tensão na relação entre o MEC e o CONSED, passou-se para o diálogo. Foi estabelecida uma nova direção e em que uma das rotas possíveis é a manutenção e ampliação desse canal de comunicação.

A ativação de uma dinâmica de *increasing returns* nessa relação ainda não está definida, ainda mais se considerarmos que o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado pelo MEC, teve pouca articulação com as instâncias subnacionais, o que volta a revelar a permanência da lógica inclusiva no Ministério, ainda mais se considerarmos que o atual Ministro é oriundo da carreira do próprio órgão. Nas palavras de Maria do Pilar¹⁸⁴: “o PDE foi uma boa iniciativa do Governo Federal. Foi-nos apresentada [à Undime] uma visão geral sobre o que o MEC pretendia e pudemos fazer contribuições.”

A Secretária de Educação do Rio Grande do Sul Mariza Abreu também comentou sobre o PDE: “só agora o Ministério está adaptando um manual de orientação para os estados. Até agora somente os municípios tinham esse tipo de orientação.” (Nepp, 2007). Ou seja, permanecem práticas de formulação insuladas na burocracia do MEC e a visão de que os governos subnacionais são instâncias muito mais homologatórias do que partícipes na construção dos rumos da educação nacional. O fortalecimento da relação do MEC com os municípios, e conseqüentemente o prestígio dado à UNDIME, em detrimento dos estados, acirrando a tensão com o CONSED, não contribuiu em nada para a promoção da coordenação federativa. Muito embora essa relação possa, momentaneamente, interessar aos municípios, como relatou um dirigente municipal: “Estou adorando. Antes [na gestão de FHC] nós éramos preteridos, agora é a vez de vocês [estados].”

Mesmo que tenha sido proferido em tom de brincadeira, o relato mostra que a busca de uma ação coordenada ainda está em construção. Na realidade, a dificuldade está no próprio MEC,

¹⁸⁴ Idem.

ou seja, há uma tensão entre a lógica tradicional de atuação e a nova ordem política, que exige uma postura coordenadora. Esta postura, por seu turno, envolve não somente elaborar políticas nacionais como o FUNDEF e o FUNDEB, mas também estabelecer o diálogo com as outras esferas.

Um dos principais desafios do CONSED, e também da Undime, é a manutenção deste canal de comunicação com o Governo Federal, construído ao longo de décadas e que apenas recentemente se mostrou frutífero. Trata-se, para as unidades subnacionais, de estabelecer uma forma de representação de seus interesses no centro (Pierson, 1995). O desafio maior é construir um canal permanente e institucionalizado de comunicação que não dependa dos humores do titular da pasta de educação no ministério.

Segundo Repulho, em recente debate na Unicamp¹⁸⁵ (Nepp, 2007), o regime de cooperação pode estar mais próximo, isso porque, “atualmente, ao menos sete secretários estaduais já passaram por secretarias municipais de educação, como é o caso da atual Secretária de Educação de São Paulo Maria Helena Guimarães de Castro [que já foi secretária em Campinas], e também porque a atual Secretária do Ensino Básico do MEC Maria do Pilar, vem de uma gestão em Belo Horizonte e da presidência da Undime.” Esse “intercâmbio” de posições tornaria os secretários mais sensíveis às necessidades e dinâmicas de cada uma das esferas, facilitando o diálogo.

Observa-se na Educação, portanto, ainda que de forma mais tardia, o que tem ocorrido na coalizão da Saúde: tem havido um intercâmbio federativo importante entre as autoridades governamentais, que começou com a gestão de Paulo Renato e continuou com o atual ministro, Fernando Haddad. Este fenômeno ainda não tem a mesma amplitude e coesão da área de saúde – até porque a coalizão da Educação é mais rachada no que se refere ao ideário e os interesses dos vários níveis de ensino. Mas este processo de movimentação nos postos de comando, particularmente com a vinda de pessoas que trabalharam nos governos subnacionais para Brasília, pode favorecer a construção de uma cultura mais próxima do modelo de autoridade interdependente.

¹⁸⁵ Seminário “O Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE: Desafios”, 14 de setembro de 2007.

Linha do tempo da educação

Figura 12 – Linha do tempo da educação – Parte 1

Alterações Sistêmicas	Geral		Eleições para governador		José Sarney	ANC	ANC	Constituição	Fernando Collor	
	Educação	centralização do MEC; CONSEB		E.C. 24 CONSEB		CONSED	UNDIME			
Alterações Programáticas	Educação	déc 80: programas centralizados do MEC: Pronasec, Pólo Nordeste, Edurural etc.	1981	1982	1983	1985	1986	1987	1988	1990

Fonte: elaboração do autor

Figura 13 – Linha do tempo da educação – Parte 2

Alterações Sistêmicas	Geral	Itamar Franco		FHC		FHC		Lula	Lula		
	Educação			CNE	E.C. 14 LDB FUNDEF	FUNDEF		PNE	FUNDEB PDE		
Alterações Programáticas	Educação	1992	1993	1994	1995	1996	1998	1999	2001	2003	2007
			Plano Decenal Ed. p/ Todos	Acordo Nac. Ed. p/ Todos Pacto pela Valorização do Magistério	Manifesto pela Educação						

CAPÍTULO 5 – O Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração

(CONSAD): avanços e dilemas de um campo em construção

Introdução

Os Secretários de Estado da Administração iniciaram sua articulação na década de 1990, quando começaram a se reunir em Fóruns. Dentro dos recortes adotados neste estudo, o período ainda se encontra dentro do que denominamos de redemocratização. Se as políticas sociais vinham num processo de descentralização iniciado no final do regime militar, a questão da modernização do estado entrou na agenda federal em 1995, ou seja, somente com a segunda conjuntura crítica, quando se verificou o fortalecimento do Governo Federal e o enfraquecimento dos estados. O Governo Federal criou o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e lançou um programa de reforma da máquina pública federal, cujos conceitos básicos foram divulgados no Plano Diretor da Reforma do Estado.

Porém, o Plano Diretor era voltado basicamente a modernização da administração pública federal e não tinha um componente específico para os governos estaduais. Refletia, dessa forma, a ausência de entrelaçamento entre os diferentes níveis de governo. Essa característica também se verificou nos principais marcos regulatórios sobre a reforma da administração pública no Brasil, todos de iniciativa do Governo Federal e voltados para seu próprio campo de atuação, e que são a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) e o Decreto-Lei n. 200, ambos de regimes autoritários.

O primeiro programa que envolveu de forma mais abrangente os estados, o Distrito Federal e o Governo Federal foi o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE). O programa nasceu na esteira do PNAFE¹⁸⁶, que promoveu a modernização dos sistemas tributário e fiscal dos estados. Este capítulo tem como um de seus principais objetivos analisar a dupla dinâmica trazida pelo PNAGE: de um lado o papel fundamental do CONSAD no processo de formulação e implementação do Programa e, por outro lado, o próprio PNAGE também teve papel decisivo no fortalecimento da articulação horizontal dos estados.

¹⁸⁶ Vide capítulo sobre o Confaz.

Entretanto, o fortalecimento do Fórum de Secretários Estaduais de Administração ocorreu antes mesmo da concepção do PNAGE. Os debates em torno do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, iniciado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), e a estratégia do ministro de envolver o CONSAD nas discussões acabou por intensificar tanto a articulação horizontal entre os estados como a vertical, destes com o Governo Federal. Analisar esta dinâmica é, então, outro objetivo do capítulo.

Além desta introdução, o capítulo tem outras quatro seções. O tópico seguinte traz uma breve trajetória do CONSAD; em seguida discute-se a questão da modernização da gestão pública em um contexto de descentralização das políticas públicas promovida pela redemocratização; na seção seguinte, discute-se a relação entre o Governo Federal e o CONSAD e os fatores que levaram ao fortalecimento da entidade representativa dos Secretários Estaduais de Administração. Por fim, apresentam-se as conclusões do capítulo.

1. Breve trajetória do CONSAD

O Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração, criado por iniciativa dos próprios estados, ensaia os primeiros passos em direção a uma efetiva ação articulada entre os governos estaduais. A entidade, criada como um fórum de Secretários no início da década de 1990, ganhou personalidade jurídica própria no ano de 2000, durante seu quadragésimo encontro, constituindo-se como uma organização de direito privado e sem fins lucrativos.

Sua principal atuação, em período recente, foi na formulação e implementação do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE). Este é um programa de iniciativa do Governo Federal e conduzido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Os critérios, etapas e processos do PNAGE foram todos definidos em encontros que envolveram o MPOG e o CONSAD. A negociação por meio do colegiado mostrou sua força e importância em uma de suas principais conquistas: a participação de todos os estados e o DF no Programa, vencendo a resistência inicial do Ministério e também do principal financiador, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, que pretendiam oferecer o programa apenas a um grupo restrito de estados, como é de costume na maioria dos programas ligados a organismos internacionais.

Os dados obtidos apontam que o CONSAD consolida-se como um fórum técnico e político, no qual são debatidos problemas comuns aos estados e ao DF, ocorre troca de experiências inovadoras na gestão pública e se estreita a articulação política. Na relação vertical, junto ao Governo Federal, os resultados indicam que ocorre um jogo de mútua influência, em que os interesses das unidades subnacionais são levados de forma conjunta à mesa de negociação, ganhando força frente às demandas do Ministério.

2. A trajetória recente da reforma do Estado brasileiro

As principais reformas administrativas do século 20 no Brasil foram conduzidas por governos autoritários. As mudanças eram voltadas para a melhoria no plano federal e, dessa forma, as alterações não chegavam às administrações públicas estaduais.

A primeira grande reforma administrativa foi implementada a partir da chegada de Getúlio Vargas à presidência da República, momento que também simbolizou o fim da República Velha (1889-1930). O marco principal da Reforma Burocrática foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, numa tentativa de superar a administração patrimonialista vigente à época, mas cujos traços podemos perceber ainda hoje sob a forma de clientelismo.

A segunda iniciativa foi o Decreto-Lei n. 200, que procurou introduzir na administração pública federal conceitos como planejamento, descentralização, meritocracia, além da expansão das empresas estatais.

As tentativas de mudanças da máquina pública federal durante a Nova República também não resultaram em melhorias significativas. O principal aspecto foi o início do programa de desestatização devido ao grande número de empresas estatais, de economia mista e autarquias que foram criadas nos anos anteriores.

Resgatar a trajetória das transformações na administração pública torna-se importante para vincular os principais programas com a esfera federal. Ou seja, esses programas foram realizados pela esfera federal e para a máquina federal. Não havia nenhum tipo de interlocução para que essas iniciativas incluíssem a melhoria das administrações públicas estaduais. Essa característica mudou somente com a segunda conjuntura crítica e de forma não intencional, como veremos, mas que teve conseqüências importantes para os estados.

2.1. O fortalecimento do Estado Nacional e a importância do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP)

A chegada de Vargas ao poder marcou também o fortalecimento do Estado nacional, que assumiu um papel protagonista no desenvolvimento econômico do País. No campo político, Vargas pretendia transformar a Presidência da República no centro político-institucional do país e, para atingir seus propósitos “foi necessário o fortalecimento do Poder Executivo Federal em termos administrativos e financeiros, e, sobretudo, a modificação do modo de relacionamento entre o Poder Central e as unidades estaduais.” (Abrucio, 1998, p. 41). Enquanto Vargas procurava centralizar o poder, as elites regionais tentavam manter seu poder de influência no cenário político.

No campo da administração pública, os primeiros anos da Era Vargas foram marcados por mudanças na estrutura da organização governamental, como a criação e a reorganização de ministérios e outras entidades¹⁸⁷. Porém, “não havia um plano formal de reforma administrativa, e não foi explicitamente adotada uma teoria administrativa.” (Wahrlich, 1984, p. 49). Foi no período de 1936 a 1945 que um plano formal foi produzido, baseado na teoria do departamento de administração geral de Willoughby, que significou a introdução da distinção entre atividade fim e meio e também a diferenciação entre as atividades políticas e de administração; nos princípios de administração científica de Fayol e na busca de maior eficiência (idem, p. 50).

Segundo Marcelino¹⁸⁸, “As premissas fundamentais eram a reforma do sistema de pessoal, a implantação e simplificação de sistemas administrativos e das atividades de orçamento, para, de acordo com o modelo weberiano, dar maior eficiência à Administração Pública Federal.” (1989, p. 106). Do ponto de vista prático, em 1936 foi introduzido o sistema de mérito vinculado ao primeiro plano de cargos e salários.¹⁸⁹ Em 1938, foi criado o DASP, que instalou os Departamentos Administrativos nos estados (Lima Jr., 1998, p. 6). E, em 1939 foi instituído o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União¹⁹⁰. Em um período de dez anos (1930-39),

¹⁸⁷ Foram criados o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e o Ministério da Educação e Saúde Pública. O da Agricultura foi reestruturado. Em 1930 foi instituída a Comissão Permanente de Padronização, voltada para a área de materiais, e, no ano seguinte, a Comissão Permanente de Compras. Segundo Lima Jr., “Até 1939, haviam sido criadas 35 agências estatais; entre 1940 e 1945 surgiram 21 agências englobando empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias e fundações. Observe-se que desse total de 21 agências – no mesmo período – dez constituíam empresas do setor produtivo” (1988, p.8)

¹⁸⁸ Gileno Fernandes Marcelino foi Secretário Geral da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República no governo José Sarney.

¹⁸⁹ Lei n. 184, de 28 de outubro de 1936.

¹⁹⁰ Decreto Lei 1.713, de 28 de outubro de 1939.

...foram estabelecidas as normas básicas que efetivamente criaram a administração pública no Brasil. Tratou-se, assim, e de acordo com a teoria administrativa vigente, de organizar uma administração pública orientada pela padronização, prescrição e pelo controle. Tais iniciativas tiveram caráter absolutamente pioneiro. (Lima Jr., 1998, p. 6).

O DASP foi criado após o golpe de Vargas, em novembro de 1937, e não somente como uma tentativa de superar a administração patrimonialista vigente à época, mas também para fortalecer o Poder Central:

Não bastava acabar formalmente com o federalismo para fortalecer o Poder Central. A modernização da estrutura administrativa e do quadro de pessoal da União também se fazia necessária, a fim de dar condições para que o Executivo Federal e a Presidência formassem realmente o centro político do sistema. A criação do DASP e a multiplicação de agências públicas destinadas a atuar na área econômica foram os principais passos para fortalecer a burocracia pública federal. (1998, p. 44).

Do ponto de vista da gestão, O DASP introduziu o “estado administrativo no Brasil, através de dois mecanismos típicos da administração racional-legal: estatutos normativos e órgãos normativos e fiscalizadores.” (Lima Jr., 1998, p. 6). Tratou-se da primeira tentativa de implantar uma administração burocrática no Brasil e, ao mesmo tempo, de modernizar o Estado, dotá-lo de capacidade administrativa e também “passou a assumir as feições de um estado intervencionista; à sua expansão e ação centralizadora se somou, ainda, a criação de autarquias e de empresas que criaram a base futura para o estado desenvolvimentista.” (idem, p. 6)

Para Bresser Pereira, a criação do DASP, além de ter sido a primeira reforma administrativa brasileira, significou também a “afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica.” (1996, p. 273). Além dessas características, Bresser Pereira apontou o desenvolvimento da tecnocracia no setor público:

Além de administradores profissionais com as mais variadas origens, formaram-se, principalmente no Banco do Brasil, no Ministério da Fazenda, na Fundação Getúlio Vargas e nas Universidades, grupos de técnicos, particularmente de economistas, cujo poder iria crescendo à medida que o governo perdia suas características de Estado liberal e, mal ou bem, assumia suas novas funções de planejar e promover o desenvolvimento econômico, de redistribuir a renda e garantir um mínimo de justiça social, de educar e promover o desenvolvimento da ciência, de proteger os menores, as mulheres e os velhos. Desse momento em que o Estado abandonava seu mero papel de polícia, para intervir diretamente

em todos os setores da sociedade, foi necessário que se formassem grandes organizações burocráticas de caráter estatal ou semi-estatal” (1970, p. 95).

Toda essa transformação no papel do Estado ocorreu durante um período de forte centralização do poder: “Em nenhum outro momento do século XX a estrutura de governo se tornou tão unitária como no Estado Novo.” (Abrucio, 1998, p. 44). Nos estados foram criadas duas estruturas ligadas ao Governo Central. O primeiro foi a figura dos Interventores, que funcionavam como controle político do Presidente sobre as oligarquias regionais. O segundo foi a criação dos DASPINHOS, que são estruturas administrativas da esfera federal nos estados.

Após o fim do primeiro governo Vargas (1945) até o golpe militar de 1964, a administração pública não sofreu alterações significativas (Lima Jr., 1998; Wahrlich, 1984), sendo marcado principalmente pela criação de vários órgãos da administração direta e indireta e a reorganização de outros. Essa tendência foi observada com a criação da “administração paralela” de Juscelino Kubitschek, que governou o País de 1956 a 1961, e consistiu na execução de seu Plano de Metas por meios de órgãos da administração indireta¹⁹¹. Segundo Skidmore, “como parte de sua política de evitar conflitos, Kubitschek raramente tentara abolir ou alterar radicalmente as instituições administrativas existentes. Preferiu uma atitude mais prática, como a de criar um novo órgão para solucionar um novo problema.” (Skidmore, 1975, p. 228).

Em 1963, durante a presidência de João Goulart, foi criado o Ministério Extraordinário para a Reforma Administrativa sob o comando de Amaral Peixoto que produziu quatro documentos “objetivando uma reorganização ampla e geral da estrutura e das atividades de governo; a expansão e o fortalecimento do sistema de mérito; novas normas de aquisição e fornecimento de material no serviço público; e a organização administrativa do Distrito Federal (Brasília)” (Wahrlich, 1984, p. 51). Embora os projetos tivessem sido enviados ao Congresso, sua tramitação foi interrompida com o golpe militar de 1964. Estes documentos constituíram-se, paradoxalmente, na base do Decreto-Lei n. 200, principal política administrativa dos militares – os mesmo que haviam derrubado Jango.

¹⁹¹ “Considerando-se os setores essenciais do plano de desenvolvimento (energia, transportes, alimentação, indústrias de base e educação) apenas 5,2% dos recursos previstos foram alocados na administração direta; o restante foi aplicado por autarquias, sociedades de economia mista, administrações estaduais e empresas privadas”. (Lima Jr., 1998, p. 10).

2.2. O Decreto-Lei n. 200

Após assumir o governo em 1964, o presidente Castello Branco instituiu a Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa (COMESTRA) tendo à frente o Ministro do Planejamento e Coordenação Roberto Campos. A comissão realizou uma revisão de propostas anteriores de reforma administrativa e, baseado principalmente nos trabalhos liderados por Amaral Peixoto no governo anterior, produziu, ao fim de 36 meses, um anteprojeto que se transformou no Decreto-Lei n. 200 de 25 de fevereiro de 1967. A reforma proposta tinha cinco princípios norteadores: 1) planejamento, descentralização, delegação de autoridade, coordenação e controle; 2) expansão das empresas estatais, de órgãos independentes (fundações) e semi-independentes (autarquias); 3) fortalecimento e expansão do sistema de mérito; 4) diretrizes gerais para um novo plano de cargos; 5) reagrupamento de departamentos, divisões e serviços em 16 ministérios (Warlich, 1984, p. 52).

Segundo Bresser Pereira, esta reforma tentou dotar a administração pública de suas primeiras características gerenciais, principalmente pela introdução de conceitos como o planejamento, orçamento, descentralização e controle de resultados, além de distinguir as atividades da administração direta da indireta (Bresser Pereira, 1996, p. 273). As atividades indiretas correspondem àquelas desenvolvidas pelas autarquias, fundações criadas pelo Poder público, empresas públicas e de economia mista, e, dessa forma, o intuito era descentralizar e flexibilizar a execução das atividades sob a alçada de cada uma das organizações. Ainda segundo o autor:

Denominamos essa reforma de “reforma desenvolvimentista” porque ela era realizada no quadro do nacional-desenvolvimentismo, quando todos os esforços do país voltavam a centrar-se na industrialização depois da crise da primeira metade dos anos 1960, e porque vinha, de alguma forma, cancelar e dar mais coerência à experiência de descentralização e de montagem de uma administração paralela que caracterizara esse desenvolvimento no plano administrativo. (Bresser Pereira, 2007, p. 21).

Um dos principais problemas dessa reforma foi que não avançou no sistema de méritos para avanços na carreira; a própria carreira ficou restrita a cargos de escalões inferiores e não permitiu a profissionalização do servidor público. Por outro lado, nos escalões médios/superiores as vagas eram preenchidas a critério do Executivo Federal e nas empresas públicas estas tinham

liberdade para implementar suas próprias políticas de pessoal (Lima Jr., 1998, p. 14; Wahrlich, 1984, p. 53). Ainda segundo Lima Jr., “Não se institucionalizou a organização do tipo weberiano; a administração indireta passou a ser utilizada como fonte de recrutamento, prescindindo-se, em geral, do concurso público ou, na melhor das hipóteses, recrutando através de exames específicos de habilitação.” (idem, p. 14).

Ambas as reformas focaram seus esforços na modernização da máquina pública federal e não houve nenhuma preocupação com a questão das administrações públicas estaduais, como relatou Abrucio:

Em nenhuma delas houve a preocupação de criar e/ou melhorar as administrações públicas estaduais, até porque não havia um projeto de repasse de funções aos estados e municípios. Muito menos houve um impulso democratizador de tais instâncias, já que as elites regionais, mesmo com a centralização de poder, continuaram, em maior ou menor medida nas diferentes unidades estaduais, a manter o domínio patrimonial e oligárquico de poder, inclusive no período militar. (Abrucio, 2005b, p. 405).

O período do regime militar foi marcado, no campo da administração pública, pela expansão do Estado, com um aumento no número de agências, de empresas estatais e, conseqüentemente, de servidores (ver Lima Jr., 1998, p. 14 e Diniz e Lima Junior, 1986, p. 2). A partir de 1979 as ações de reforma administrativa concentraram-se em dois processos: desburocratização e desestatização (Warlich, 1984, p. 53).

2.3. O processo de desburocratização e desestatização

Este processo iniciou-se em 1979, no governo Figueiredo, com a nomeação de Hélio Beltrão para o Ministério da Desburocratização. Segundo Bresser Pereira, o ministro “transformou-se em um arauto das novas idéias; criticando, mais uma vez, a centralização do poder, o formalismo do processo administrativo e a desconfiança que estava por trás do excesso de regulamentação burocrática, propondo uma administração pública voltada para o cidadão.” (2007, p. 22). O Plano Nacional de Desburocratização¹⁹² tinha por objetivo simplificar e racionalizar as normas e procedimentos da burocracia para tornar os serviços públicos mais ágeis e dinâmicos, além da preocupação de não aumentar a estrutura de governo com empresas

¹⁹² Decreto n. 83.740, de 18 de julho de 1979.

públicas ou de economia mista. Uma característica distintiva desta iniciativa foi apontada por Wahrlich:

O programa de desburocratização difere de programas anteriores de reforma administrativa devido a sua forte orientação para o usuário do serviço público. Nesse sentido, carrega um impulso social e político que não existiu no passado, além de reclamar, da burocracia, uma mudança de comportamento (1984, p. 53).

A autora ainda complementou que, como principal medida do processo de desburocratização, foram editadas mais de 100 normas regulatórias (decretos do Executivo, do Legislativo e portarias ministeriais).

O Programa de Desestatização, instituído em 1981¹⁹³, teve por objetivo fortalecer a atuação da iniciativa, conferindo caráter complementar à ação do Estado no campo econômico, e privatizar as empresas estatais. O programa caracterizou-se pela iniciativa de frear a tendência à “excessiva expansão da administração pública descentralizada, fenômeno típico da década anterior, mas de modo algum deve ser entendido como um passo na direção da reversão total dessa tendência.” (Warlich, 1984, p. 53). Para ilustrar a dificuldade do processo de desestatização, em 1984 existiam 331 empresas governamentais federais, sendo a maioria de economia mista e uma parcela menor de empresas públicas. É nesse contexto que o País passa pelo processo de redemocratização, que será abordado a partir da próxima seção.

3. Redemocratização e a gestão pública

A breve descrição dos principais marcos da administração pública brasileira no pós-30 e as tentativas de reforma servem como base para se avançar no debate central desta Tese. Esta seção retoma a base analítica elaborada no capítulo teórico e avança na discussão sobre a articulação horizontal. As principais mudanças sistêmicas e programáticas relacionadas com a primeira conjuntura crítica estão relacionados na tabela a seguir.

¹⁹³ Decreto n. 86.215, de 18 de julho de 1981.

Quadro 25 – Mudanças sistêmicas relacionadas à redemocratização

Ano	Principais mudanças sistêmicas	Principais mudanças programáticas
1985	Eleição indireta para Presidente da República	<ul style="list-style-type: none"> • Criação do Ministério Extraordinário para Assuntos Administrativos • Criação da Comissão Geral da Reforma Administrativa
1986		<ul style="list-style-type: none"> • Criação da Secretaria da Administração Pública e do Grupo Executivo de Reforma da Administração Pública • Criação da Escola Nacional de Administração Pública • Criação do Centro de Desenvolvimento da Administração Pública
1987	Assembléia Nacional Constituinte	
1991	Início do Fórum de Secretários da Administração	

Fonte: elaboração do autor

3.1. Reformas administrativas na Nova República

A primeira conjuntura crítica, representada pelo período da redemocratização, revelou um Estado falido e em crise fiscal decorrente da elevação do gasto e do déficit público, situação provocada, entre outras razões, pela superação do modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações e também em função do endividamento externo. O cenário se agravou com a crise mundial gerada pelo choque do petróleo, que estancou o fluxo de recursos internacionais e lançou o País num período de estagnação econômica (Bresser Pereira, 1998; Rezende, 2004).

Nesse contexto, “era de fundamental importância rever o padrão de intervenção do setor público e, mais amplamente, o modelo de desenvolvimento nacional. Apesar de questão central na agenda, não se verificou uma estratégia clara de reforma (...)” (Rezende, 2004, p. 62). O que se viu foi a descentralização de ações, com as particularidades de cada política, algumas das quais foram discutidas nos capítulos anteriores, sem um planejamento e sem uma coordenação federativa, principalmente pelo contexto em que o Governo Federal perdeu sua força em relação aos estados.

Este enfraquecimento perante os governos estaduais não significou, porém, a paralisia no Planalto Central e, até pela grave situação fiscal que assolava as contas públicas federais, o primeiro governo da Nova República lançou-se no desafio de reformar a administração pública. Isto porque, segundo o presidente José Sarney, “o Brasil não pode sobreviver com a máquina governamental desarticulada, anacrônica e desestimulada. É preciso, com humildade e ousadia,

percorrer os caminhos da mudança, transformando a Administração Pública num agente de desenvolvimento nacional.” (apud Marcelino, 1987, p. 30). Para dar vazão a esse pensamento foram criados, em 1985, o Ministério Extraordinário para Assuntos Administrativos e a Comissão Geral da Reforma Administrativa¹⁹⁴, incumbidas de propor medidas de modernização da máquina pública. O principal objetivo, ainda segundo o presidente, seria “resgatar, na prática, a função social da Administração Pública, diante da qual o usuário se põe como cidadão com direito aos serviços que custeia com o pagamento de tributos.” (idem).

Segundo o então Secretário Geral da Secretaria de Administração Pública, Gileno Marcelino, a comissão “reunia-se mensalmente e era subdividida em Câmaras, que passaram a atuar em projetos específicos, basicamente de avaliação da Administração Pública Federal e de definição de diretrizes para áreas prioritárias.” (1987, p. 29). Ainda de acordo com o Secretário Geral, a partir de 1986 iniciou-se um processo de coordenação das ações para que outros ministérios, que seriam executores e também afetados pela reforma, também fossem integrados nos debates que se travavam na Comissão e em suas diversas câmaras. As primeiras medidas da Comissão foram apresentados 6 meses depois de sua criação. Assim, em setembro de 1986 foram apresentados os objetivos da reforma: “racionalização das estruturas administrativas, formulação de uma política de recursos humanos e contenção de gastos públicos.” (Marcelino, 1989, p. 109).

A questão da racionalização da estrutura administração surgiu em função do crescimento da administração indireta nos anos anteriores e o intuito foi, então, reverter esse processo com a redução do número de órgãos e entidades, muitas das quais duplicadas ou com funções superpostas (idem). Como primeira medida efetiva, em 1986 foram extintas 8 estatais¹⁹⁵, incluindo o Banco Nacional de Habitação (BNH), e 37 órgãos ligados a vários ministérios.

No campo dos recursos humanos, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) surgiu em 1986 com o objetivo de formar novos quadros dirigentes para o setor público em função de um “claro objetivo de valorização da função pública e de renovação dos quadros.” (idem). Ainda no quesito RH, a Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP) “permaneceu como órgão vinculado à SEDAP, transformando-se em um instrumento de planejamento administrativo do mais alto nível hierárquico ... [e] criou-se também o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública.¹⁹⁶ [CEDAM]” (Lima Jr., 1998, p. 16), este

¹⁹⁴ Decreto n. 91.309, de 4 de junho de 1985, e Decreto n. 91.501, de 31 de julho de 1985.

¹⁹⁵ Decreto-Lei n. 2.300, de 21 de novembro de 1986.

¹⁹⁶ Decreto n. 93.227, de 19 de setembro de 1986.

responsável pelo treinamento dos servidores que seriam remanejados com o processo de reforma. Neste tema, foi editado, em outubro de 1987, o Plano de Carreiras do Serviço Civil da União.¹⁹⁷

No último quesito, a contenção dos gastos públicos, foi assinado o Decreto-Lei 2.300, de 21 de novembro de 1986, que regulamentou o processo de licitação na esfera pública.

Ainda como resultado dos trabalhos da Comissão, foram elaboradas duas diretrizes: o Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis da União e a Lei Orgânica da Administração, “que não tiveram continuidade, em parte, por conta da instalação logo a seguir do Congresso Constituinte.” (Lima Jr., 1998, p. 16).

Para dar mais credibilidade e respaldo ao processo que se iniciaria, o Ministério Extraordinário para Assuntos Administrativos foi transformado num órgão de assessoria vinculado diretamente à Presidência da República, a Secretaria da Administração Pública¹⁹⁸ (SEDAP), que criou, então, um colegiado interministerial, o Grupo Executivo de Reforma da Administração Pública (GERAP),¹⁹⁹ composto por 5 ministros. As expectativas de Aluísio Alves, que assumiu a SEDAP, não eram poucas:

Por isso é que a reforma administrativa não tem prazos: ela começa agora, mas seguirá com outros esforços para desobstruir a máquina administrativa emperrada e desmotivada. Essa é uma reforma histórica, que consagrará o governo José Sarney, não tenho dúvida nenhuma. Pois seu objetivo é valorizar a carreira do servidor público, democratizar as oportunidades de acesso à administração direta e indireta e agilizar o desempenho do Governo Federal. Como Secretaria de Administração da Presidência, teremos mais flexibilidade e recursos instrumentais para seguir adiante com a reforma hoje iniciada. Nosso compromisso é com a qualidade do serviço público prestado ao cidadão, fazendo de cada servidor público brasileiro um profissional dignificado e reconhecido em sua carreira. (Mensagem do ministro Aluísio Alves, *Jornal da Reforma Administrativa*, 4/9/86, apud Lima Jr., 1998, p. 15).

Contudo, as dificuldades começariam a surgir e as tentativas de reforma esbarravam, por exemplo, na falta de informações sobre a própria máquina estatal:

Um dado importante é que o próprio DASP levou cerca de 1 ano para descobrir que havia na Administração Direta e autarquias 520 mil servidores. A SEST, da SEPLAN, levou também idêntico tempo para chegar à conclusão de que havia um milhão e 300 mil servidores na Administração Indireta, ou seja, nas entidades estatais. (Marcelino, 1987, p. 30).

¹⁹⁷ Decreto-Lei n. 2.403, de 21 de outubro de 1987.

¹⁹⁸ Decreto n. 93.211, de 3 de setembro de 1986.

¹⁹⁹ Decreto n. 93.212, de 3 de setembro de 1986.

A instalação da Assembléia Nacional Constituinte também dificultou o processo da reforma, pois, na visão de Marcelino,

(...) o atraso dos trabalhos constitucionais deixou não só a nação mas também o processo de reforma em ‘suspense’. Apenas para citar alguns exemplos, as intermináveis discussões em relação ao mandato do Presidente e ao Sistema de Governo impossibilitavam decisões sobre as etapas da reforma e organização do Poder Executivo, ou ainda, a formulação de uma nova Lei Orgânica da Administração Pública Federal. (Marcelino, 1989, p. 112).

A necessidade de uma reforma administrativa acabou por se transformar em dispositivo do Ato das Disposições Transitórias (art. 24) da Constituição de 1988, que fixou o prazo de 18 meses para sua realização.

O ex-Secretário Geral da Secretaria de Administração Pública conclui então que uma “avaliação das tentativas de mudanças realizadas até o presente momento demonstra a insuficiência dos processos de Reforma Administrativa, pelo menos em termos de melhoria da eficiência da ação pública” (idem, p. 111).

Contudo, é preciso considerar alguns resultados positivos do período. Segundo Rezende (2004, p. 63), a principal contribuição da Comissão foi trazer para a agenda a questão da desburocratização e a preocupação com a eficiência nos serviços públicos. É preciso considerar também a extinção de algumas empresas e agências públicas, além de direcionar esforços para um programa de recadastramento dos servidores, visto que, à época, “o Governo Federal desconhecia a realidade da administração pública brasileira, e, não menos importante, o tamanho do setor público.” (idem, p. 63). Nesse sentido, foi elaborado, em 1986, o Cadastro Nacional do Pessoal Civil²⁰⁰. Lima Júnior (1998, p. 16) ainda elencou os seguintes produtos da reforma:

a) Organização do sistema de gerenciamento das contas e pagamento de pessoal (Decreto n. 93.214, de 3 de setembro de 1986);

b) Definição de procedimentos de auditoria de pessoal civil (Decreto n. 93.215, de 3 de setembro de 1986);

c) Acompanhamento e controle de gestão das estatais (Decreto n. 93.216, de 3 de setembro de 1986).

²⁰⁰ Decreto n. 93.213, de 3 de setembro de 1986.

Foram medidas que refletem a preocupação com a questão do controle, tanto da administração direta (os dois primeiros itens) e da indireta, esta em função do grande número de empresas criadas nos governos anteriores e sobre as quais não havia controle.

3.2. Considerações sobre as reformas administrativas na Nova República

No primeiro governo da Nova República, as ações desenvolvidas no campo da reforma administrativa foram todas voltadas para a esfera pública federal. Não houve uma iniciativa para incluir os governos estaduais nesse processo. Apenas a legislação sobre licitações é que criou alguma vinculação dos estados com as reformas que aconteciam no Governo Federal, pois os procedimentos dos governos estaduais precisariam se adaptar às novas regras.

Seguindo os modelos de Wright, pode-se dizer que, ao longo do período analisado, houve entre a União e os estados um relacionamento independente, ou seja, cada esfera cuidava das questões ligadas à administração pública em seu próprio domínio e sem mútua interferência. A autonomia da União e dos Estados foi derivada do próprio período de transição pela qual o país passava. Ou seja, os estados, que já tinham elegido seus governadores, atuavam de forma bastante autônoma em relação à União, tal qual uma configuração federativa dual. A Constituição de 1988 aumentou a interdependência entre as esferas de governo, mas as condições políticas e a brevidade dos governos Collor e Itamar não foram propícias para o estabelecimento de maior aproximação. Além de todo esse contexto, o federalismo competitivo e por vezes predatório que predominava também não contribuiu para uma aproximação entre as duas esferas.

A coordenação federativa seria importante para que as iniciativas de reforma administrativa fossem incorporadas e disseminadas para as unidades subnacionais. Como dito no início do capítulo, desde a década de 1930 a União vem adotando medidas de reforma administrativa, embora algumas iniciativas não tenham logrado sair das intenções. Suas iniciativas, porém, não têm sido acompanhadas e nem disseminadas para os governos estaduais e municipais, que mantiveram uma estrutura muito mais patrimonialista e clientelista.

No plano subnacional, a redemocratização aumentou a autonomia e o poder de estados e municípios e os lançou em um processo de descentralização das políticas sociais. Destaca-se, nesse cenário, o fortalecimento dos municípios que foram alçados, pela Constituição de 1988, à condição de ente federativo, criando uma nova dinâmica nas relações intergovernamentais, principalmente no que se refere às políticas sociais, muitas das quais passaram por processos de

municipalização (vide os capítulos sobre o CONSED e o CONASS). Essa dinâmica “retirou os governos estaduais da execução direta de diversos serviços, dando-lhes o papel de coordenação, financiamento suplementar ou de ação conjunta junto ao poder local – tarefas que ainda não foram completamente digeridas pelos estados” (Abrucio e Gaetani, 2006, p. 26) e que pode levar à sobreposição ou fragmentação de ações, situação reveladora da ausência de coordenação intergovernamental.

Uma novidade apareceu no início da década de 1990. Foi o surgimento do Fórum Nacional de Secretários da Administração. Sua formação incipiente e a natureza conflituosa das relações verticais e horizontais, estas principalmente por conta do federalismo competitivo, não resultaram em medidas concretas para as próprias administrações públicas estaduais nesse primeiro momento. Mas haviam sido dados os primeiros passos em direção ao fortalecimento da articulação interestadual que, num movimento de *path dependence* e também de feedback positivo, tornou a entidade que congrega os Secretários Estaduais de Administração na principal representante da bandeira da modernização da gestão pública em período recente. Esta transformação será discutida nas próximas seções.

3.3. O Estado mínimo de Collor

A reforma promovida por Collor exacerbou a questão do Estado mínimo, levando a um desmantelamento de diversos setores do Estado: houve a demissão ou dispensa de 112 mil funcionários e outros 45 mil optaram pela aposentadoria (Lima Júnior, 1998, p. 17). Foi durante o governo Collor que também se iniciou a abertura comercial e que daria novo impulso às privatizações. Na avaliação de Lima Júnior, uma das medidas mais polêmicas na área de pessoal foi a instituição do Regime Jurídico Único²⁰¹, que abriu a possibilidade de os celetistas que atuavam no setor público optassem por aderir ao regime de servidor estatutário, “medida que, atualmente, é vista como tendo exercido um efeito engessador na administração pública.” (1998, p. 17). Em relação ao período, Abrucio avaliou que:

As medidas tomadas nesse período foram um desastre. Houve o desmantelamento de diversos setores e políticas públicas, além da redução de atividades estatais essenciais. Como o funcionário público foi transformado no bode expiatório dos problemas nacionais, disseminou-se uma sensação de desconfiança por toda a máquina federal, algo que produziu uma lógica do

²⁰¹ Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

“salve-se quem puder”. Foi neste contexto que, paradoxalmente, se constituiu um regime jurídico único extremamente corporativista. (Abrucio, 2007, p. 70).

Além de ter desestruturado setores inteiros da Administração Federal, Santos complementa que a reforma do governo Collor

(...) não deixou resultados perenes, quer em termos de cultura reformista, quer em termos de metodologias, técnicas ou processos. Sequer um diagnóstico consistente pode ser elaborado a partir de sua intervenção, pois em nenhum momento o voluntarismo que a marcou permitiu que a abordagem do ambiente administrativo se desse de maneira científica. (Santos, 1997, p. 49).

O governo de Itamar Franco não avançou nos debates sobre a reforma administrativa e uma de suas principais ações no campo da administração pública foi a criação da Secretaria Federal de Controle. Abrucio (2007, p. 70) relatou ainda que foram produzidos diagnósticos importantes sobre a situação da administração pública²⁰², mas que não resultaram em ações reformistas.

4. O Governo Federal e o fortalecimento da articulação vertical e horizontal

A seção anterior apontou que o tema da reforma da administração pública era uma preocupação presente no Governo Federal, principalmente no governo Sarney, embora poucos resultados possam ser registrados. Por seu turno, as unidades estaduais da federação ainda não haviam incorporado a temática na sua agenda política.

A partir da segunda conjuntura crítica – o Plano Real e a estabilização da economia – a questão da modernização da máquina pública voltou com intensidade na agenda da União e encontrou espaço para disseminação entre os governos estaduais. O processo pelo qual os ideais reformistas foram incorporados pelos governos estaduais e também o papel do CONSAD nessa mudança de postura serão analisados nesta seção a partir da análise das principais mudanças sistêmicas listada no quadro a seguir.

²⁰² ver Andrade & Jaccoud, 1993.

Quadro 26 – Mudanças sistêmicas relacionadas com a segunda conjuntura crítica

Ano	Eventos
1995	<ul style="list-style-type: none"> • Criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Aparelho Estado • Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
1996	PNAFE
1997	Renegociação das dívidas dos estados (Lei n. 9.496)
1998	<ul style="list-style-type: none"> • PROMOEX • Emenda Constitucional n. 19 • Emenda Constitucional n. 20
1999	Absorção do MARE pelo MPOG
2000	Personalidade jurídica do CONSAD
2000	Lei de Responsabilidade Fiscal
1998/2002/2004	Trajetória do PNAGE: da primeira formulação (1998), passando pela aprovação da Carta Consulta (2002), até a realização do diagnóstico e do desenho do Programa (2004)

Fonte: elaboração do autor

É importante frisar que a segunda conjuntura crítica é marcada pelo fortalecimento da União em relação aos estados. Assim, enquanto os governos estaduais enfrentavam uma grave crise, o Governo Federal atuou na implementação de diversas medidas que atuaram na melhoria da coordenação federativa, como exposto no capítulo sobre o federalismo brasileiro. É a partir desse contexto que será analisado a relação vertical e horizontal envolvendo o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração.

Inicialmente será estudada a relação entre o Ministério da Administração Federal e Reforma do Aparelho Estado (MARE), o Plano Diretor e os Secretários Estaduais de Administração no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. Esta é a fase mais importante para a consolidação do CONSAD enquanto instância de articulação horizontal e de entidade representativa dos estados perante o Governo Federal.

O segundo governo FHC é marcado pelo arrefecimento do ímpeto reformista, cujo marco é a extinção do MARE e sua incorporação na estrutura do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, transformado em Secretaria de Gestão (SEGES). Nesse contexto, também diminui a interlocução entre o Governo Federal e o CONSAD. Este, por sua vez, passa a ser o portador do discurso da reforma da gestão pública, articulando os estados em torno da formulação

de um programa nacional de modernização das administrações públicas estaduais, já no final do governo FHC.

Por fim, é analisada a relação entre o CONSAD e a União no governo Lula. Trata-se de um período em que os estados avançaram em seus planos de reforma do setor público enquanto no plano federal o tema não fez parte da agenda.

4.1. Os efeitos não esperados do Plano Diretor de Reforma do Estado

A base para as mudanças na máquina pública federal, no governo de Fernando Henrique Cardoso, foi a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Aparelho Estado (MARE) que ficou sob o comando do ministro Bresser Pereira e:

Sua plataforma foi erigida a partir de um diagnóstico que ressaltava, sobretudo, o que havia de mais negativo na Constituição de 1988 e apoiava-se fortemente no estudo e tentativa de aprendizado em relação à experiência internacional recente, marcada pela construção da nova gestão pública. (Abrucio, 2007, p. 71).

Cabe reforçar que a proposta de modernização administrativa não foi a principal política do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, que optou por implementar reformas de natureza fiscal para atacar o déficit e equilibrar as contas de governo (Abrucio & Costa, 1998; Martins, 2003; Rezende, 2004). Mesmo assim, constituiu-se num vetor de modernização dos estados (Abrucio e Gaetani, 2006, p. 6) e cujos modelos institucionais propostos, como o das organizações sociais, encontraram solo mais fértil em governos estaduais do que no próprio Governo Federal.

As propostas para a reforma administrativa foram consubstanciadas no Plano Diretor para a Reforma do Estado, lançado pelo MARE em 1995, e que continha os principais conceitos que balizariam as mudanças na gestão pública federal. Apesar de o Plano Diretor ser uma proposta eminentemente voltada para o plano federal, a falta de apoio para as idéias de Bresser Pereira, inclusive por parte do próprio Presidente da República (Abrucio, 2005; Rezende, 2004), levaram o ex-ministro a buscar outros pontos de apoio para sua reforma. De acordo com Luiz Carlos Bresser Pereira:²⁰³

²⁰³ Entrevista concedida em 6 de agosto de 2007. Luiz Carlos Bresser Pereira foi ministro do MARE no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso e, nos seis primeiros meses da segunda gestão foi ministro da Ciência e Tecnologia. Atualmente é professor da Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas, em São Paulo. Antes exerceu também o cargo de ministro da Fazenda do governo Sarney.

Quando propus a reforma, no meu discurso de posse, houve uma tempestade sobre mim e, então, percebi que precisaria de aliados. Numa apresentação que fiz para os parlamentares, e para variar a bancada do PT não veio, percebi que os mais interessados foram aqueles deputados ligados aos governadores e às grandes cidades. Então comecei a me reunir com governadores e seus secretários da administração para apresentar a proposta. Depois essas reuniões passaram a ser não somente para discutir estratégias para aprovar a emenda, mas também para debatê-la conceitualmente e recebi várias opiniões. A grande maioria dos secretários de administração apoiou a reforma, alguns entusiasticamente. Principalmente porque enfrentavam graves problemas de pessoal, de envelhecimento da máquina e também porque trazia novos modelos de gestão.

Além das reuniões com parlamentares e governadores, Bresser Pereira relatou que também teve reuniões com os Secretários em seu próprio gabinete, ocasiões em que o tema da reforma entrava em pauta. E, “ao mesmo tempo os prestigiava indo às reuniões do Fórum de Secretários. Eu me apoiei nos governadores para conseguir a aprovação da emenda e, de uma forma geral, apoio para a reforma. Então o CONSAD, *lato sensu*, foi importante para a reforma gerencial de 1995.”²⁰⁴ Esse apoio foi costurado para a fase de elaboração da proposta de reforma administrativa²⁰⁵ e, após enviá-la ao Congresso, “tive várias reuniões com os Secretários, não com o Fórum, para fazer passar a proposta, para pressionar a bancada do estado deles.”

Segundo Luciano Fernandes Moreira²⁰⁶ – que presidiu o Fórum de Secretários de Estado da Administração em 1992, 1993/4 e 1999/2000 –, “apesar da informalidade do Fórum, este teve um papel determinante no modelo de gestão do MARE, no desenho do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. O CONSAD foi uma referência para o [ex-ministro] Bresser-Pereira.” Ainda segundo Moreira,

Com a aproximação entre o Fórum e o MARE, e antes de finalizar o Plano Diretor, foi feita uma parceria para uma viagem internacional para conhecermos os modelos de gestão nos Estados Unidos, França, Portugal, Inglaterra. Na Inglaterra conhecemos em detalhes o modelo de gestão de hospitais.²⁰⁷

²⁰⁴ Idem.

²⁰⁵ Bresser Pereira destacou que também foi buscar apoio em outras frentes, reunindo-se com parlamentares da oposição, da própria base governista, alguns prefeitos de capitais entre outros. É este apoio que levou o “Presidente da República a dar sinal verde para enviar a proposta ao Congresso. Até então eu tinha sinal verde para discutir o tema. E era um tema que inicialmente não estava nos planos do Presidente de enviar ao Congresso, suas prioridades eram a reforma tributária e a da previdência.”

²⁰⁶ Foi presidente do Fórum de Secretários de Administração no ano de 1992 e reeleito para 1993/4 e 1999/2000. Atualmente é Secretário da Educação de Roraima. Entrevista concedida em 11.7.2007.

²⁰⁷ A viagem foi antecedida por um encontro de Bresser Pereira com Osborne e Gaebler (1992), que sugeriram conhecer o modelo britânico. Na viagem puderam conhecer o programa *Next Steps* que introduziu as *executive*

A importância do Fórum de Secretários foi reforçada por Sheila Maria dos Reis Ribeiro,²⁰⁸ que relatou que a Secretaria de Articulação Institucional do Ministério do Planejamento era convidada para participar das reuniões do Fórum, ocasiões em que apresentava as propostas que viriam a fazer parte do Plano Diretor.

Mais do que discutir o quão importante foi o Fórum de Secretários de Estado da Administração para a elaboração do Plano Diretor, é importante salientar que a discussão em torno de uma reforma gerencial envolvendo governadores e congressistas foi uma janela de oportunidade (Pierson, 1985; Kingdon, 1995) para o fortalecimento do Fórum. Tratou-se de uma janela que até então não se abria na área da gestão pública estadual, haja vista que a questão “é tradicionalmente considerada secundária no contexto das chamadas políticas sistêmicas, como a fazendária e o planejamento. São percebidas como residuais e titulares de uma agenda negativa e pouco atrativa politicamente.” (Abrucio & Gaetani, 2006, p. 8).

Essa janela foi importante ainda por ter introduzido, pela primeira vez, o tema da gestão pública na agenda dos governos estaduais. É preciso considerar que a participação cada vez mais intensa dos estados foi um resultado não esperado do Plano Diretor que, afinal, era voltado apenas para o Governo Federal e, dessa forma, tinha tudo para repetir as medidas anteriores de reforma que somente se preocuparam com a administração pública federal. A situação dos estados, de penúria fiscal e a necessidade de organizar não só as contas públicas mas também reduzir seu nível de gastos, tornaram sedutora a perspectiva de obter recursos para a modernização da gestão.

Um outro importante resultado não esperado das discussões em torno da reforma Bresser foi a abertura de um canal de comunicação do CONSAD com o Governo Federal. Embora o CONSAD não possua a mesma institucionalidade obtida pela área de saúde – lembrando que o CONASS e o CONASEMS fazem parte da estrutura formal de tomada de decisões sobre o SUS –, estabeleceu-se uma forma de representação dos interesses estaduais no centro (Pierson, 1995). Mesmo que o sinal deste canal tenha oscilado entre períodos com maior ou menor ruído na comunicação, o fato é que este elo foi estabelecido. Segundo o depoimento de Bresser Pereira,

agências e as *Quangos* (*Quasi Autonomous Non Governmental Organizations*), inspirações para agências executivas e as organizações sociais, respectivamente (Martins, 2003, p.19)

²⁰⁸ Entrevista concedida em 12 de julho de 2007. É servidora de carreira do Ministério do Planejamento e foi Coordenadora do PNAGE no MPOG/SEGES.

“acho que o fato de eu ter participado de várias reuniões do Fórum serviu para fortalecê-los, pois os ministros anteriores não iam. Eu fiz isso muito deliberadamente porque sabia que o CONSAD seria importante para a reforma.”²⁰⁹

Além de reforçar o resultado não intencional do aumento do interesse dos estados pela reforma administrativa e o fortalecimento do próprio CONSAD, a declaração anterior aponta para duas características presentes em muitas políticas federais até então: a ausência de uma visão federativa do País – ou ao menos uma visão parcial – e a importância de se construir uma maior coordenação federativa. Apesar de o ex-ministro ter tomado a iniciativa de buscar apoio nos governos estaduais, esta ação fez parte de um movimento estratégico com o intuito de angariar apoio para aprovar sua reforma. Não estava implícito um movimento para fortalecer a coordenação vertical patrocinado pela esfera federal. Nesse sentido, perdeu-se uma oportunidade para criar e fortalecer uma rede intergovernamental em prol da gestão pública e de aumentar a coordenação vertical. Por outro lado, ativou mecanismos de *feedback* positivo na articulação horizontal.

Para o Fórum, as discussões em torno do futuro Plano Diretor tiveram a função de um aglutinador, dando mais sentido para uma organização que lidava com um tema até então invisível na agenda política. E também foi o embrião da disseminação dos conceitos da Nova Gestão Pública para as administrações públicas estaduais. Segundo Maurício Eliseu Costa Romão²¹⁰, durante os debates, o Fórum “funcionou surpreendentemente de forma articulada, com reuniões sucessivas e com boa participação, mesmo não tendo um estatuto e nem um aparato institucional formalizado. Assim, essa falta de institucionalização não foi um problema para nós.”

Como um dos resultados dessa boa articulação, Moreira ressaltou que “o Bresser Pereira criou a Secretaria de Articulação Institucional [1996]. Mas com o fim do MARE e a criação da SEGES [Secretaria de Gestão] no Ministério do Planejamento perde-se a articulação com o Governo Federal.”²¹¹

Apesar das falhas ou ausência de coordenação federativa em algumas áreas no governo FHC (Abrucio, 2005), isso não significou que algumas medidas fundamentais não tenham sido

²⁰⁹ Idem.

²¹⁰ Foi Secretário de Administração de Pernambuco de 1999 a 2006 e vivenciou a institucionalização do CONSAD em 2000. Entrevista concedida em 19 de julho de 2007.

²¹¹ Decreto nº 1.825, de 29 de fevereiro de 1996.

tomadas para disciplinar a relação vertical. A principal foi a renegociação da dívida dos estados por meio da Lei n. 9.496/1997, que criou mecanismos de corte de repasses federais para os estados que não cumprissem uma série de contrapartidas. Minas Gerais, que tentou romper o acordo quando governado por Itamar Franco, sofreu as conseqüências e serviu de exemplo para os demais estados quanto à disposição da União de fazer valer o acordo.

A ausência de uma coordenação federativa também esteve presente na questão dos gastos com o pessoal, o que acabou por levar a um diagnóstico equivocado, ou ao menos a uma visão parcial dos problemas e a uma solução também parcial. A solução trazida pela Lei Camata, de dispensar os servidores quando os gastos com a folha de pagamento ultrapassassem 60% da receita líquida resolveu parte do problema, pois, segundo Abrucio (2005), o maior erro foi não ter percebido que os gastos com os inativos representavam a maior parte dos gastos com pessoal. E, “novamente, isso não foi detectado porque faltava uma burocracia competente nos estados e uma ação coordenadora do Governo Federal para detectar essa questão. Somente no final de 1997 é que os governos estaduais e a União deram-se conta da magnitude desse problema.” (idem). A questão previdenciária entrou, então, de forma estrondosa na agenda nacional. Esse novo problema manteve acesa a articulação do CONSAD e a interlocução com o Governo Federal, conforme relatou Romão²¹²:

Criamos [Fórum de Secretários Estaduais de Administração] um canal de relacionamento muito importante, graças aos debates em torno da regulamentação dos artigos das Emendas Constitucionais 19 e 20²¹³, nos quais tivemos um papel muito importante. A cada encontro do Fórum convidávamos um representante do Governo Federal para discutir conosco. Boa parte da reforma da previdência saiu das hostes do CONSAD, via Conaprev [Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios da Previdência Social]. Foi um relacionamento muito intenso e proffcuo.

A importância desse canal foi reforçada por representantes do Executivo Federal. Para Ribeiro, “a Proposta de Emenda Constitucional 19 teve apoio fundamental dos estados”²¹⁴, reforçada pela visão de Evelyn Levy:²¹⁵

²¹² Idem.

²¹³ Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.

²¹⁴ Idem.

“(...) o ministro Bresser Pereira se apoiou bastante nos Secretários de Administração dos Estados para fazer passar a Emenda 19. Uma boa parte do apoio que ele conseguiu conquistar para fazer passar a emenda 19 veio dos Estados, dos Governadores. E os Governadores, através dos Secretários de Administração.”

São apoios que o Governo Federal costurou junto a governadores e prefeitos (Abrucio & Costa, 1998; Melo, 2002) e que levaram à aprovação da emenda. A participação do CONSAD se intensificou no processo de regulamentação.

A extinção do MARE no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso representou o arrefecimento do ímpeto reformista do Governo Federal. Mesmo assim, os governos estaduais mantiveram os debates no âmbito do PNAGE.

A literatura já apontou as principais razões que levaram à extinção do MARE e sua absorção pelo Ministério do Planejamento²¹⁶, sendo a principal a prevalência da equipe econômica e sua visão fiscalista e, com isso, a percepção de que reformas de âmbito fiscal levariam naturalmente a melhorias na gestão da máquina pública (Abrucio & Costa, 1998; Martins, 2003), fato que não se verificou posteriormente. A essa interpretação da literatura, acrescenta-se a visão do ministro Bresser Pereira:

Ao fim de 1997, quando a reforma já tinha sido aprovada, achei que o MARE já tinha feito seu papel, um brilhante papel. A implementação da reforma não caberia a ele, um ministério pequeno e com poucos recursos, mas poderia ser muito bem conduzida pelo Ministério do Planejamento, onde a parte da gestão já estivera abrigada. Sugerir ao Presidente e a Casa Civil gostou, porque eles viviam competindo comigo. Hoje estou convencido de que aquilo foi um equívoco da minha parte, porque os ministros do Planejamento não se interessaram pela administração pública e delegaram para a Secretaria Executiva, que também só se preocupa com o orçamento, e que, por sua vez, delegaram para seus assessores. Esse assessor é que dialoga com os Secretários da Administração, com um claro prejuízo à relação.²¹⁷

²¹⁵ Entrevista concedida em 20 março de 2007. Foi Secretária de Gestão do MARE, Diretora da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Subsecretária de Gestão e Recursos Humanos da Casa Civil do Governo do Estado de São Paulo.

²¹⁶ Para detalhes sobre o processo de criação do Mare e as tensões internas à equipe de FHC, ver Martins (2003), Rezende (2004).

²¹⁷ Idem.

Essa situação revela um momento de inflexão da agenda da gestão pública no Governo Federal que, cada vez mais, distanciou-se do tema.²¹⁸ Configurou-se, então, a perda de uma janela de oportunidade por parte do Governo Federal, que poderia ter atuado em prol da coordenação federativa no tema da gestão pública. Nesse caso foi um ponto duplo contra a coordenação: a visão equivocada da equipe econômica de que a reforma administrativa viria a reboque da reforma fiscal e a percepção, também equivocada, do ex-ministro Bresser Pereira que imaginou encontrar guarida no Ministério do Planejamento para os ideais da sua reforma. Apesar dessas perdas, ficaram dois importantes legados: a introdução do tema da gestão pública na agenda política brasileira e o fortalecimento do CONSAD, que continuou a carregar a bandeira da modernização da máquina estatal.

A influência do Plano Diretor nos governos estaduais pode ser visto, por exemplo, na disseminação do modelo de Organizações Sociais (OS) pelo Brasil. Como aponta a Tabela a seguir, oito estados mais o Distrito Federal possuíam legislação específica sobre o modelo das OS até o ano de 2000, ano que marcou a transformação do Fórum de Secretários em Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração.

²¹⁸ ver Martins (2003).

Tabela 7 – Legislação sobre Organizações Sociais

#	UNIDADE	LEGISLAÇÃO	DATA
1.	Governo Federal	MP nº 1.591	09.10.1997
		MP nº 1.648-7	23.04.1998
		Lei nº 9.637	15.05.1998
2.	Amazonas	Decreto nº 19.798	14.04.1998
3.	Bahia	Lei nº 7.027	29.01.1997
		Decreto de Regulamentação nº 7.007	14.11.1997
4.	Ceará	Lei nº 12.781	30.12.1997
5.	Distrito Federal	Lei Distrital nº 2.415	06.07.1999
6.	Goiás	Lei nº 13.456	16.04.1999
7.	Pará	Lei nº 5.980	19.07.1996
		Decreto nº 3.876	21.01.2000
8.	Paraná – Curitiba	Lei Municipal nº 9.226	23.12.1997
9.	Pernambuco	Lei nº 11.743	20.01.2000
		Decreto de Regulamentação nº 23.046	19.02.2001
10.	São Paulo	Lei Complementar nº 846	04.06.1998
		Decreto de Regulamentação nº 43.493	29.09.1998

Fonte: Sano, 2003.

Das 29 Organizações Sociais criadas até aquela época, apenas 7 eram vinculadas ao Governo Federal, e todas as demais foram criadas por iniciativas dos estados. Atualmente, são mais de 70 OS em todo o País, revelando que os estados têm adotado alguns conceitos da Nova Gestão Pública muito mais do que a União.

Segundo Abrucio e Gaetani (2006, p. 28), as reformas na gestão pública no âmbito estadual vêm sendo impulsionadas, desde a metade da década de 1990, por cinco fatores que interagem e se reforçam mutuamente:

- 1) a crise financeira dos governos estaduais e a construção de uma coalizão e de instituições pró-ajuste fiscal;
- 2) a propagação das idéias da Nova Gestão Pública após 1995, com o reforço recente de técnicos com passagem pelo Governo Federal, os quais, sobretudo desde 2003, migraram para governos estaduais;
- 3) disseminação de boas práticas e inovações administrativas pelo País;
- 4) fortalecimento de fóruns federativos interestaduais, como o Conselho de Secretários Estaduais de Administração (CONSAD);
- 5) o processo de construção de rede entre a União e os estados em prol do PNAGE, em termos de diagnóstico, montagem e negociação do programa.

Esses fatores reforçam porque, mesmo com a diminuição do ímpeto reformista do Governo Federal, os estados continuaram a atuar na questão da modernização administrativa. O impulso que o CONSAD recebera na aproximação com o MARE, foi reforçado com a ida de técnicos com passagem pelos Ministérios, e que tiveram contatos com as idéias de reforma do estado, para as administrações públicas estaduais.

4.2. A construção do PNAGE e o fortalecimento da articulação horizontal

Para a área de gestão, então, a reeleição de Fernando Henrique Cardoso significou uma mudança nas prioridades, com a absorção do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, e também, segundo Sheila Ribeiro²¹⁹, “uma inflexão na relação entre o Ministério e o Fórum de Secretários, principalmente porque o MARE já encontrava resistências desde sua criação”, situação que também foi reforçada por Moreira em entrevista.

Ainda de acordo com Ribeiro, após a reeleição de FHC, a nova bandeira adotada foi a do Plano Plurianual (PPA) e o ator fundamental foi o Ministério do Planejamento e, além do mais, “o Palácio do Planalto também acreditava que o PPA, junto com Lei de Responsabilidade Fiscal²²⁰ levaria a um salto na gestão pública.”²²¹

A extinção do MARE e a redução na interlocução entre o Governo Federal e o Fórum de Secretários poderiam levar a uma diminuição do ímpeto reformista nos estados, mas não foi o que se observou. Os estados continuaram a buscar um aumento da sua capacidade institucional e investiram seus esforços na construção do Programa Nacional de Apoio à Modernização da

²¹⁹ Idem.

²²⁰ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

²²¹ Idem.

Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE). As principais etapas do PNAGE estão listados no Quadro 27 a seguir.

O PNAGE foi realizado em conjunto pelo CONSAD, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), a Secretaria de Gestão (SEGES) do MPOG e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Foi uma iniciativa que começou no final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso e cujo deslanche ocorreu na primeira gestão Lula.

O primeiro fruto do PNAGE foi um diagnóstico da situação das administrações públicas estaduais, etapa essencial para se levantar os principais problemas dos estados e, em função disso, traçar as estratégias de ação. Mas antes de discutirmos seus resultados, é preciso traçar um histórico da construção do PNAGE e o envolvimento do CONSAD, cujas principais etapas estão listadas no quadro a seguir.

Quadro 27 – Histórico de construção do PNAGE

Data	Evento
8/8/1998	Carta-Consulta à Comissão de Financiamentos Externos (Cofix)
10/7/2001	CONSAD reapresentou proposta ao MPOG
6/6/2002	Reunião do CONSAD com participação do Secretário-Executivo Adjunto do MPOG, na qual reafirmou-se o propósito do programa
25/6/2002	I Workshop, no MPOG, com a presença do Ministro, representantes do CONSAD e do Fórum de Secretários de Planejamento; designação de grupo de trabalho sob a coordenação da SE/MPOG;
3/7/2002	Reunião de trabalho visando à elaboração de nova carta consulta
22/8/2002	Reunião de trabalho (presença massiva dos representantes do CONSAD, Fórum de Planejamento e da Caixa Econômica Federal)
17/9/2002	II Workshop para conclusão dos subsídios relativos à Carta Consulta
4/11/2002	Criação do Grupo de Trabalho Interno para preparação do PNAGE
10/12/2002	Aprovação da Carta Consulta pela Cofix - Recomendação n. 654/2002
19 e 20/11/2002	Seminário Regional de Sensibilização em Pernambuco
28 e 29/11/2002	Seminário Regional de Sensibilização no Espírito Santo
9 e 10/12/2002	Seminário Regional de Sensibilização no Pará
17 e 18/12/2002	Seminário Regional de Sensibilização no Paraná
2003/2004	Realização do Diagnóstico e Aprovação do desenho do Programa

Fonte: CONSAD (s.d.) e MPOG (site)

A primeira iniciativa para a formulação de um programa de modernização dos Estados ocorreu com o encaminhamento de uma carta consulta à Comissão de Financiamentos Externos (COFIEIX)²²² do Ministério do Planejamento em agosto de 1998 (Consad, s.d., p. 1), ou seja, no final do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. A inspiração para esse Programa veio da experiência que os governos estaduais tiveram com o Programa de Modernização das Administrações Fiscais dos Estados Brasileiros (PNAFE)²²³, que modernizou as secretarias estaduais da fazenda. A primeira tentativa foi a de obter parte dos recursos do PNAFE para a modernização da gestão pública e, dessa demanda, evoluiu para o PNAGE, conforme relato de Paulo César Medeiros de Oliveira Júnior.²²⁴

A relação entre o PNAFE e o PNAGE, ou entre a modernização da área fazendária e a da gestão tem mais pontos em comum, como mostrou o diagnóstico do PNAGE (Abrucio, 2004). De acordo com as respostas obtidas, 84% dos Estados participaram do PNAFE e 65% desses indicaram que houve uma melhoria no sistema de planejamento e gestão.

É importante destacar que em muitos estados o PNAFE não ficou restrito a melhorias nas administrações fazendárias, mas teve reflexos em outras áreas, como ilustram os seguintes exemplos extraídos dos relatórios estaduais de diferentes regiões do País.

- *Em relação à área financeira, foi realizado um trabalho de estudo e redesenho dos processos financeiros do Estado, [...], alcançando as diversas unidades do Governo do Estado. Cabe registrar ainda o Desenvolvimento do Sistema de Gestão de Recursos Humanos do Estado [...], o qual vem sendo efetivado com recursos do PNAFE e também do próprio Governo Estadual, mediante convênio de cooperação entre a Secretaria da Fazenda e a Secretaria da Administração. Esta ação foi incorporada ao Programa como desdobramento do redesenho de processos financeiros. (Consad, 2004)*
- *Devem ser registradas também as parcerias (mediante convênio) firmadas com o Tribunal de Contas do Estado, Ministério Público Estadual e Procuradoria Geral do Estado para modernização daquelas instituições, incluindo sistemas e processos de planejamento e gestão. (Consad, 2004)*
- *O PNAFE foi utilizado para a melhoria de capacitação, tecnologia da Informação e infraestrutura, nas secretarias de Fazenda, Planejamento e Administração. (Consad, 2004)*

²²² A Cofieix, vinculada ao MPOG, tem por objetivo identificar projetos a serem financiados por agências governamentais estrangeiras ou por organismos multilaterais de crédito, coordenando o processo de captação de recursos.

²²³ ver capítulo sobre o Confaz.

²²⁴ Atual Secretário Estadual de Administração e dos Recursos Humanos do Rio Grande do Norte e Vice-presidente do CONSAD. Entrevista concedida em 31 de agosto de 2006.

- *Os dois programas estão interligados nas suas finalidades e isto já ocorre. O PNAFE destinou recursos para elaboração de Projeto dos novos sistemas de RH e Patrimônio, e o desenvolvimento do Sistema Integrado de Administração Financeira e Planejamento - SIGEF. (Consad, 2004).*

Percebe-se, assim, que as iniciativas do PNAFE acabaram por ecoar em outras áreas da administração pública e até em outros Poderes. Mesmo que de forma incipiente ou limitada, este processo contribuiu para disseminar a importância de um projeto da magnitude do PNAFE para outras áreas.

O diagnóstico apontou ainda que 73% dos estados pretendiam integrar as ações do PNAGE às do PNAFE, uma indicação de que pode ocorrer um aprendizado.

- *[Pretendemos integrar] sob dois aspectos: primeiro, o ajuste fiscal é considerado pré-condição necessária à disponibilização de recursos para investimentos na modernização das demais áreas governamentais. Segundo, como a Fazenda, o Planejamento e a Administração integram a Câmara de Desenvolvimento Institucional, a participação dessas três secretarias no PNAGE agregará significativo valor ao Programa, inclusive pelo aproveitamento da experiência adquirida na execução do PNAFE. (Consad, 2004)*
- *O PNAFE possibilitou excelentes resultados, sobretudo a experiência do planejamento e da gestão estratégica. Essa mesma característica e modelo de programa, agora com os devidos aperfeiçoamentos, irá possibilitar formas de integração entre as atividades desenvolvidas na modernização desta Secretaria, especialmente com a área de administração, com o objetivo de integração das ações multisetoriais de controle da despesa (Contratos, Patrimônio, Material, Veículos, Telefonia e logística em geral), assim como a área de planejamento, com o objetivo de integração das ações de execução e acompanhamento da execução dos programas de governo no que diz respeito aos respectivos gastos. Para isso é imprescindível a concepção de um modelo de gestão integrada das três áreas (Fazenda, Administração e Planejamento). (Consad, 2004)*
- *No que se refere às melhorias do sistema de planejamento e gestão, no PNAFE foram desenvolvidas apenas ações internas da Secretaria da Fazenda, porém sem a amplitude necessária, pois, considerando que a SEFA, juntamente com a Secretaria de Administração e Secretaria de Planejamento, formam a base estrutural das atividades meio da organização estadual, é necessário que se implementem ações multisetoriais nessas três áreas, para implantação de um modelo de gestão integrado, o que se espera acontecer no âmbito do PNAGE.. (Consad, 2004)*
- *O PNAFE foi um programa de caráter organizacional, voltado à maximização da receita. Os dois programas complementam-se, pois, na esteira da arrecadação deve vir a melhoria da gestão pública, com a conseqüente preocupação com a qualidade do gasto público.*

Do ponto de vista federativo, uma das principais diferenças entre o PNAFE e o PNAGE é que este envolveu todos os estados e o Distrito Federal desde a sua concepção, enquanto o programa para a fazenda levou dois anos até que alcançasse todos os estados da federação. Trata-se de uma diferença significativa na concepção do PNAGE, conforme destacaram Abrucio e Gaetani:

Ressalte-se que tal distinção não se refere apenas a uma variável numérica, e sim a um modo de construir a ação reformista. A concepção do PNAGE era de necessariamente abarcar todos os governos estaduais, ao contrário do que historicamente tem ocorrido neste tipo de programa, no qual se privilegiam os mais ricos e/ou mais preparados e depois se procura incorporar alguma parcela a mais, partindo do pressuposto de que certo contingente de administrações públicas subnacionais não está preparado para participar de um processo de modernização. (2006, p. 10).

Ainda segundo os autores, “o PNAGE foi verdadeiramente o primeiro programa nacional, incluindo desde o início todas as unidades, pois seu ponto de partida era de que o ataque à desigualdade regional brasileira implica tentar incorporar, sobretudo, os que têm piores condições.” (Abrucio e Gaetani, 2006, p. 10). A proposta de envolver todos os estados ressalta uma característica fundamental para a se evitar o desmantelamento de sistemas federativos, qual seja, a manutenção da expectativa de que desigualdades regionais serão superadas (Elazar, 1987). Esta concepção foi possível a partir da articulação promovida pelo CONSAD, uma vez que a posição inicial do Governo Federal e do organismo financiador era manter a estratégia de programas anteriores, ou seja, beneficiar apenas a parcela dos estados que estivessem mais bem preparados. O resultado final do diagnóstico PNAGE revelou que alguns estados não reuniram condições ou interesse para preparar sua própria avaliação, resultando em baixo índice de preenchimento do questionário (Abrucio, 2004).

O período de formulação do PNAGE foi também a época em que se começou a pensar na questão de constituição de uma figura jurídica para o Fórum de Secretários. Nas palavras de Romão,²²⁵

(...) em 1999 já tínhamos um esboço do programa [PNAGE] e, dada sua importância para os membros do CONSAD, passamos a dar prioridade para o tema, quando surgiu a questão da institucionalidade da entidade, que seria necessário para assinar contratos e outros assuntos de ordem burocrática. Imagínávamos que para ser recebido por um ministro ou para elaborar uma carta

²²⁵ Idem.

dos Secretários, a ausência da formalização poderia enfraquecer nossas posições. Foi uma época que o tema da gestão pública estava num crescendo e também estava em discussão a questão da reforma da previdência.”²²⁶

Segundo Joaquim Castro²²⁷, o Fórum também se espelhou no CONSED que já possuía personalidade jurídica própria e tinha uma estrutura fixa em Brasília com uma equipe de apoio. A partir dessa constatação, foi criado o Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração em novembro de 2000 durante o quadragésimo encontro do Fórum.

Mesmo animados com o fato de já terem um esboço do programa em 1999, foi apenas em julho de 2001, ou seja, três anos após o envio da carta-consulta à Comissão de Financiamentos Externos, que o CONSAD reafirmou seu interesse pelo PNAGE. Cronologicamente, mais um ano depois, foi realizada uma reunião com o Secretário Adjunto do MPOG, em junho de 2002, “na qual reafirmou-se o propósito do programa.” (Consad, s.d., p. 1).

Ao longo do segundo semestre de 2002 foram realizadas diversas reuniões com o Ministério do Planejamento, além de workshops e seminários de sensibilização sobre o PNAGE em diferentes estados. Uma das reuniões contou também com a presença de representantes do Fórum de Secretários do Planejamento e da Caixa Econômica Federal. Este foi um período particularmente conturbado para a política nacional em função da corrida eleitoral para a Presidência da República, com conseqüências já conhecidas para as políticas públicas. Somente em 10 de dezembro de 2002 é que a carta consulta foi aprovada pela COFIEIX, já com o novo presidente eleito.

Sobre o período de transição, o CONSAD relatou que: “Neste período pós-mudança de governo e de decisão sobre a continuidade e reorientação estratégica do PNAGE, de acordo com as novas diretrizes de Governo, ocorreram eventos para pactuação da metodologia de trabalho e Missões Especiais do BID.” (Consad, s.d., p.2). Castro²²⁸ e Ribeiro²²⁹ observaram que devido ao longo processo de negociação para se chegar à carta consulta e também em função da troca de governo, “existiu o risco de o PNAGE naufragar.”

Segundo Joaquim Castro²³⁰, a superação deste risco contou com o apoio de Néilson Machado, que assumiu a Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento desde o início do

²²⁶ Idem.

²²⁷ Idem.

²²⁸ Idem.

²²⁹ Idem.

²³⁰ Idem.

governo Lula. Sua participação no PNAFE, quando atuou na Secretaria da Fazenda de São Paulo, foi decisiva para que percebesse a importância de um programa na área de gestão. Ribeiro²³¹ ressaltou que, no primeiro governo Lula, alguns de seus assessores começaram a perceber a importância de se fortalecer a área de gestão de estados e municípios, e que seria uma questão que deveria ser tratada sob a ótica federativa, o que esteve ausente nas duas gestões de FHC. Neste contexto, a ex-coordenadora do PNAGE, Sheila Ribeiro, sustenta que a Secretaria de Assuntos Federativos (SAF) assumiu um papel importante no apoio ao PNAGE.

O primeiro semestre de 2003 teve a participação do BID nas reuniões para se definir a metodologia de trabalho. Foi definido que na primeira etapa do PNAGE seria elaborado um diagnóstico das administrações públicas estaduais, ou seja, um mapeamento da situação da máquina pública de todos os estados e também do Distrito Federal. Todo o processo de construção das ferramentas desse diagnóstico foi construído sob a coordenação do CONSAD e com participação de representantes dos estados, do Ministério e do BID. Segundo Abrucio e Gaetani,

A mais relevante novidade do PNAGE foi o trabalho em rede entre a União e os estados, e destes entre si. Este tipo de articulação intergovernamental deve ser incentivado, seja para disseminar as experiências bem sucedidas, seja para ajudar os governos estaduais com mais carências administrativas. A lição desse programa deve ir além dos seus resultados intrínsecos. O modelo cooperativo, vertical e horizontal, precisa estar presente numa lógica reformista de longo prazo, para a qual o CONSAD pode ser um dos atores centrais. (2006, p. 10).

Mesmo em um contexto em que a agenda da modernização da gestão pública tinha perdido força no plano federal (Gaetani, 2003), os estados tiveram forças para levar esta agenda e, quando o risco de naufrágio se pronunciava, uma inesperada janela de oportunidade, representada pela indicação de Nélon Machado à Secretaria Executiva do MPOG, serviu para reacender e acelerar o processo de formulação do PNAGE. Paradoxalmente, na arena federal o governo Lula não foi capaz de dar centralidade a esta agenda (Abrucio & Gaetani, 2006, p. 10).

No plano estadual, o processo reformista também continuou em evidência com a mudança de técnicos de alto escalão da Esplanada dos Ministérios para os governos estaduais (Abrucio e Gaetani, 2006, p. 10). São gestores que, em grande parte, haviam trabalhado no

²³¹ Idem.

primeiro governo FHC e passaram a integrar os quadros estaduais ou se converteram em consultores para o processo de modernização administrativa:

Em estados com maior presença direta dessas pessoas, como Minas Gerais e São Paulo, houve avanços significativos em prol da agenda defendida pela Nova Gestão Pública, ancorada em idéias como a contratualização, a flexibilização das estruturas organizacionais e da política de recursos humanos, além da busca de maior transparência e accountability. (Abrucio & Gaetani, 2006, p. 10).

A migração desse quadro técnico comprometido com a reforma administrativa, além de ter sido um reforço para o PNAGE, foi importante para o fortalecimento do próprio CONSAD. A construção da primeira política de modernização da gestão pública estadual é um retrato da importância de um Fórum como o dos Secretários de Administração. E, apesar da relativa apatia do governo FHC em relação ao PNAGE, o canal de interlocução entre estados e Governo Federal não foi fechado, e o período de estiagem deu lugar, no início do governo Lula, a um vigoroso processo de construção em rede do instrumento de diagnóstico.

O desafio está em como transformar este canal em um rio perene, não sujeito aos humores do clima no Palácio do Planalto, principalmente porque concluída a etapa do diagnóstico e sua validação nos estados, em 2004, a assinatura dos contratos para o início dos programas de reforma tem se processado num ritmo lento. Em comunicado de setembro de 2006, o CONSAD reiterou que busca a “efetivação do programa em todas as Unidades Federadas, com o compromisso de empenho e busca de superação de dificuldades burocráticas e de liberação de recursos.” (Consad, 2006b).

5. O CONSAD e a inovação na gestão

O CONSAD firma-se como um importante fórum para a identificação e disseminação de experiências na área de gestão. Se governos municipais têm merecido atenção pela inovação²³² nas políticas sociais, os governos estaduais podem ser destacados pela inovação na área meio. Dentre as principais inovações surgidas na esfera estadual, estão os Centros de Atendimento Integrado, o governo eletrônico e as compras governamentais (Abrucio & Gaetani, 2006, p. 9; CONSAD, 2006a). A difusão desses temas por meio do Fórum ocorre inicialmente a partir do espaço que as equipes técnicas das Secretarias Estaduais têm para fazer apresentações temáticas sobre as mudanças implementadas em diferentes setores. Como uma forma de sistematizar e

²³² Por exemplo, ver as publicações do Programa Gestão Pública e Cidadania, Prêmio Mario Covas.

organizar esse conhecimento, o CONSAD organizou um seminário específico, realizado em São Paulo, e que resultou em uma publicação (Consad, 2006a), conforme relatou Levy:²³³

Eu sugeri que fizéssemos um livro²³⁴ com a sistematização da nossa experiência, que eu acho realmente muito rica. É absolutamente surpreendente o que existe no Brasil e não conhecemos porque não vem à luz. E é lamentável que os próprios Estados, os protagonistas, às vezes eles mesmos não acham importante e não dão valor. Ah, eles se acham tão débeis. Tem um Estado que eu prefiro não citar, e que é de outro partido do Estado daqui, que tem coisas muito interessantes, especialmente levando em consideração a trajetória do Estado, problemas socioeconômicos, tudo. E o seminário obrigou que os Estados fizessem pelo menos alguma apresentação. A gente incentivou que os Estados estivessem em pelo menos uma mesa. E este Estado se considera tão inferior que não queria se apresentar, mas se apresentou e foi muito bem, porque as experiências são incríveis, especialmente considerando estas circunstâncias.

Como destacaram Osborne (1988) e Pierson (1995), os governos subnacionais têm um papel destacado na experimentação, constituindo-se em laboratórios de inovação. E, “multiplicando o número de jurisdições com autoridade sobre a política pública pode também abrir avenidas para a *inovação política e emulação*.”²³⁵ (Pierson, 1995, p. 456). O fato a destacar é que, inclusive no Brasil, as principais inovações identificadas têm sido na arena das políticas sociais, mas as experiências do PNAGE e do PNAFE mostram que as áreas meio também se constituem em campos propícios para a experimentação e inovação.

Mas isso não significa que o País vive um *boom* de inovação em todos os estados. Como bem mostrou o diagnóstico PNAGE, há um descompasso muito grande entre os estados quanto à capacidade de empreender reformas e, portanto, vários governos estaduais estão atrasados no processo reformista (Abrucio, 2004). O fato é que o CONSAD se fortalece como um fórum de disseminação, papel este reforçado pela constatação do diagnóstico PNAGE, que revelou que 63% dos estados constataram melhorias na sua gestão pública ao participarem de fóruns federativos.

A pesquisa realizada durante o Fórum do Rio de Janeiro confirma este papel do Conselho Nacional de Secretários Estaduais: todos os respondentes afirmaram considerar o intercâmbio de experiências de gestão como uma das três principais atividades do CONSAD.

²³³ Idem.

²³⁴ CONSAD (2006a)

²³⁵ “Multiplying the number of jurisdictions with authority over social policy may also open up avenues of *policy innovation and emulation*.”

As duas pesquisas – Diagnóstico PNAGE e a realizada no Fórum do RJ – sinalizam para o estabelecimento de um processo de *path dependence*, ou seja, atingiu-se uma situação em que uma reversão torna-se mais difícil. Além do mais, mecanismos que reforçam esta dinâmica e este papel do Fórum também foram ativados, o que Pierson e Sckocpol (2002, p. 696) denominaram de mecanismos de *feedback* positivo, dentre os quais destacamos três: instituição de grupos de trabalho; espaço no próprio Fórum para apresentações técnicas; e a sistematização das experiências, que resultou no livro já citado.

Os Grupos de Trabalho (GT) do CONSAD são equipes técnicas compostas por servidores das Secretarias de Administração de diferentes estados e que são incumbidos de fazer um estudo sobre determinado tema identificado como prioritário pelos Secretários. Os resultados, parciais e finais, são apresentados e discutidos nos encontros, tornando-se uma referência para a entidade. Até o momento, cinco GTs foram criados:

Quadro 28 – Grupos de Trabalho no CONSAD

N.	Grupo de Trabalho
1	Recursos Humanos
2	Gestão de Pessoas
3	Compras, Licitações e Contratos
4	Tecnologia e Informação
5	Compras de Passagens e Afins

Fonte: CONSAD (site)

Além dos Grupos de Trabalho, que desenvolvem estudos específicos de acordo com as necessidades identificadas no Fórum, as reuniões abrem espaço para a apresentação de inovações em curso nos estados. As apresentações, que inicialmente eram conduzidas por algum secretário, passaram a dar lugar aos próprios técnicos de carreira, uma forma de também reconhecer e valorizar o conhecimento e a competência técnica.

Essas duas iniciativas proporcionam a criação de uma rede de técnicos da esfera estadual que também constitui-se num mecanismo de feedback, reforçando a perenidade do CONSAD. Mas esta rede também enfrenta obstáculos, como mostram as entrevistas e a pesquisa realizada no Rio de Janeiro. Na visão de Castro,²³⁶ são duas as principais dificuldades dos grupos de

²³⁶ Idem.

trabalho: a primeira é o fato dos técnicos terem outras atribuições em suas secretarias de origem além daquelas para a qual foram designados no GT; a segunda refere-se à constituição das equipes por servidores de diferentes estados, o que, se por um lado aumenta o intercâmbio, também aumentam as dificuldades de se reunirem por conta dos custos de deslocamento. Mesmo que parte dos trabalhos seja realizada por via eletrônica, as reuniões com presença física são importantes para a consolidação dos resultados.

Os resultados finais dos Grupos de Trabalho têm uma outra finalidade além de informar e subsidiar as ações dos próprios governos estaduais: é um elemento que o CONSAD utiliza para posicionar-se diante do Governo Federal. Um exemplo é a questão das licitações, reguladas nacionalmente pela Lei 8.666/1993. A primeira mudança ocorreu em âmbito estadual e foi implantada em março de 2005 na Bahia. O processo desenvolvido pela Bahia foi aproveitado pelo CONSAD para a elaboração de uma proposta própria, desenvolvida no GT de Compras, Licitações e Contratos. Este projeto foi submetido a uma discussão com o Ministério do Planejamento e que contou também com a participação de representantes da Associação Brasileira de Municípios, dos Tribunais de Contas, do Ministério Público entre outros, quando recebeu críticas e sugestões.

O Governo Federal quer encaminhar ao Legislativo um projeto previamente negociado com os Estados, para assegurar tramitação rápida, informa o secretário de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Rogério Santanna. Por isso, decidiu adotar como ponto de partida das discussões um projeto do Conselho Nacional de Secretários de Administração (CONSAD), órgão que representa os Estados nas negociações. (Izaguirre, 2006).

O projeto²³⁷ foi enviado ao Congresso em 25 de janeiro de 2007 pelo Poder Executivo e agora encontra-se no Senado. Mais do que a disputa em torno da paternidade da nova lei, é importante o reconhecimento do Governo Federal de que sua proposta baseia-se num projeto já debatido pelos estados e defendido pelo CONSAD.

Ao elaborar seu ponto de vista e levar à mesa de negociação com o Governo Federal, o CONSAD evita o surgimento de um problema que Pierson identificou como *petitioners for policy assistance*. Ou seja, ao invés de pressionar o Governo Federal apenas por uma solução, os estados apresentam sua visão para a resolução de um problema. E também já possuem uma gama de

²³⁷ Projeto de Lei 7709/07. Uma das principais alterações propostas é a inversão das fases de habilitação e propostas do processo licitatório.

temas sobre os quais têm interesse de discutir e já possuem um posicionamento. Nesse caso, o Conselho comporta-se mais como *petitioners for policy negotiation*, com o peso de um fórum que carrega uma decisão conjunta de todos os secretários estaduais, e cabe ao Governo Federal abrir um canal de comunicação para o tema.

Apesar de o exemplo citado apontar para a possibilidade de atuação política do Fórum, a maioria das respostas obtidas no diagnóstico PNAGE enfatiza a dimensão técnica do CONSAD, ou seja, uma arena importante para a discussão sobre a gestão pública, como ilustram os exemplos a seguir, um de cada região do País:

- *Essa participação [nos fóruns federativos] tem permitido o conhecimento e a adoção de experiências de êxito, bem como a correção de rumos naquelas ações que apresentaram resultados deficientes. (Consad, 2004)*
- *A possibilidade de troca de experiências e do intercâmbio de soluções implantadas são razões suficientes para justificar a existência destes fóruns federativos. (Consad, 2004)*
- *A troca de experiências nos permite ‘queimar’ etapas na elaboração de procedimentos e melhorias administrativas, pois com base nas experiências vencedoras dos demais Estados evita-se serem cometidos erros e otimiza-se a adoção de políticas comprovadamente vitoriosas, evitando-se esforços desnecessários. (Consad, 2004)*
- *Estes espaços institucionalizados de discussão, geram a oportunidade de compartilhamento de experiências congêneres possibilitando a elaboração e adaptação de alternativas para a solução de problemas comuns à gestão em cada Estado, além de promoverem a articulação e fortalecimento no trato de questões de interesse plural através de uma ação coordenada nas negociações e proposições. (Consad, 2004)*
- *A participação nesses fóruns amplia o conhecimento e permite intensa troca de experiências que têm sido bastante úteis para melhorar o gerenciamento no Estado no que se refere a: Contribuição no aperfeiçoamento do Sistema Estadual de Planejamento; fortalecimento do planejamento como um instrumento de integração da gestão pública; promoção do intercâmbio de experiências, informações e cooperação técnica; promoção da interlocução das aspirações estaduais e regionais de desenvolvimento com os órgãos responsáveis pela política de desenvolvimento nacional. (Consad, 2004)*

Para um dos estados que não verificou melhorias na sua gestão a partir da participação no CONSAD, a resposta foi:

- *A participação no CONSAD não tem sido, até aqui, suficiente para promover alterações na gestão pública do estado. As reuniões são úteis para que tenhamos conhecimento das melhores práticas em execução e possamos avaliar o estágio em que nos encontramos.*

O CONSAD tem um papel político, mas vem adotando medidas que procuram tratar de questões eminentemente técnicas, buscando incentivar a troca de experiências entre os estados, como forma de se alcançar soluções mais rápidas e de menor custo para problemas que são comuns.

A constituição de grupos de trabalho temáticos é uma boa estratégia para tornar o CONSAD um fórum do qual possamos extrair idéias concretas e mais pragmáticas para o aperfeiçoamento da gestão pública nos vários estados. (Consad, 2004)

A percepção da importância técnica do CONSAD também apareceu na pesquisa conduzida no Fórum do Rio de Janeiro (2006), pois a maioria indicou que o intercâmbio de experiências de gestão é a principal atividade promovida pela entidade. Em seguida ficou a articulação política entre as Secretarias Estaduais de Administração e, por fim, a articulação política das Secretarias Estaduais de Administração com o Ministério do Planejamento.

Para além da dimensão técnica e o intercâmbio de experiências, as respostas do questionário PNAGE apontaram para a importância de uma ação coordenada para que os interesses e prioridades de diferentes estados sejam ouvidos para a construção de um consenso. Dessa forma, este consenso teria um peso adicional agregado ao seu valor técnico, que é o peso político de um posicionamento comum dos 27 estados. O CONSAD é visto não somente como uma entidade capaz de dar vazão a este consenso, mas com poder para levar o tema à mesa de negociações com o Governo Federal. Entretanto, a necessidade de atuar mais na dimensão política foi ressaltada por alguns Secretários em pesquisa aplicada no Fórum do CONSAD:

- *Falta de percepção da força política*
- *Falta de discussão política sobre a gestão pública*
- *Falta de gestão política da agenda de gestão*
- *Falta de articulação para a ação política*
- *Focar suas ações para uma atuação política*

Esta percepção por parte de alguns secretários aponta para uma sobrevalorização relativa do aspecto técnico em relação ao político. Ou seja, não significa necessariamente que seria preciso diminuir a dimensão técnica para se valorizar a ação política, mas a percepção é que falta

um posicionamento político da entidade. Um dos secretários percebeu de forma clara o problema: “Falta de uma agenda nacional para a gestão” e, portanto, seria preciso tomar a “Iniciativa de criar agenda prioritária e estratégica”, ou elaborar uma “Agenda nacional de política de gestão”. Esta agenda, para ganhar corpo e visibilidade, precisaria ainda contar com o apoio da sociedade e, para tanto, seria preciso “Definir um discurso político sobre a gestão pública que possa viabilizar a comunicação do CONSAD com a sociedade.”

Mas um discurso político e uma unidade, como houve em torno do PNAGE, podem não ser suficientes para conquistar a sociedade e convencê-la da importância da gestão pública:

Há muito a ser feito em termos de persuadir a sociedade de que o Estado – aqui, os governos estaduais – podem ter seu desempenho significativamente melhorado à medida que os cidadãos e suas associações se engajarem num debate sobre como reconstruir a gestão pública, não ficando apenas na perspectiva negativa – por vezes privatista, por outras, meramente udenista. (Abrucio & Gaetani, 2006, p. 19).

A busca de apoio da sociedade foi um dos objetivos do lançamento do livro sobre as experiências inovadoras na gestão pública estadual, realizada em agosto de 2006, em São Paulo. O evento, denominado “Em Defesa da Gestão Pública”, que contou com a parceria da Federação da Indústria e Comércio do Estado de São Paulo (Fiesp) e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), não teve o sucesso esperado com a sociedade, como relatou Evelyn Levy: “A gente queria muito e nós convidamos, extensamente, a sociedade civil, mas, tivemos uma adesão relativamente pequena.”²³⁸ Superar a dificuldade de transmitir para a sociedade a importância da gestão pública e seu impacto na melhoria dos serviços públicos ainda é um dos desafios do CONSAD. O evento, que tinha como um de seus intuítos esta divulgação, teve sua inserção na mídia por conta da assessoria de imprensa, mas não é ainda um tema incorporado ao noticiário. A participação de 23 dos 27 estados no lançamento do livro nos dá uma dimensão da importância deste evento para os estados, o desafio é tornar a gestão pública uma prioridade da própria sociedade.

Conclusão

Podemos dizer que no campo da administração pública, a transição democrática no final da década de 1980 significou inicialmente a mudança de um modelo de autoridade inclusiva e relacionamento hierárquico, montado num regime autoritário, para o modelo de autonomia

²³⁸ Idem.

impulsionado por demandas democráticas. Neste novo modelo, mais descentralizado, com força tanto do estadualismo como do municipalismo, predominou um federalismo compartimentalizado, ou seja, sem um entrelaçamento entre os níveis de governo, tanto no plano vertical como no horizontal.

Especificamente no campo da Administração Pública, o que se verificou na redemocratização em muitos estados foi um aumento dos gastos com o funcionalismo, seja pela contratação de novos servidores como pela conversão de funcionários de empresas de economia mista, temporários atuando em órgãos públicos, prestadores de serviço entre outros em servidores estáveis, contrariando a Constituição Federal de 1988. Ou seja, manteve-se em boa parte dos estados uma máquina pública clientelística, atrasada e sem preocupação com a entrega dos serviços públicos para a sociedade. É bem verdade que há exceções, com destaque para as reformas feitas no governo Montoro, em São Paulo.

O fortalecimento da União com a segunda conjuntura crítica mudou o panorama das relações intergovernamentais. Diversas medidas que tinham por objetivo aumentar a coordenação federativa foram implementadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso, como vimos no capítulo sobre as relações intergovernamentais no Brasil.

Quanto ao tema da reforma da administração pública, ocorreu também uma mudança na relação entre as duas esferas. A iniciativa de aproximação do MARE com o Fórum de Secretários de Estado da Administração significou a ruptura de um padrão de relacionamento compartimentalizado e a construção de um entrelaçamento entre as duas esferas, embora ainda não esteja consolidada. Foi também, e aí está a questão mais importante, o primeiro passo para que os estados passassem a liderar a questão da reforma administrativa, dando início a um processo de *path dependence*.

O Plano Diretor do MARE pode ser considerado uma conjuntura crítica, pois ativou processos de *feedback* positivo no CONSAD. Este processo foi facilitado pela grave situação financeira dos estados e que precisavam reduzir gastos e melhorar a eficiência da máquina pública. Para tanto, a modernização administrativa foi percebida pelos Secretários de Estado da Administração como um caminho a ser trilhado. Os conceitos e experiências ligadas à Nova Gestão Pública, como o das Organizações Sociais e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, por exemplo, começaram a ser disseminados pelos estados. Os resultados

positivos que um estado obtinha estimulavam outros a trilhar o mesmo caminho, num processo de *feedback positivo*.

E, mesmo com a redução do ímpeto reformista no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, com a incorporação do MARE pelo MPOG, os Secretários de Estado da Administração, por meio de seu Fórum, começaram a conceber o projeto do que seria o PNAGE e a pressionar o Ministério em busca de apoio para a sua realização. O aprendizado do PNAFE, o programa de modernização das administrações fazendárias, também serviu de parâmetro para o posicionamento do CONSAD.

Com a posse de Lula, a primeira etapa do PNAGE é iniciada. Paradoxalmente, o mesmo Governo Federal que colocou em prática o primeiro programa nacional de modernização da gestão pública dos estados, não tem uma concepção própria para melhorar sua própria máquina pública. A liderança no processo de modernização administrativa continua a ser dos estados.

A dificuldade para a execução da segunda etapa do PNAGE, que seria a própria reforma, acirrou a tensão entre o MPOG e o CONSAD, mas o canal de comunicação que havia sido construído não foi de todo rompido. Este fato revela uma das fragilidades na relação entre ambas as entidades, qual seja, a ausência de um espaço formal de deliberação que fortaleça o entrelaçamento entre as partes.

Verificamos também que a construção de uma política nacional de modernização da gestão pública fortaleceu a articulação horizontal. A diferença em relação aos outros casos é que a iniciativa da política foi dos governos subnacionais por intermédio do CONSAD. Esta iniciativa colocou lado a lado o próprio CONSAD, o Ministério do Planejamento e o BID na elaboração e condução do projeto.

O fortalecimento da articulação pode ser percebido pela atuação do CONSAD em outros temas pertinentes à administração pública, como a revisão da Lei de Licitações e a reforma da previdência, temas em que dialoga e pressiona o Governo Federal.

Por fim, no caso da Administração Pública o intercâmbio federativo seguiu uma via inversa – e única – comparada ao que ocorreu na Saúde e na Educação. Muitos gestores que trabalharam no Governo Federal na Era FHC passaram a atuar nos governos estaduais. Este processo foi importante para consolidar a disseminação de idéias em prol da modernização administrativa, cujo processo havia sido iniciado na década anterior. Isso fortaleceu a articulação horizontal, mas teve pouco impacto sobre a coordenação federativa vertical.

Considerações Finais

O objetivo deste capítulo final é realizar uma análise comparativa dos casos estudados. Para tanto, serão resgatados os principais resultados de cada um dos capítulos empíricos e analisados à luz dos referenciais teóricos e analíticos propostos.

Iniciamos esta análise retomando o principal aspecto que norteou este estudo e que foi o pano de fundo comum para todas as políticas analisadas: a mudança na relação de forças entre o Governo Federal e os estados em cada uma das conjunturas críticas. Mesmo nesse cenário comum a todas as políticas, as relações intergovernamentais desenvolvidas e os resultados alcançados variaram conforme a área e sua trajetória histórica.

Durante o regime autoritário prevaleceu um padrão de autoridade inclusiva, ou seja, uma prática centralizadora e uma visão hierárquica em relação ao papel dos estados e municípios, transformados em “autarquias federais”. Assim, caberia ao centro a formulação das políticas e os demais deveriam executá-las. Porém, apesar da postura centralizadora percebemos algumas diferenças na relação entre Governo Federal e governos subnacionais nas políticas aqui analisadas.

A postura hierárquica era mais nítida no caso do CONFAZ, que foi criado por meio de Decreto Federal em pleno regime militar. A harmonização tributária, objetivo da entidade, também era obtida em função da supremacia do Governo Federal em relação aos estados. Este padrão, entretanto, não se repetiu em outros setores.

Na Saúde, a relação entre o Governo Federal e os estados estava mais próxima de um federalismo dual, com a presença de duas redes de atenção à saúde, uma ligada ao INAMPS e voltada ao atendimento dos segurados do sistema e outra mantida pelos estados e municípios e que atendia a população como um todo. Um fato singular na Saúde foi a emergência do Movimento da Reforma Sanitária, ainda durante o regime militar, e que reivindicava a unificação dos sistemas e a construção de um sistema de saúde nacional. A mobilização em torno desses ideais produziu uma coalizão setorial que a difere das outras áreas estudadas.

A provisão da Educação básica, por seu turno, é historicamente de responsabilidade dos estados e municípios, ficando o Governo Federal com atividades complementares, como a merenda e o transporte escolar. Esta é uma configuração descentralizada e compartimentalizada, embora no caso dos programas federais prevaleça um modelo hierarquizado e centralizado. Na

relação entre estados e municípios também não havia uma coordenação para a oferta dos serviços, gerando excesso de vagas em algumas localidades e falta em outras, em uma configuração de federalismo dual. A situação geral na Educação é a ausência histórica de coordenação na oferta dos serviços de educação básica e, conseqüentemente, a falta de um entrelaçamento das ações.

Por fim, no campo da Administração Pública, as iniciativas de modernização da máquina pública federal não chegaram até os estados. Prevaleceu um sistema completamente compartimentalizado.

Assim, durante o regime militar, apesar da prevalência de um padrão autoritário de governo, cada um dos setores analisados apresentou uma dinâmica própria de relações intergovernamentais e que influenciou no desenvolvimento das políticas e também dos Conselhos de Secretários Estaduais.

É preciso reforçar dois aspectos neste ponto. O primeiro é que apenas na Saúde já havia uma discussão quanto à necessidade de uma política de caráter nacional para o setor, embora este debate não tivesse grande impacto sobre a burocracia do Governo Central. O segundo fato é que, apesar das diferenças identificadas nas relações intergovernamentais em cada um dos setores, a concepção centralizadora na forma de atuação é muito forte no Governo Federal. Trata-se de um forte legado do regime militar, ou talvez advindo da formação varguista do Estado brasileiro no século 20, e que afetou as relações intergovernamentais nos períodos subseqüentes.

A primeira conjuntura crítica – a redemocratização do País – alterou o cenário das relações entre as esferas de governo. De um lado, o Governo Federal entrou numa grave crise financeira, fator que, de certa forma, explica sua “fraqueza” em relação aos estados. Por outro lado, governadores e prefeitos emergiram como atores legítimos na nova configuração federativa. A lógica da disputa e da competição – portanto, da autoridade independente –, convivia com a sobreposição de funções e competências – portanto, da autoridade interdependente –, proposta pela Constituição de 1988.

A segunda conjuntura crítica inverteu a relação de forças: enquanto o Governo Federal se fortaleceu, os estados entraram em uma grave crise financeira. A partir de 1995 a União passou a adotar uma série de medidas de coordenação federativa e, em algumas das iniciativas, ainda foi possível identificar resquícios de uma atuação baseada no modelo da autoridade inclusiva.

A despeito da manutenção dessa visão federativa em algumas políticas, foi possível observar uma mudança significativa no comportamento do Governo Federal: a busca pela legitimação de suas iniciativas perante os governos subnacionais. Um dos mecanismos adotados para esse processo foi a participação e a divulgação de suas ações nos fóruns de Secretários Estaduais. Assim, mesmo formulando políticas nacionais em seu gabinete, a União precisa buscar a legitimação dos governos subnacionais para sua implementação. Em alguns casos o diálogo é maior e, portanto, a legitimação já vem com a própria política.

As particularidades e semelhanças entre os casos analisados serão apresentadas na sequência e, para tanto, resgatamos as questões iniciais do trabalho:

1) Quais fatores influenciaram a formação dessas estruturas de articulação interestadual e o que as mantêm ou cria problemas para o seu funcionamento ao longo do tempo?

2) Essas articulações estabelecidas pelos Conselhos de Secretários Estaduais foram capazes de promover a cooperação horizontal entre os estados? Se sim, de que modo e com quais efeitos?

3) O relacionamento interestadual presente nos Conselhos influenciou a coordenação federativa, particularmente no seu aspecto vertical? No que diz respeito a esta questão, houve diferença entre as quatro políticas estudadas?

A análise dos casos revelou a importância de uma política nacional na coordenação federativa e sua influência sobre a articulação horizontal. Porém, a existência de tal política não é uma garantia da coordenação e de articulação; outros fatores intervenientes são a institucionalização de arenas intergovernamentais e o grau de consenso em torno da política.

O conceito de grau de institucionalização considera os seguintes aspectos: a forma de criação da arena federativa (decreto federal, como no caso do CONFAZ, ou portarias ministeriais, como no caso das Comissões Intergestores Tripartite e Bipartite na Saúde); a existência de uma estrutura física, ou seja, uma sede própria e com equipe própria; a formação de grupos de trabalho para discutir questões técnicas e políticas relativas ao setor; a disseminação de experiências por meio dos fóruns.

O grau de consenso pode, por sua vez, ser mensurado a partir da maior ou menor concordância dos atores em torno de uma política nacional.

Estes três aspectos dizem respeito à estrutura da política em uma dada área e serão utilizados para uma análise comparativa dos setores analisados. Para tanto, criamos uma escala que vai de 1 a 3, sendo que 1 significa o menor grau de institucionalização de uma arena intergovernamental ou o menor grau de consenso em torno de uma política pública. O número 3 sinaliza para uma situação oposta, ou seja, maior grau de institucionalização ou de consenso. Assim, para os quatro casos estudados, teríamos a configuração apresentada no quadro a seguir.

Quadro 29 – Análise comparativa entre as quatro áreas

ÁREA	Política Nacional	Institucionalização	Consenso
Tributária	Constituição 1988 (em funcionamento e fortemente conflitivo)	3	1
Saúde	SUS (em funcionamento e fortemente consensual)	3	3
Educação	FUNDEF (em funcionamento e consensual)	2,5	2
Administração Pública	Plano Diretor; PNAGE (em construção e consensual)	2	2

Fonte: elaboração do autor

Como vimos, a área Tributária é a que apresenta, junto com a Saúde, o maior grau de institucionalização. Trata-se de uma situação peculiar, pois, além de ter sido criado por Decreto Federal, o Governo Federal tem assento no CONFAZ e também preside as reuniões. A principal política nacional do setor ainda são os parâmetros definidos na Constituição de 1988. No que diz respeito ao grau de consenso em torno da política, é a área que apresenta o pior indicador, refletindo-se na guerra fiscal e na dificuldade de se encontrar uma solução. A falta de consenso em torno da política tributária é a principal característica que dificulta a coordenação federativa.

O maior grau de institucionalização na Saúde justifica-se pela criação de uma estrutura única, dentre as políticas aqui analisadas, para a arena intergovernamental: a Comissão Intergestores Tripartite na esfera nacional e a Comissão Intergestores Bipartite na estadual. Ambas as arenas foram criadas por uma Portaria Ministerial que, embora não tenha o mesmo peso de um Decreto Federal (como é o caso do CONFAZ), formalizaram a criação do lócus de negociação que conta com a participação do CONASS, representando os estados, e do

CONASEMS, que representa os municípios. O grau de consenso entre os atores também é o maior de todas as áreas estudadas e é reflexo da própria trajetória da política, principalmente pela atuação do Movimento da Reforma Sanitária, e que construiu uma política Nacional de Saúde representado pelo SUS. O consenso em torno do SUS não significa, entretanto, que não ocorram conflitos entre os atores participantes, principalmente em torno da definição dos parâmetros do SUS.

A Educação e a Administração Pública não possuem arenas intergovernamentais formais para a interlocução com o Governo Federal e, logo, encontram-se num patamar inferior de institucionalização em relação às outras políticas. Isto posto, a comparação entre ambas as áreas é um pouco mais complexa, principalmente pela dificuldade de mensurar objetivamente tanto o grau de institucionalização como o de consenso em torno da política.

Consideramos que a Educação está num estágio um pouco mais avançado em relação à área da Administração, pois a mobilização em torno de uma política nacional, o FUNDEF, fortaleceu o CONSED – e também a UNDIME – como arenas representativas dos governos subnacionais. Os dez anos de implementação do FUNDEF também podem ser considerados como um aprendizado para a entidade que, mesmo na ausência de um canal formal de interlocução com o MEC, levou o CONSED a atuar de forma intensa nos debates em torno do FUNDEB, o mesmo acontecendo com a UNDIME.

A institucionalização de uma arena intergovernamental na área de Administração Pública foi iniciada com as discussões em torno do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, porém, foi somente com o advento do PNAGE que a articulação horizontal se fortaleceu, passando a ter mais influência sobre o Governo Federal. Apesar do rápido avanço em termos de articulação horizontal, a principal dificuldade do CONSAD em relação à formação de uma arena intergovernamental está na dificuldade de relacionamento com o Ministério do Planejamento.

Quanto ao grau de consenso em torno da política, a Educação e a Administração Pública estão muito próximos. No primeiro caso, o FUNDEF e o FUNDEB são ambos reconhecidos como políticas importantes para o setor. Mas, assim como na Saúde, o fato de haver certo consenso em torno de uma política, não significa que não ocorram conflitos. Aliás, este conflito foi intenso, principalmente entre CONSED e UNDIME, nas negociações em torno das características do FUNDEB.

Podemos também fazer um exercício sobre a efetividade das instâncias de articulação intergovernamental, mantendo o mesmo critério de pontuação.

Quadro 30 – Efetividade da instância de articulação intergovernamental

ÁREA	Efetividade
Tributária	1
Saúde	2,5
Educação	2
Administração Pública	1,5

Fonte: elaboração do autor

Novamente o CONFAZ aparece com o pior desempenho. A guerra fiscal, que perdura desde o início das atividades do Conselho, é o principal fato que atesta sua ineficiência como locus de articulação intergovernamental. A Saúde é a que tem, comparativamente, o melhor desempenho. As dificuldades enfrentadas para a formulação das Normas Operacionais e também a baixa adesão em alguns casos, revelam que o setor ainda enfrenta dificuldades.

A Educação e a Administração Pública encontram-se numa situação intermediária entre as outras duas áreas. O melhor posicionamento da Educação reflete a influência que o CONSED teve na formulação do FUNDEB. Por outro lado, o programa de modernização da gestão pública estadual ainda não foi concluído.

A relação que se estabeleceu entre as esferas de governo em cada uma das políticas e em diferentes momentos, pode ser classificada em três categorias: (1) descentralizado-compartmentalizado, (2) hierárquico-centralizado e (3) coordenado, que passaremos a descrever e que também se relacionam com as hipóteses de trabalho.

O primeiro padrão de relacionamento é do tipo descentralizado/compartmentalizado presente na área fazendária. Estabeleceu-se um jogo federativo em que os participantes são os estados e o Governo Federal, porém este se comporta como se estivesse na arquibancada, como um mero espectador que observa o duelo travado entre os estados e, por vezes, contribuindo para acirrar o conflito, como ocorreu com sua interferência no caso da instalação da Ford na Bahia.

Este jogo é em função das características que envolvem o ICMS: autonomia dos estados na definição das alíquotas e insuficiência do CONFAZ como locus de negociação dos incentivos

fiscais. A situação remete ao modelo do federalismo compartimentalizado, em que não há um entrelaçamento entre os atores capaz de frear e dar outro rumo à competição fiscal.

O único período em que o CONFAZ funcionou foi durante o período militar, pois o Governo central utilizou-se de sua condição para estabelecer uma “coordenação federativa”, estabelecendo os parâmetros para a cobrança dos impostos. A primeira conjuntura crítica não foi suficiente para mudar este cenário. Como vimos, a concessão do ICM aos estados criou uma situação de *lock in*, ou seja, de difícil reversão, que, associado às incertezas que as novas propostas de reforma tributária em discussão na Assembléia Nacional Constituinte teriam sobre as finanças públicas, levou estados e municípios a manterem o *status quo*.

Mesmo diante da percepção generalizada de que o sistema tributário vigente à época estava ultrapassado e que modificações seriam necessárias, o que ocorreu foi a manutenção das características básicas do sistema. As diferenças em relação ao modelo anterior foram, basicamente, a ampliação da base de arrecadação, com a incorporação da tributação sobre os serviços – e que ficou sob competência dos municípios –, e mudança nas alíquotas. Além de um efeito não esperado – o aumento gradativo, por parte da União, de tributos que não são repassados aos governos subnacionais –, foi estabelecido um processo de *feedback negativo*, ou seja, a cada nova concessão de incentivo/benefício fiscal que contrariava as regras do CONFAZ, outros estados passaram a adotar a mesma estratégia, aprofundando os efeitos negativos da guerra. Por fim, a entrada de São Paulo no conflito – embora com a estratégia de não perder empresas para outros estados e que sempre mantivera um discurso contrário às práticas –, marca a generalização da guerra por todo o País.

O Governo Federal, que perdera sua força na primeira conjuntura crítica, praticamente não atuou na questão tributária durante a Assembléia Nacional Constituinte e também se manteve à distância do conflito interestadual, até pelas sérias dificuldades fiscais que enfrentava. A segunda conjuntura crítica marcou uma mudança na forma de atuação da União, que passou a implementar ações com efeitos de coordenação federativa, mas, no caso da guerra fiscal, continuou como mero expectador. Embora se trate de um conflito que envolve os estados e isso possa ser utilizado como um argumento para a não interferência do Governo Federal, o fato é que o acirramento da guerra é prejudicial para todo o País, o que por si só justificaria sua participação na coordenação federativa. Os estados, por si só, não mostraram até o momento condições e

interesse em resolver a questão, até mesmo pela dificuldade ou impossibilidade de se chegar a um equilíbrio que atenda as exigências de 26 estados mais o Distrito Federal.

A questão volta, então, para a necessária participação do Governo Federal na questão, como reclamam alguns governadores (Kattah & Massote, 2007; Serra, 2007). A alteração nas regras de tributação, qualquer que seja ela, fará com que alguns estados percam arrecadação e, nesse caso, o papel da União não seria somente como coordenador do processo de mudança, mas seria também o de assumir as perdas desses estados durante algum período de transição. Talvez a resistência a assumir esse custo explique a reticência de o Governo Federal atuar na resolução do conflito, ainda mais porque não existe a possibilidade de se saber de antemão qual o tamanho dessa conta.

Apesar do rotundo fracasso do CONFAZ em lidar com a guerra fiscal, o sucesso do PNAFE mostra uma das possibilidades desse fórum federativo na articulação federativa. Desde a concepção do programa, que nasceu na Secretaria da Fazenda de São Paulo, até sua disseminação e implementação com o apoio do Conselho e do Ministério da Fazenda revelam uma face desconhecida da entidade. O desenvolvimento de soluções conjuntas, como o da nota fiscal eletrônica, contribui para reforçar os laços federativos entre a burocracia, formando uma rede de sustentabilidade para a continuidade do Conselho. Na questão da divulgação e disseminação de experiências, a atuação dos Conselhos é similar e tem se mostrado um *lócus* fértil para a interlocução horizontal.

O segundo padrão de relacionamento é do tipo hierárquico-centralizado. Nesta situação, o Governo Federal tem maior participação, principalmente por conta da herança do regime militar. São ações que revelam o enraizamento de uma cultura centralizadora na elaboração de políticas e a visão hierárquica que se tem do sistema federativo. As ações do Ministério da Educação e do Ministério da Saúde, principalmente, revelam um conteúdo centralizador, tanto mais forte quanto mais próximo da primeira conjuntura crítica.

A primeira conjuntura crítica, como vimos, foi marcada pela redefinição do sistema federativo, que passou a contar com a presença de três instâncias de poder, colocando em xeque o modelo vigente até então. Mas a cultura centralizadora continuaria a se manifestar apesar das mudanças no cenário político e também da mudança na relação de forças. O choque entre a cultura hierárquica e centralizadora do Governo Federal e a nova dinâmica política trazida pela

redemocratização e a Carta Magna manifestou-se na relação vertical, com efeitos sobre a articulação horizontal, embora matizados pelas trajetórias distintas das duas políticas sociais.

No caso da Educação e Saúde, denominamos o período entre a primeira e segunda conjuntura crítica como de competição (Quadro 2, na Introdução), marcado pela tentativa de o Governo Federal manter suas iniciativas de forma centralizada e dos governos subnacionais de atuar segundo a lógica de autoridade interdependente.

Apenas o CONASS conseguiu ter alguma influência sobre as políticas vindas do Governo Federal na fase da competição, enquanto que o CONSED não teve o mesmo sucesso. A diferença encontra-se na trajetória de ambas as políticas. Como vimos, o movimento sanitarista mobilizou os profissionais da saúde desde a década de 1970 e a idéia de se implantar um Sistema Único de Saúde vinha desde essa época, sendo consolidada na Constituição de 1988. O conflito entre o CONASS e o Ministério da Saúde surgiu na fase da implantação do SUS, pois ainda estavam por ser definidas as atribuições e responsabilidades de cada esfera de governo. A tensão manifestou-se na primeira NOB editada pelo MS, em 1991, e que foi prontamente questionada pelos governos subnacionais por conter características que afrontavam a Constituição recém promulgada, levando o Ministério a reeditá-la como NOB 1/1992.

Esta postura centralizadora aproximou o CONASS e o CONASEMS, que passaram a pressionar o MS para que fosse estabelecido um canal de comunicação formal, obtido na NOB 1/1993 com a criação da Comissão Intergestores Tripartite na esfera federal e da Comissão Intergestores Biparte nos estados, uma das maiores inovações na forma de representação dos interesses dos governos subnacionais na formulação de políticas nacionais. A própria formulação da NOB 1/1993, cujos parâmetros foram inicialmente elaborados pelas entidades representativas das secretarias de saúde dos estados e municípios, e sua edição pelo MS, configuram-se numa influência direta sobre as políticas do centro.

No caso da Educação, por seu turno, a influência do CONSED sobre os programas do Ministério da Educação não foi significativa no período de competição, principalmente pelo fato de o conflito entre as duas entidades ter sido muito mais forte do que na saúde. Enquanto os governos subnacionais reclamavam a descentralização dos programas federais e a regularização no repasse dos recursos, além de uma ampliação no volume total, o MEC, por seu turno, boicotava os encontros do Fórum de educação e reforçava a atuação das suas delegacias regionais

(DEMEC) localizadas nos estados. A cultura centralizadora e hierárquica era muito mais forte no MEC do que no MS.

O terceiro padrão de relacionamento é do tipo coordenado, em que a União assume a coordenação federativa. Esta situação ocorreu em algumas áreas, principalmente após a segunda conjuntura crítica, quando o Governo Federal se fortaleceu política e financeiramente. No plano federal, o governo FHC adotou uma série de medidas que visavam disciplinar a relação vertical, principalmente romper com o federalismo predatório praticado pelos estados. A estratégia foi pela aprovação de uma série de alterações na Constituição, aproveitando a força e a legitimidade conseguida com a segunda conjuntura crítica – Plano Real e estabilização econômica. Neste momento, afloraram as tendências a um jogo hierárquico-centralizado por parte da União, voltando a tensão na relação vertical.

No caso da Saúde, a edição da NOB 1/1996 apenas em 1997, e após muitas normas e portarias do Ministério da Saúde alterando sua proposta inicial, gerou insatisfação por parte do CONASS e do CONASEMS. Apesar das críticas quanto à atuação mais centralizada do MS, as características da nova NOB fortaleceram a coordenação federativa, como revela o aumento na adesão à Norma: em um ano, o número de municípios que recebia recursos fundo a fundo aumentou de 144 para 5.049. O mesmo problema de atuação centralizada se verificou com a NOAS, que foi editada pela primeira vez em 2001, não chegou a ser implementada e foi substituída pela NOAS 1/2002, no último ano do governo FHC.

Tanto as NOBs como as NOAS adotaram a indução como critério para promover a adesão de estados e municípios às diferentes modalidades de habilitação no SUS. Com a estagnação verificada no processo de habilitação, CONASS e CONASEMS começaram a pressionar o Governo Federal por mudanças no processo de descentralização. Durante dois anos, de 2004 a 2006, elaborou-se o Pacto de Gestão, que substituiu a lógica das habilitações por Termos de Compromisso, com o estabelecimento de metas de atendimento e de gestão definidos pelos próprios gestores. Esses Termos devem ser aprovados pela CIB e não pela CIT, aumentando a proximidade entre estados e municípios na gestão da saúde em seu território.

Na Educação, a principal iniciativa de coordenação federativa foi o FUNDEF. Sua elaboração nos gabinetes do Ministério da Educação reflete a adoção de uma lógica centralizadora, embora tenham ocorrido reuniões entre o ministro da educação e representantes do CONSED. Está aí a principal diferença em relação ao período do conflito: mesmo mantendo

uma lógica centralizadora e hierárquica, embora atenuada, o Governo Federal agora passa suas propostas pelo crivo dos governos subnacionais. Mesmo que na etapa de formulação as características do FUNDEF não tenham sofrido influências significativas do CONSED, os Secretários estaduais e municipais se mobilizaram para atuar no processo de regulamentação do Fundo no Congresso Nacional.

É importante destacar que a iniciativa de o Governo Federal atuar na coordenação federativa da educação fundamental promoveu uma mobilização e um fortalecimento tanto do CONSED como da UNDIME. Isto pode ser percebido na intensa participação das duas entidades em torno da formulação do novo fundo, o FUNDEB, voltado para a educação básica. Cientes de que este fundo seria criado, ambas as entidades passaram a pressionar o MEC por um maior espaço para o diálogo e a negociação, o que de fato se verificou, embora não de forma tão institucionalizada como na Saúde.

Entretanto, o recente programa do MEC, o Plano de Desenvolvimento da Educação, foi lançado novamente seguindo-se uma lógica centralizadora, não tendo havido discussões nem com a UNDIME e nem com o CONSED. Aparentemente, o MEC ainda vive uma tensão interna entre o jogo hierárquico-centralizado e o coordenado.

A relação entre os estados e a União na questão da reforma da administração pública revela a predominância de um padrão compartimentalizado. Historicamente, as propostas de reforma administrativa do Governo Federal eram unicamente para tentar melhorar a máquina pública federal, sem uma preocupação com a qualidade da gestão pública nos governos subnacionais.

A segunda conjuntura crítica não mudaria muito a relação União-estados na questão da modernização da gestão pública, até porque o Governo Federal repetia os padrões anteriores e preparava uma reforma apenas para a esfera federal. Tratava-se do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, do MARE. A aproximação entre o Ministério e o CONSAD não teve como objetivo explícito aumentar o entrelaçamento entre as esferas de governo, mas foi um movimento estratégico em busca de apoio dos governadores para sua proposta. Os estados, que viviam uma grave crise financeira por conta da estabilização econômica e a perda dos bancos estaduais, precisavam não somente aumentar receitas como também diminuir despesas. A melhoria da gestão foi percebida pelos Secretários Estaduais como uma das saídas para melhorar o gasto público. Inicialmente o que se verificou foi uma disseminação das propostas da Nova Gestão

Pública pelos estados brasileiros, e o CONSAD foi um fórum fundamental para tal fim. O passo seguinte foi a mobilização em torno de um amplo programa de modernização da gestão pública dos estados. Influenciado pelo sucesso do PNAFE, o CONSAD passou a negociar com o Ministério do Planejamento recursos para o PNAGE.

Além das duas conjunturas críticas adotadas para analisar o período, podemos dizer que, no caso do CONSAD, ocorreu uma conjuntura crítica setorial. Trata-se do Plano Diretor, que promoveu a aproximação entre o MARE e o CONSAD e que levou ao fortalecimento do Conselho. Como alertou Pierson (1995), uma conjuntura crítica não está necessariamente relacionada a grandes acontecimentos. O que define um evento como tal é a ativação de mecanismos de *feedback positivo*. Nesse sentido, a articulação MARE-CONSAD foi um passo decisivo para o fortalecimento do CONSAD e para que os governos estaduais passassem a atuar na questão da reforma administração. O aprendizado proporcionado pelo PNAFE serviu para ativar o protagonismo do CONSAD no caso do PNAGE. E mesmo nos momentos em que o Governo Federal diminuiu seu ânimo reformista, não ocorreu a desarticulação do CONSAD, revelando sua consolidação enquanto organização representativa dos Secretários Estaduais.

No caso do CONSAD e do CONSED, um dos desafios é o de estabelecer um canal de comunicação permanente com o Governo Federal para, dessa forma, não depender dos humores do Ministro e nem de pressões constantes para o diálogo. Um outro desafio é a relação com os municípios para o fortalecimento da capacidade de gestão dos governos locais. A experiência do Espírito Santo, cuja Secretaria criou um Fórum nos moldes do CONSAD para discutir a gestão pública com os secretários municipais é uma iniciativa que pode ser melhor explorada e disseminada. Apenas a área da Saúde criou uma arena específica para a interlocução entre estados e municípios, que são as Comissões Intergestores Bipartite.

Há dois desafios que se apresentam para todos os Conselhos. O primeiro é a aproximação com a sociedade civil. Embora alguns deles tenham parcerias com organizações da sociedade civil, a atuação desses fóruns permanece distante da comunidade.

O outro desafio é a articulação entre os próprios Conselhos. Isto é algo que se verifica esporadicamente, ou seja, não se constituiu em uma agenda de trabalho. Um avanço nessa direção foi dado pelo CONSAD, que estabeleceu uma parceria com o CONSEPLAN, o Conselho Nacional de Secretários Estaduais do Planejamento.

A análise dos quatro casos mostrou que todos apresentam um importante aspecto em comum: a troca e a disseminação de experiências por meio dos Fóruns de Secretários Estaduais de cada uma das pastas. O intercâmbio de experiências é reforçado pela criação de grupos de trabalho que, em geral, envolvem técnicos de diferentes estados. O CONFAZ, neste quesito, apresenta uma peculiaridade, que é a criação de uma comissão permanente para as questões relativas ao ICMS e também outros assuntos de natureza tributária.

Como consideração final, vale retomar um ponto ressaltado por esta Tese e que tem grande valia para a construção de um novo modelo de relações intergovernamentais no Brasil. Trata-se do intercâmbio federativo que tem crescido, em maior ou menor grau, na Saúde, na Educação e na Administração Pública. Esta movimentação entre os níveis de governo, levando a experiência e a preocupação de partes diferentes da Federação, pode ser um instrumento informal decisivo tanto para criar uma cultura de negociação e respeito pela autonomia dos entes, como para inculcar nos agentes a necessidade imperiosa da interdependência. Por esta via será mais fácil construir formas mais adequadas de coordenação federativa. Afinal, instituições que aperfeiçoem nosso federalismo só poderão surgir das escolhas e da trajetória dos atores.

Bibliografia

- Abrucio, F. L. (1998). *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec.
- Abrucio, F. L. (2000). *Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental*. Tese de Doutorado, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.
- Abrucio, F. L. (2003). Reforma política e federalismo: desafios para a democratização brasileira. In BENEVIDES, Maria V. et. al. (orgs.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- Abrucio, F. L. (2004). *Diagnóstico geral das administrações públicas estaduais*. PNAGE/Ministério do Planejamento/BID. São Paulo. Mimeo. Acesso 11 mar 2007 em: <http://www.consad.org.br/novo_site//images/DiagnosticoGeralAdmPubEstaduais.pdf>.
- Abrucio, F. L. (2005). A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, 24, 41-67. Acesso 1 nov. 2007 em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=en&nrm=iso>.
- Abrucio, F. L.; Costa, V. M. F. (1998). *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- Abrucio, F. L.; Gaetani, F. (2006). Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. In Consad, *Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados*, Brasília: Consad.
- Abrucio, F. L. & Soares, M. M. (2001). Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC. (Série Pesquisas, n. 24). São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- Afonso, J. R. & Meirelles, B. B. (2006). Carga tributária global no Brasil, 2000/2005: cálculos revisitados. Campinas: Nepp. (Caderno n. 75).
- Affonso, R. B. A. (1999). *Guerra Fiscal no Brasil: Três Estudos de Caso - Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná*. (Série Estudos de Economia do Setor Público) São Paulo: Fundap.
- Aguiar, M. A. da S. (2002). O Conselho Nacional de Secretários de Educação na reforma educacional do governo FHC. *Educação e Sociedade*, 23(80). Campinas. Acesso 20 abr. 2007 em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302002008000005&script=sci_arttext&lng=> >.
- Almeida, M. H. T. (2001). Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências. *BIB*, 51, 13-34.
- Almeida, M. H. T. (2005). Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*, 24. Acesso 16 mar. 2007 em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100004&lng=en&nrm=iso>.
- Alves, M. A. S. (2001). *Guerra fiscal e finanças federativas no brasil: o caso do setor automotivo*. Dissertação de Mestrado, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, Brasil.
- Anderson, W. (1960). *Intergovernmental relations in review*. Minneapolis: University of Minneapolis Press.
- Andrade, R. C.; Jaccoud, L. (Orgs.) (1993). *Estrutura e organização do Poder Executivo*. Brasília: Enap/Pnud.

- Arbix, G. (2000). Guerra Fiscal e Competição Intermunicipal por Novos Investimentos no Setor Automotivo Brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 43(1), Rio de Janeiro.
- Arretche, M. T. S. (1996). Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 31, 44-67.
- Arretche, M. T. S. (2000). *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan.
- Azevedo, N. P. (2001). A Undime e os desafios da educação municipal. *Estudos Avançados*, 15(42), São Paulo. Acesso 5 mar. 2007 em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000200004
- Azevedo, S. & Melo, M. A. (1997). A política da reforma tributária: federalismo e mudança constitucional. *Revista Brasileira de Ciência Social*, 12(35), Acesso 16 mar. 2007 em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300006.
- Barros, M. E.; Piola, S. F. e Vianna, S. M. (1996). *Política de saúde no Brasil: diagnóstico e perspectivas*. Brasília: IPEA. (Texto para Discussão, n. 401).
- Boaventura, E. (1996). O município e a educação. In E. Boaventura (org.), *Políticas municipais de educação*, Salvador: Edufba.
- Brasil. Ministério da Fazenda (1990). Convênio ICMS 01/90. Acesso 11 ago. 2007 em: <http://www.fazenda.gov.br/confaz/>.
- Brasil. Ministério da Fazenda (1997). Convênio ICMS 133/97. Aprova o Regimento do Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ. Acesso 11 ago. 2007 em: <http://www.fazenda.gov.br/confaz/>.
- Brasil. Ministério da Saúde. (1993). *IX Conferência Nacional de Saúde: Municipalização é o Caminho – Relatório Final*. Brasília: Ministério da Saúde.
- Beltrão, R.; Abrucio, F. L.; Loureiro, M. R. (1997). Reforma da burocracia pública e federalismo no Brasil: a experiência do Programa de Demissão Voluntária nos governos estaduais. In *Anais do Seminário Internacional: Reforma Administrativa em Países em Desenvolvimento*. Brasília: ENAP.
- Bremaeker, F. E. J. de. (2002). Os consórcios na administração municipal. *Revista de Administração Municipal*, 46(233), 28-31, jan./fev., Rio de Janeiro.
- Bresser Pereira, L. C. (1996). *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Editora 34.
- Bresser Pereira, L. C. (1998). *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. Brasília: Editora 34.
- Bresser Pereira, L. C. (2007). Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, 28, 9-30, Jun.
- Burgess, M (1993). Federalism and Federation: a reappraisal. In M. Burgess & A. Gagnon (orgs.). London. Harvester/Wheatsheaf.
- Camargo, P. (2003). *O professor sumiu!* Folha de S.Paulo, 27 maio 2003. Sinapse. Acesso 11 ago. 2007 em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/sinapse/ult1063u428.shtml>.
- Carvalho, D. M. T. (2007). Financiamento da assistência médico-hospitalar no Brasil. *Ciência e Saúde Coletiva*, 12(4), 879-892. Acesso 20 dez. 2006 em: http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000400010&lng=en&nrm=iso. ISSN 1413-8123.
- Carvalho, G. (2001). A inconstitucional administração pós-constitucional do SUS através de normas operacionais. *Ciência e Saúde Coletiva*, 6(2).

- Carvalho, J.M. (1993). Federalismo y Centralización em el Imperio Brasileño: historia y argumento. In M.Carmagnani. *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. Fondo de Cultura Económica. Cidade do México.
- Carvalho, M. C. A. A. & Teixeira, A. C. (Orgs.) (2000). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis.
- Castro, C. M. & Musgrave, P. (1998). On the existence of “The Social Sector”, or, Why education and health are more different than alike. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Castro, J. A. & Menezes, R. M. (2003). *Avanços e limites na gestão da política federal de ensino fundamental nos anos 1990*. (Texto para Discussão n. 947). Brasília, DF: IPEA.
- Cohn, A. (1989). Caminhos da Reforma Sanitária. *Lua Nova, Revista de Cultura e Política*, 19, 123-140.
- Cohn, A., Marsiglia, R. G. & Barata, R. B. (1990). *O setor privado e as políticas de saúde na atual conjuntura brasileira*. São Paulo, Centro de Estudos Augusto L. A. Galvão.
- Conass. (2003a). *Conass 20 anos: celebrando a nossa trajetória – a força dos estados na garantia do direito à saúde*. Acesso 20 jun. 2006 em: <<http://www.conass.org.br>>.
- Conass. (2003b). *Para entender a gestão do SUS*. Brasília: CONASS. Acesso 20 jun. 2006 em: <<http://www.conass.org.br>>.
- Conass. (2005). Relatório de Gestão da Diretoria do CONASS. Atividades e Resultados. Abril de 2003 a abril de 2005. Brasília: CONASS. (CONASS Documenta 8)
- Conass. (2006). *Relatório de Gestão da Diretoria do CONASS. Atividades e Resultados. Abril de 2005 a abril de 2006*. Brasília: CONASS. (CONASS Documenta 11)
- Conass. (2007). *Conass 25 anos*. Brasília: Conass. Acesso 20 jun. 2006 em: <<http://www.conass.org.br>>. (Coleção Progestores)
- Consad. (s.d.). Cronograma Oficial do Pnage. Acesso 15 ago. 2007 em: <http://www.consad.org.br/novo_site/images/Cronograma%20oficial%20PNAGE.pdf>.
- Consad (2004). Diagnóstico da Administração Pública Estadual. Brasília: Consad (mimeo).
- Consad. (2006a). *Avanços e perspectivas da gestão pública nos Estados*. Brasília: Consad.
- Consad. (2006b). *Carta de Curitiba*. Acesso 20 mar. 2007 em: <http://www.consad.org.br/novo_site/images/CartadeCuritibaOficial.doc>.
- Consed (1990). *Contribuição à formulação do Programa de Educação para o Governo Federal no período 1990-94*. Brasília: Consed
- Consed (1993). *Relatório de Atividades 1991-1992*. Recife: Consed.
- Consed (1996). *Relatório de Gestão 1995-1996: 10 anos*. Brasília: Consed.
- Consed (1999). *Relatório de Gestão: 1997/1998*. Brasília: Consed.
- Consed (2001a). *Estatuto*. Acesso 20.2.2005 em: <<http://www.consed.org.br>>.
- Consed (2001b). *Relatório de Gestão 1999-2000*. Brasília, DF: Consed.
- Consed (2003). *Relatório de Gestão 2001-2002*. Brasília, DF: Consed.
- Consed (2005). *Relatório de Gestão do Consed: 2003-2004*. Brasília, DF: Consed.
- Consed (2007). Medida Provisória, 339, de 2006 – FUNDEB: posicionamentos do Consed. Brasília: Consed.
- Constantino, L. (2005). Falta de professor no ensino médio público pode afetar todo país. Folha de S.Paulo, 4 mar. 2005. Folha online. Acesso 3 ago 2007 em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u17103.shtml>>.
- Cordeiro, H. (1991). *Sistema Único de Saúde*. Rio de Janeiro: Ayuri Editorial Ltda. (Coleção Saúde, n.1).

- Cortes, B. A. (1989). Financiamento na educação: salário-educação e suas dimensões privatizantes. *Cadernos de Saúde Pública*, 5(4), 408-423.
- Costa, N. R. (1996). Inovação política, distributivismo e crise: a política de saúde nos anos 80 e 90. *Dados*, 39(3). Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581996000300007&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 22 Jul 2007.
- Costa, R. C. R. (2002). Descentralização, financiamento e regulação: a reforma do sistema público de saúde no Brasil durante a década de 1990. *Revista de Sociologia e Política*, 18, 49-71.
- Costa, V. L. C. (1998). Descentralização da educação no Brasil: as reformas recentes no ensino fundamental. *Cadernos de Pesquisa* (NEPP, Unicamp), 38.
- Couto, C & Abrucio, F. L. (2003). O Segundo Governo FHC: coalizões, agendas e instituições. *Tempo Social*, v. 15, n. 2. São Paulo. USP; 269-301.
- Cruz, M. do C. M. T. (2001). Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. In *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania.
- Dahl, R. (1997). *Poliarquia*. São Paulo: Editora da Usp.
- Debatedores. (2001). *Ciência e saúde coletiva*, 6(2), 292-318. Acesso 30 mar. 2007, em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232001000200003&lng=pt&nrm=iso.
- Draibe, S. M. (1994). As políticas sociais no regime militar brasileiro: 1964-84. In Soares, G.A.D. e D´Araujo. M. C. *21 anos de Regime militar. Balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- Dulci, O. S. (2002). Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, 18, 95-107.
- Elazar, D. (1987). *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, Alabama: The University of Alabama Press.
- Fernandes, K. (2004, agosto 21). *Governadores pedem verba extra para evitar “apagão” da educação*. Folha de S.Paulo, Cotidiano.
- Ferreira, S. (2000). Guerra fiscal: competição tributária ou corrida ao fundo do poço? *Estudos BNDES*, 4, p. 1-6, jan.
- Figueiredo, A. C. & Limongi, F. (1995). Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989 - 1994. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 38(3), 497-525, Rio de Janeiro.
- Figueiredo, A. C. & Limongi, F. (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Gaetani, F. (2003). O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. *Revista do Serviço Público*, 54(4), Out-Dez.
- Gohn, M. G. (2001). *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez Editora.
- Granha, E. G. M. (2003). *Conselhos gestores de políticas públicas: Democracia, controle social e instituições*. Dissertação de Mestrado, Programa de Administração Pública e Governo, FGV-EAESP, São Paulo.
- Guerzoni, G. (1996). Tentativas e perspectivas de formação de uma burocracia pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 12(1), jan./abr.
- Guimarães L. (2001) *Arquitetura da cooperação intergovernamental: os consórcios de saúde de Mato Grosso*. Dissertação de mestrado, Escola Nacional de Saúde Pública, Rio de Janeiro.
- Hahn, N. S. (1998). *Reforma do setor público em São Paulo: 1995-1998*. Tese de Doutorado, Programa de Administração de Empresas, FGV-EAESP, São Paulo.

- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the State: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-96, April.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). *Political science and the three new institutionalisms*. (MPIFG Discussion Paper 96/6). Germany: Max-Planck Institute for the Study of Societies (MPIFG). Acesso 11 jan. 2007, em http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp96-6.pdf.
- Ibanhes, L. C.; Heimann, L. S.; Junqueira, V. et al. (2007). Governança e regulação na saúde: desafios para a gestão na Região Metropolitana de São Paulo. *Cadernos de Saúde Pública*, 23(3), 575-84, Mar. Acesso 11 mar. 2007 em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2007000300016&script=sci_pdf&lng=pt>
- Immergut, E.M. (1998). Theoretical Core of New Institutionalism. *Politics and Society*, 26(1), 5-34. Acesso 31 jan. 2007, em <http://www2.hu-berlin.de/CompPol/Mitarbeiter/Immergut%20Veroeffentlichungen/Theoretical%20Core-Politics-and-Society-1998.pdf>.
- Inep. (2000). A matrícula no ensino fundamental em perspectiva: Projeção da matrícula no Ensino Fundamental - Brasil e Unidades da Federação 2000-2001. Brasília: MEC.
- Izaguirre, M. (2006, agosto 21). Nova lei de licitações quer estimular competição. *Valor Econômico*, Acesso 8 nov. 2007.
- Kattah, E.; & Massote, R. (2007, novembro 20). Plano da reforma tributária chega tarde ao Congresso, diz Aécio. *O Estado de S.Paulo*. Acesso 19 set. 2007, em: <http://www.estadao.com.br/nacional/not_nac82873,0.htm>.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: HarperCollins.
- Kugelmas, E. & Sola, L. (1999). Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social*, 11(2), 63-91, out. São Paulo: USP.
- Garman, C.; Leite, C. K. da S. & Marques, M. da S. (2001). Impactos das relações Banco Central x Bancos Estaduais no arranjo federativo pós-1994: análise à luz do caso Banespa. *Revista de Economia Política*, 21(1), 40-61, jan./mar.
- Leite, C. K. da S. (2006). *O processo de ordenamento fiscal no Brasil na década de 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Tese de Doutorado, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.
- Levcovitz, E.; Lima, L.D., Machado, C. V. (2001). Política de saúde nos anos 90: relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas. *Ciência & Saúde Coletiva*, 6(2), 269-291.
- Lima Júnior, O. B. (1998). As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*, 2, 5-31, abr./jun.
- Limongi, F. (2006). A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos – Cebrap*, 76, nov.
- Lowi, T. J. (1972). Four Systems of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298-310.
- Lucchese, P. T. R. (1996). Descentralização do financiamento e gestão da assistência à saúde no Brasil: a implementação do Sistema Único de Saúde — retrospectiva 1990/1995. *Planejamento e Políticas Públicas*, 14. Rio de Janeiro: Ipea.
- Machado, M. A. M. (Coord) (2006). *Progestão: construindo saberes e práticas de gestão na escola pública*. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Educação.
- Marcelino, G. F. (1987). *Evolução do Estado e reforma administrativa*. (Série Reforma Administrativa). Brasília: Secretaria da Administração Pública da Presidência da República.
- Marcelino, G. F. (1989). Administração pública brasileira: evolução, situação atual e perspectivas futuras. *Revista do Serviço Público*, 17(2), 105-115, set./dez.

- Marques, E. (1997). Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 43, 67-101.
- Martins, H. F. (2003). Reforma do estado na era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública? In F. L. Abrucio & Loureiro, M. R. *O Estado em uma era de reformas: os anos FHC*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
- Matais, A. (2007, abril 12). Prefeitos divulgam carta de encerramento da marcha e criticam Congresso. *Folha de São Paulo*, Brasil. Acesso 4 set. 2007 em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u91123.shtml>>.
- MEC. (1993). *Nota técnica 6/93*. (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP). Brasília: MEC.
- MEC. (1994). *Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação*. Brasília. Acesso 28 out. 2007 em <http://www.lpp-uerj.net/olped/Documentos/conflitos/area_trabalho/1683.pdf>.
- Medeiros, J. (2005). *Municipalização: Veredas – Caminhos do movimento municipalista de saúde no Brasil*. (Versão atualizada do original publicado em 1995 por Flavio A. Goulart). Brasília, DF: Conasems.
- Médici, A. C. (1993). *História e políticas de saúde no Brasil: um balanço do processo de descentralização*. Tese de doutorado, Departamento de História Econômica, Universidade de São Paulo. São Paulo: USP.
- Mello, G. N. (2005). *Cidadania e Competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio*. (10ª ed.). São Paulo: Editora Cortez.
- Mello, G. N. & Neubauer Silva, R. (1992). *Política Educacional no governo Collor: antecedentes e contradições*. (Texto para Discussão/IESP, 3). São Paulo: FUNDAP/IESP.
- Melo, M. A. (2002). Políticas públicas urbanas para a nova década: uma agenda de questões. In A. C. CASTRO, *Desenvolvimento em debate: painéis do desenvolvimento brasileiro II*, 3, 337-72. Rio de Janeiro: BNDES. Acesso 11 ago. 2007 em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_debate/3-Introducao.pdf>.
- Melo, M. A. (2005). O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 48(4), 845-89. Rio de Janeiro.
- Melo, M. A. B. C. (1993). Anatomia do fracasso: intermediação de interesses e a reforma das políticas sociais na Nova República. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 36(1), 119-163.
- Méndez, J. L. (1997). Estudio Introductorio. In: D. S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ministério da Fazenda. (s.d.). *Modernização fiscal dos estados brasileiros*. (Secretaria Executiva, Unidade de Coordenação de Programas – UCP). Acesso 15 jun 2007 em: <<http://www.fazenda.gov.br/ucp/pnafe/docs/Artigo%20PNAFE-v3.doc>>.
- Ministério da Saúde. (1993). *Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde – NOB 1/93*. Portaria n. 545, de 20 de maio de 1993. Brasília: Author. Acesso 20 out. 2006 em: <http://www.idisa.org.br/site/paginas/visualiza_subcategoria.php?sub=325>.
- Ministério da Saúde. (1996). *Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde – NOB 1/96*. Portaria n. 2.203, de 5 novembro de 1996. Brasília: Author.
- Ministério da Saúde. (2001). *Norma Operacional da Assistência à Saúde do SUS - 2001*. Portaria n. 95, de 26 janeiro de 2001. Brasília: Author. Acesso 20 out. 2006 em: <<http://siops.datasus.gov.br/Documentacao/Noas%2001%20de%202001.pdf>>.

- Miranda, A. S. (2003). *Análise estratégica dos arranjos decisórios na Comissão Intergestores Tripartite do Sistema Único de Saúde*. Tese de Doutorado, Instituto de Saúde Coletiva, Universidade Federal da Bahia. Salvador: UFBA.
- Montero, A. P. (2001). After decentralization: patterns of intergovernmental conflict in Argentina, Brazil, Spain, and Mexico. *Publius: The Journal of Federalism*, 31(4), 43-64.
- Motter, P. (1996). Reconstituindo a história: o papel dos secretários de educação na formulação de políticas públicas. In: Consed, *Relatório de Gestão 1995-1996: 10 anos*. Brasília, DF: Consed.
- Nepp. (2007). Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. Seminário: O Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE: Desafios. (video). Campinas: NEPP.
- Neves, L. M. W. (1994). *Educação e política no Brasil de hoje*. (Série Questões da Nossa Época, 36). São Paulo: Cortez.
- Nicoletto, S. C. S.; Cordoni Jr, L. & Costa, N. R. (2005). Consórcios intermunicipais de saúde: o caso do Paraná. *Cadernos de Saúde Pública*, 21(1), 29-38.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nunes, E. (1997). A gramática política do Brasil. Rio de Janeiro. Editora Zahar/ENAP.
- Oliva-Augusto, M. H. & Costa, O. V. (2000). Entre o público e o privado: a saúde hoje no Brasil. *Tempo Social*, São Paulo, 11(2), 199-217.
- Oliveira, V. E. (2005). Judiciário e privatizações no Brasil: existe uma judicialização da política? *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 48(3), 559-87.
- Osborne, D; Gaebler, T. (1992). *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor esta transformando o setor público*. Brasília, DF : M.H. Comunicação.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons*. New York: Cambridge University Press.
- Ozaki, M. T. & Biderman, C. (2004). A Importância do Regime de Estimativa de ISS para a Arrecadação Tributária dos Municípios Brasileiros. *RAC*, 8(4), 99-114, Out./Dez.
- Pacheco Filho, A. (1996). Recursos Federais para a Educação: FNDE e FAE. In: R. de B. A. Affonso & P. L .B. Silva, *Descentralização e Políticas Sociais. (Federalismo no Brasil)* (cap. 6, pp. 223-268). São Paulo: Fundap.
- Paiva Filho, A. L. B. de. (2004). A experiência de relação intergovernamental na gestão fiscal: o caso do Confaz. *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España*, 9, 2-5, Nov.
- Palermo, V. (2000). Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 43(3), 580-691, Rio de Janeiro.
- Panzarini, C. (2007, janeiro 25). Reforma tributária VIII - a missão. *O Estado de S.Paulo*. Acesso 19 set. 2007 em: <<http://www.senado.gov.br/sf/noticia/senamidia/principaisJornais/verNoticia1.asp?ud=20070125&datNoticia=20070125&codNoticia=215556&nomeOrgao=&nomeJornal=O+Estado+de+S.+Paulo&codOrgao=2729>>.
- Pereira, C. (1996). A política pública como caixa de Pandora: organização de interesses, processo decisório e efeitos perversos na reforma sanitária brasileira – 1985-1989. *Dados*, 39(3), 423-77.
- Piancastelli, M. & Perobelli, F. (1996). *ICMS: evolução recente e guerra fiscal*. Brasília: Ipea. (Texto para Discussão n. 402).
- Peterson, P. (1995). *The Price of Federalism*. Washington. D.C.: The Brookings Institution.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*. New York, NY: Cambridge University Press.

- Pierson, P. (1995). Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 8(4), 449–478.
- Pierson, P. (2000a). *Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics*. American Political Science Review, Washington, D. C., v. 94, n. 2, 251-267, June.
- Pierson, P. (2000b). Not just what, but when: timing and sequence in political processes. *Studies in American Political Development*, 14(1), 72-92.
- Pierson, P., & Skocpol, T. (2002). Historical institutionalism in contemporary political science. In I. Katznelson & H. V. Milner (Ed.). *Political science: the state of the discipline* (cap. 4, 693-721). New York, NY: W.W. Norton & Company.
- Pimenta, A. L. (2006). *Saúde de Amparo: a construção de espaços coletivos de gestão*. Tese de Doutorado, Faculdade de Ciências Médicas, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, Brasil.
- Pinho, A; Guibu, F. (2007). Governo Federal libera R\$ 2 bi para conter crise na saúde. *Folha de São Paulo*, 4 set. 2007, Cotidiano, Acesso 4 set. 2007 em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0409200722.htm>>.
<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0409200722.htm> >
- Pinho, M. (2007). Pronto-socorro do HC priorizará casos graves. *Folha de São Paulo*, 2 out. 2007, Cotidiano, Acesso 4 nov. 2007 em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u333104.shtml>>.
- Plank, D. N. (1996). *The means of our Salvation Public Education in Brazil, 1930 – 1995*. Colorado, USA: Westview Press, Inc.
- Pnafe. (2006). *Revista PNAFE é Realidade*. Brasília: Ministério da Fazenda. (Edição única). Acesso 15 jun. 2007 em: <<http://www.fazenda.gov.br/ucp>>.
- Prado, S. (1999). Guerra fiscal e políticas de desenvolvimento estadual no Brasil. *Economia e Sociedade*, 13, 1-40.
- Prado, S. (2007). A questão fiscal na federação brasileira: diagnóstico e alternativas. In AUTOR, *Brasil: o estado de uma nação*.
- Prado, S. & Cavalcanti, C. E. G. (1998). *Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil*. São Paulo: IPEA/FUNDAP.
- Prado, S. & Cavalcanti, C. E. G. (2000). *A guerra fiscal no Brasil*. São Paulo: FUNDAP.
- Prado, S.; Quadros, W. & Cavalcanti, C. E. G. (2003). *Partilha de recursos na federação brasileira*. São Paulo: Fapesp
- Relatório prevê “apagão” do ensino médio no país. (2007). *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 3 jul. 2007. Cotidiano.
- Rezende, F. (1993). A Moderna Tributação do Consumo, Reforma Fiscal – Coletânea de Estudos Técnicos, Relatório da CERF, Vol. II, pp. 355-402. IPEA, TD 303. Brasília: IPEA.
- Rezende, F. (1996). Evolução da estrutura tributária: experiências recentes e tendências futuras. *Planejamento e Políticas Públicas*, 13.
- Rezende, F. C. (2004). *Por que falham as reformas administrativas?* Rio de Janeiro: FGV.
- Rezende, F.; Afonso, J. R. (1987). *Proposta de reforma do sistema tributário brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA. (Texto para Discussão n. 104).
- Rezende, F. & Afonso, J. R. (2004). A federação brasileira: fatos, desafios e perspectivas. In *Federalismo e Integração Econômica Regional – Desafios para o Mercosul*. São Paulo: Konrad Adenauer, FGV e Fórum of Federations.
- Ribeiro, J. M. (1997). Conselhos de saúde, comissões intergestores e grupos de interesses no Sistema Único de Saúde (SUS). *Cadernos de Saúde Pública*, 13(1), 81-92. Acesso 26 jan

- 2007 em: <http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1997000100018&lng=en&nrm=iso>.
- Ribeiro, J. M. & Costa, N. R. (2000). Regionalização da assistência à saúde no Brasil: os consórcios municipais no sistema único de saúde (SUS). *Planejamento e Políticas Públicas*, 22.
- Romanelli, O. (1989). *História da Educação no Brasil (1930 – 1973)*. (11ª ed.). Petrópolis: Editora Vozes.
- Sabatier, P. (1991a). Political science and public policy. *PS: Political Science and Politics*, 24(2), 144-147.
- Sabatier, P. (1991b). Toward better theories of the policy process. *PS: Political Science and Politics*, 24(2), 147-156.
- Sabatier, P. A. (1993). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview.
- Sano, H. (2003). *Nova Gestão Pública e accountability: o caso das organizações sociais paulistas*. Dissertação de Mestrado, Programa de Administração Pública e Governo, FGV-EAESP, São Paulo.
- Santos, L. A. (1997). *Reforma administrativa no contexto da democracia*. Brasília: DIAP/Arko Advice Ed.
- Santos, N. R. (2007). Desenvolvimento do SUS, rumos estratégicos e estratégias para visualização dos rumos. *Ciência & Saúde Coletiva*, 12(2), 429-435. (Opinião).
- Serra apoiará ICMS no destino. (2007, fevereiro 28) *Agência Estado*. Acesso 20 set. 2007, em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,AA1472174-5601,00.html>>.
- Silva, S. F. (2001). *Municipalização da saúde e poder local: sujeitos, atores e políticas*. São Paulo: Hucitec.
- Silva, I. F. (2007). *O processo decisório nas instâncias colegiadas do SUS no Estado do Rio de Janeiro*. (Mestrado) Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública. Acesso 19 mar. 2007, em <http://portalTeses.cict.fiocruz.br/transf.php?script=thes_chap&id=00008702&lng=pt&nrm=iso>
- Simonsen, M. H. (1993), O Princípio Federativo no Brasil, Reforma Fiscal – Coletânea de Estudos Técnicos, Relatório da CERF, Vol. II, 569-574.
- Snyder, R. (2001). Scaling down: the subnational comparative method. *Studies in Comparative International Development*, 36(1), 93–110. Acesso 19 mar. 2007, em http://www.brown.edu/Departments/Political_Science/documents/ScalingDown.pdf.
- Solla, J. J. S. P. (2006). Avanços e limites da descentralização no SUS e o “Pacto de Gestão”. *Revista Baiana de Saúde Pública*, 30(2), 332-348.
- Souza, C. (1998). Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. *Dados*, 41(3). Acesso 27 abr. 2006 em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581998000300003&lng=en&nrm=iso>.
- Souza, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 16. Acesso 27 abr. 2006 em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222006000200003&script=sci_arttext&tlng=pt>.
- Souza, P. R. (2005). *A revolução gerenciada: educação no Brasil – 1995-2005*. São Paulo: Prentice Hall.
- Stepan, A. (1999). Toward a new comparative analysis of democracy and federalism: democ-onstraining and democ-enabling federations. *Dados*, 42(2). Acesso 23 out 2007 em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000200001&lng=en&nrm=iso>.

- Stewart, W. H. (1984). *Concepts of federalism*. Lanham, Md: University Press of America.
- STF. (2000). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.352-7. Acesso 30 maio 2007 em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/lei_complementar.asp>.
- STF, (2001a). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.376-4. Acesso 30 maio 2007 em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/lei_complementar.asp>.
- STF. (2001b). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.377. Acesso 30 maio 2007 em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/lei_complementar.asp>.
- Skidmore, T. (1975). *Brasil: de Getúlio Vargas a Castello Branco (1930-1964)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Stone, C. (1989). *Regime politics: Atlanta in the postwar era – 1948-1988*. Kansas: Univ.of Kansas.
- Sumiya, L. A. (2005). *Governo Federal em contexto de descentralização: os programas de formação de professores do ensino fundamental (1995-2002)*. Dissertação de Mestrado, Programa de Administração Pública e Governo, FGV-EAESP, São Paulo.
- Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 2, 369-404.
- Ugá, M. A.; Piola, S. F.; Porto, S. M.; Vianna, S. M. (2003). Descentralização e alocação de recursos no âmbito do Sistema Único de Saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, 8(2), 417-37.
- Varsano, R. (1994). Um método para as reformas. In: O Brasil no fim do século: desafios e propostas para ação governamental. Rio de Janeiro: IPEA.
- Varsano, R. (1997). *A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde*. Rio de Janeiro: IPEA. (Textos para discussão / IPEA, n. 500).
- Viana, A. L., Heimann, L. S., Lima, L. D.; Oliveira, R. G.; Rodrigues, S. H.(2002). Mudanças significativas no processo de descentralização do sistema de saúde no Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, 18(Suplemento), 139-51. Acesso 20 jun. 2007 em: <http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-11X2002000700014&lng=en&nrm=iso>.
- Viol, A. L. (2000). *O Processo de Reforma Tributária no Brasil: Mitos e Verdades*. Brasília: STN. (V Prêmio de Monografia da Secretaria do Tesouro Nacional)
- Wagner. C. L. F. A. (2001). *Financiamento da educação pública: análise da aplicação de recursos na educação no município de Campinas - 1986 a 1999*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Educação, Unicamp, Campinas.
- Wahrlich, B. (1984). A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas. *Revista de Administração Pública*, 18(1), 49-59, jan./mar.
- Watts, R. (2001). Models of federal power sharing. *International Social Science Journal*, Ottawa, 53(167), 23-32.
- Werneck Vianna, L. (org.). (1999). *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan.
- Wright, D. S. (1988). *Understanding intergovernmental relations*. 3rd ed. California: Books/Cole Publishing Company.
- Zimmerman, J. (1996). *Interstate relations: the neglected dimension of Federalism*. Westport: Praeger Publishers.

ANEXO 1 – CONFAZ

Tabela 8 – Recursos autorizados pelo Senado – Resolução n. 91/1997

N.	Estado	US\$
1	São Paulo	68.718.000
2	Minas Gerais	25.000.000
3	Pernambuco	24.848.000
4	Rio de Janeiro	24.440.000
5	Rio Grande do Sul	22.977.000
6	Mato Grosso do Sul	21.713.000
7	Mato Grosso	20.813.000
8	Rio Grande do Norte	18.870.000
9	Santa Catarina	17.000.000
10	Paraná	16.500.000
11	Goiás	16.320.000
12	Espírito Santo	15.600.000
13	Pará	15.270.000
14	Bahia	15.000.000
15	Paraíba	14.985.000
16	Ceará	14.784.000
17	Maranhão	14.438.000
18	Alagoas	13.662.000
19	Amazonas	12.180.000
20	Tocantins	11.100.000
21	Piauí	10.910.000
22	Distrito Federal	10.193.000
23	Sergipe	10.140.000
24	Rondônia	6.380.000
25	Acre	4.557.000
26	Amapá	4.450.000
27	Roraima	4.280.000

Fonte: Confaz

Roteiro de entrevista – CONFAZ

1. Qual a sua trajetória no setor público? E como é (foi) sua participação no CONFAZ?
2. Na sua avaliação, qual o papel e a importância do CONFAZ para os governos estaduais e o governo federal? Quais as mudanças neste papel ao longo do tempo?
3. Na sua avaliação, em que medida o CONFAZ promove a articulação dos Estados?
4. Na sua avaliação, qual o papel da COTEPE (Comissão Técnica Permanente do ICMS) no CONFAZ e na relação com as fazendas estaduais?
5. Na sua avaliação, quais os principais fatores que levaram à guerra fiscal?
6. O CONFAZ estabeleceu diversos convênios, com um aumento ao longo dos anos (1981 – 30; 1991 – 95; 2001 – 142, 2006 – 167). Na sua avaliação:
 - a. Qual a relação com a guerra fiscal?
 - b. Como estes convênios estão sendo tratados nas propostas de reforma tributária?
7. Vários governos estaduais impetraram ADINs contra outros em função de operações relativas ao ICMS. O que isto sinaliza para o CONFAZ?
 - a. O CONFAZ faz um acompanhamento dessas ADINs?
8. Alguns especialistas avaliam que devido ao acirramento da guerra fiscal o CONFAZ se tornou desnecessário. Qual a sua opinião?
9. Qual a sua avaliação sobre a participação do CONFAZ na elaboração de leis e propostas relacionadas ao ICMS?
10. Na sua avaliação, qual tem sido a participação do Ministério da Fazenda nas reuniões do CONFAZ?
11. Na sua avaliação, a reforma tributária eliminaria a guerra fiscal? Qual a reforma seria necessária?
12. Seria possível propor mudanças apenas em aspectos que levaram à guerra fiscal?
13. Qual a sua avaliação sobre a iniciativa do governo federal (Ministério da Fazenda) em tomar a iniciativa da reforma tributária? (por exemplo, na criação do IVA-E e IVA-F, cobrança no destino)

14. Qual a relação entre o CONFAZ e a Câmara dos Deputados, especialmente a Comissão Especial da Reforma Tributária (2003)? E com a Comissão Executiva da Reforma Fiscal (Collor)?
15. O CONFAZ contribuiu para construir uma coalizão setorial no Brasil? Se sim, de que maneira e com que grau de sucesso? Se não, qual tem sido o papel do CONFAZ?
16. Na sua experiência no setor público, como você via a articulação das outras políticas públicas (CONSED, CONSAD, CONASS) e como as compararia com a da fazenda? Qual a relação do CONFAZ com estas outras arenas?
17. Qual sua avaliação sobre o PNAFE?
 - a. Qual a participação do CONFAZ e da UCP no desenho e implementação? E dos estados?
 - b. Qual a relação entre a modernização das administrações tributárias e as propostas de alterações no ICMS (origem x destino)?
18. Qual a relação do CONFAZ com os municípios?
 - a. Com as entidades que congregam prefeituras (FNP, CBM, ABM)?
 - b. Com a ABRASF (Associação Brasileira de Secretários e Dirigentes das Finanças dos Municípios das Capitais)?
 - c. Com o recém-criado CONFAZ-Mun?
19. Qual a sua avaliação sobre a relação do CONFAZ com a sociedade civil como um todo e também com setores organizados (associações empresariais, sindicatos)?
20. Quais os principais desafios do CONFAZ?
21. Que sugestões você faria para o CONFAZ melhorar?

ANEXO 2 – CONASS

Quadro 31 - Conferências Nacionais de Saúde

Ano	Evento	Tema principal
1941	1ª Conferência Nacional de Saúde	Organização Sanitária Estadual e Municipal
1950	2ª Conferência Nacional de Saúde	Registros não localizados
1963	3ª Conferência Nacional de Saúde	Situação Sanitária da População Brasileira Distribuição e Coordenação das Atividades Municipalização das Atividades de Saúde Plano Nacional de Saúde
1967	4ª Conferência Nacional de Saúde	Recursos Humanos para as Atividades de Saúde
1975	5ª Conferência Nacional de Saúde	Implementação do Sistema Nacional de Saúde Programa de Saúde Materno-Infantil Sistema de Vigilância Epidemiológica Controle das Grandes Endemias Ações de Saúde às Populações Rurais
1977	6ª Conferência Nacional de Saúde	Política Nacional de Saúde Controle das Grandes Endemias Interiorização dos Serviços de Saúde
1980	7ª Conferência Nacional de Saúde	Extensão das Ações de Saúde através dos Serviços Básicos
1986	8ª Conferência Nacional de Saúde	Saúde como Direito Reformulação do Sistema Nacional de Saúde Financiamento Setorial
1992	9ª Conferência Nacional de Saúde	A municipalização é o caminho
1996	10ª Conferência Nacional de Saúde	SUS: Construindo o Modelo de Atenção à Saúde para a Qualidade de Vida
2000	11ª Conferência Nacional de Saúde	Efetivando o SUS - Acesso, Qualidade e Humanização na Atenção à Saúde com Controle Social
2004	12ª Conferência Nacional de Saúde	Saúde: um Direito de Todos e Dever do Estado – A Saúde que Temos, o SUS que Queremos

Fonte: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/controle/conf_nac.html>.

Quadro 32 – Características gerais das condições de gestão – NOB 1/93

Condições de Gestão	Responsabilidades	Incentivos Financeiros	Requisitos
1. Estados			
Parcial	Programação integrada com os municípios Política de investimentos Coordenação da rede de referência, das ações de vigilância epidemiológica, dos hemocentros e laboratórios de saúde pública Gerência dos sistemas de alta complexidade Vigilância de ambientes e processos de trabalho	Recebe através de convênio, recursos de custeio correspondentes ao Fator de Apoio ao Estado (FAE) Saldo financeiro correspondente à diferença entre o teto financeiro estabelecido e aprovado na CIT para suas atividades e o gasto efetivo	Conselho Estadual de Saúde (CMS) Fundo Estadual de Saúde (FMS) Plano Estadual de Saúde (PMS) Relatório de gestão Plano de cargos, carreiras e salários Contrapartida orçamentária
Semiplena	Idem Completa responsabilidade sobre a gestão da prestação dos serviços sob sua responsabilidade	Recebe volume global de recursos correspondentes ao teto financeiro global (amb. + hosp. + FAE), estabelecido e aprovado na CIT, para o sistema sob sua gestão	idem
2. Municípios			
Incipiente	Programação e controle das <i>atividades</i> ambulatoriais e hospitalares realizadas no município Ações básicas de saúde, nutrição, educação, vigilância epidemiológica e sanitária	Recebe recursos de custeio correspondentes ao Fator de Apoio à Municipalização (FAM)	Conselho Municipal de Saúde (CMS) Fundo Municipal de Saúde (FMS) ou Conta especial
Parcial	Gestão de <i>parte do sistema local</i> (gerência da rede ambulatorial e programação e controle das internações; ações básicas de saúde, nutrição, educação, vigilância epidemiológica e sanitária)	FAM Saldo financeiro correspondente à diferença entre o teto financeiro estabelecido para suas atividades e o gasto efetivo	Conselho Municipal de Saúde (CMS) Fundo Municipal de Saúde (FMS) Plano Municipal de Saúde (PMS) Relatório de gestão Plano de cargos, carreiras e salários Contrapartida orçamentária
Semiplena	Gestão de <i>tudo o sistema local</i>	Recebe o volume global de recursos correspondentes ao teto financeiro global (amb./hosp./FAM), estabelecido na CIB e aprovado na CIT, para o sistema sob sua gestão	Idem

Fonte: Lucchese, 1996, p. 120-1

Roteiro de entrevista – CONASS

1. Qual a sua trajetória no setor público? E como é (foi) sua participação no CONASS?
2. Na sua avaliação, qual o papel e a importância do CONASS para os governos estaduais? Quais as mudanças neste papel ao longo do tempo?
3. Na sua avaliação, em que medida o CONASS promove a articulação dos Estados?
4. Qual o papel das Câmaras Técnicas no CONASS e sua relação com as Secretarias Estaduais?
5. Qual a sua avaliação sobre o papel do CONASS na ANC?
6. Qual a sua avaliação sobre o papel do CONASS na formulação e implementação de cada uma das NOBs e das NOAS? Quais as diferenças nesse papel? Qual a diferença entre NOB e NOAS?
7. Qual a sua avaliação sobre o papel do CONASS na formulação e implementação do Pacto de Gestão (dentro dos Pactos pela Saúde do MS)?
8. Qual a sua avaliação sobre as NOBs?
9. Qual a sua avaliação sobre o papel do CONASS na criação da CIT/CIB (NOB 1/1993)?
10. Qual a sua avaliação sobre o papel e o funcionamento da CIT e das CIBs na relação entre as esferas de governo e no desenho e implementação do SUS? Como poderia ser melhorado?
11. Qual a sua avaliação sobre relação entre o CONASS e o Ministério da Saúde? Quais as diferenças nesta relação ao longo do tempo? Como é esta relação na CIT e no CNS?
12. Qual a sua avaliação sobre a relação entre o CONASS e o Conasems? Quais as diferenças nesta relação ao longo do tempo? Como é esta relação na CIT e no CNS?
13. Qual a sua avaliação sobre as NOBs e as NOAS?
14. Alguns estados não estão habilitados para receber recursos do Fundo Nacional de Saúde, ou seja, não estão habilitados no SUS. Na sua avaliação, quais as principais razões?
15. No seu estado, qual a sua avaliação sobre a relação entre a Secretaria Estadual de Saúde e os municípios? E com o Conasems? Como esta relação é pautada pelo CONASS?
16. Qual a relação entre o CONASS e a Câmara dos Deputados?

17. Qual a sua avaliação sobre o processo de descentralização do SUS?
 - a. Em relação à regionalização e hierarquização.
 - b. Em relação ao financiamento das ações de saúde.
18. Qual o papel do CONASS na construção de uma coalizão pró-saúde no Brasil?
19. Na sua experiência no setor público, como você via a articulação das outras políticas públicas (CONFAZ, CONSED, CONSAD) e como as compararia com a da saúde? Qual a relação do CONASS com estas outras arenas?
20. Qual a relação do CONASS com os municípios?
 - a. Com as entidades que congregam prefeituras (FNP, CBM, ABM)?
 - b. Quais os principais pontos de atrito?
21. Qual a sua avaliação sobre a relação do CONASS com a sociedade civil como um todo e também com setores organizados (associações empresariais, sindicatos)?
22. Quais os principais desafios do CONASS na gestão do SUS?
23. Quais os principais desafios dos governos estaduais na gestão do SUS?
24. Qual a sua avaliação sobre as Conferências de Saúde?
25. Que sugestões você faria para o CONASS melhorar?

ANEXO 3 – CONSED

Anexo 3.1 – Lista de presidentes do Consed e tempo de mandato

Quadro 33 – Lista de presidentes do Consed e tempo de mandato

#	Presidente do Consed	Estado	Período	Meses
1	Fábio Vieira Bruno	DF	dez-86 a nov-87	12
2	Joaquim Beato	ES	dez-87 a dez-87	1
3	Silke Weber	PE	jan-88 a mar-88	3
4	Bernardo de Souza	RS	abr-88 a set-88	6
5	Josué Fernandes Souza	AC	out-88 a jul-89	10
6	Gilda Poli	PR	ago-89 a jul-90	12
7	Jônathas Silva	GO	ago-90 a mar-91	8
	Vago	---	abr-91 a abr-91	1
8	José Jorge de Vasconcelos Lima	PE	mai-91 a dez-92	20
9	Walfrido Mares Guia Neto	MG	jan-93 a mar-94	15
10	Leocárdia Aglaé Petry Leme	MS	abr-94 a jun-94	3
11	Marcos José de Castro Guerra	RN	jun-94 a dez-94	7
12	Ana Luiza Machado Pinheiro	MG	jan-95 a nov-96	23
13	Ramiro Wahrhaftig	PR	nov-96 a fev-99	28
14	Éfrem de Aguiar Maranhão	PE	mar-99 a dez-00	22
15	Raquel Figueiredo Alessandri Teixeira	GO	jan-01 a dez-01	12
16	Miriam Schlickmann	SC	jan-02 a dez-02	12
17	Maria Auxiliadora Seabra Rezende	TO	jan-03 a fev-03	1
18	Gabriel Chalita	SP	fev-03 a abr-06	38
19	Mozart Neves Ramos	PE	abr-06 a dez-06	9
20	Maria A. Seabra Rezende	TO	desde Jan-07	12

Fonte: CONSED (site)

Anexo 3.2 – Lista de Ministério da Educação e tempo de mandato

Quadro 34 – Lista de Ministros da Educação e tempo de mandato

N.	Ministro da Educação	Início	Término	Meses	Anos
1	Fernando Haddad	29/07/2005	22/11/2007	28	2,3
2	Tarso Genro	27/01/2004	29/07/2005	18	1,5
3	Cristovam Buarque	01/01/2003	27/01/2004	12	1,0
4	Paulo Renato Souza	01/01/1995	01/01/2003	96	8,0
5	Murílio de Avellar Hingel	01/10/1992	01/01/1995	27	2,3
6	Eraldo Tinoco Melo	04/08/1992	01/10/1992	2	
7	José Goldemberg	02/08/1991	04/08/1992	12	1,0
8	Carlos Alberto Chiarelli	15/03/1990	21/08/1991	17	1,4
9	Carlos Corrêa de Menezes Sant'anna	16/01/1989	14/03/1990	14	1,2
10	Hugo Napoleão do Rego Neto	03/11/1987	16/01/1989	14	1,2
11	Aloísio Guimarães Sotero	06/10/1987	30/10/1987	0	
12	Jorge Konder Bornhausen	14/02/1986	05/10/1987	20	1,7
13	Marco Antônio de Oliveira Maciel	15/03/1985	14/02/1986	11	
14	Esther de Figueiredo Ferraz	24/08/1982	15/03/1985	31	2,6
15	Rubem Carlo Ludwig	27/11/1980	24/08/1982	21	1,8
16	Eduardo Mattos Portella	15/03/1979	26/11/1980	20	1,7

Fonte: MEC (site)

Anexo 3.3 – Projetos Especiais do Consed

Quadro 35 – Projetos especiais do Consed

N.	Projetos Especiais	Ano
1	Consed RH	2004
2	Progestão	2001
3	Prêmio Nacional de Referência em Gestão Escolar	1998
4	Revista Gestão em Rede	1997
5	Renageste	1996

Fonte: Consed (site)

O Consed-RH é um grupo de trabalho voltado para discutir mecanismos para a valorização do magistério, sendo constituído pelos gestores de recursos humanos das secretarias estaduais de educação. Seu principal objetivo é o de “oferecer subsídios para a construção e implementação de políticas de valorização do magistério público pelas Secretarias Estaduais de Educação.” (Consed, site)

O Progestão, sigla para o Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares, é um curso de formação continuada e em serviço e oferecido na modalidade de ensino a distância, para gestores escolares que atuam nas escolas públicas do país. O objetivo do programa é o “de formar lideranças escolares comprometidas com a construção de um Projeto de Gestão Democrática da escola pública, focada no sucesso escolar dos alunos” (Consed, site). Este programa “já foi executado ou está em execução em 25 Estados brasileiros, capacitando mais de 120 mil gestores escolares.” (Machado, 2006, p.21). Para sua elaboração, contou com o apoio da Fundação FORD, da Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) e Fundação Roberto Marinho.

O Prêmio Nacional de Referência em Gestão Escolar foi criado em 1998 com o intuito de “estimular o desenvolvimento da gestão democrática comprometida com o sucesso escolar” (Consed, site) e é uma iniciativa conjunta do Consed, Undime, Unesco e Fundação Roberto Marinho. Conta ainda com o apoio da Embaixada Americana, Unicef, Movimento Brasil Competitivo, Gerdau, Petrobrás e Compromisso Todos pela Educação. De acordo com o Consed, o Prêmio,

(...) busca privilegiar a ação coletiva, a participação de todos os segmentos da comunidade escolar da rede pública de ensino e o compromisso com uma aprendizagem de qualidade. A característica principal do Prêmio é estimular e apoiar o desenvolvimento de uma cultura de auto-avaliação escolar, assim como incentivar o processo de melhoria contínua da escola. (Consed, site).

A Renageste – Rede Nacional de Referência em Gestão Educacional – tem por objetivo formar uma “massa crítica em gestão educacional, tendo por base os princípios de rede, de parceria e de referência – benchmark” (Consed, site). O projeto orienta suas ações nas seguintes áreas: Gestão de Sistemas Educacionais; Gestão da Escola; Planejamento Educacional; Economia da Educação; Legislação Educacional; Mobilização Social; Avaliação Educacional e de sistemas; Formação e Qualificação de Equipe; e Autonomia em gestão Escolar. Apoiando-se na experiência do próprio Consed, a Renageste também criou fóruns próprios de trabalho e troca de experiências, sendo o primeiro realizado em 2005 (I Seminário sobre Gestão Escolar/2005). Neste primeiro fórum foram definidas as áreas prioritárias e organizadas Câmaras de Estudo para a produção de estudos aprofundados sobre os seguintes cinco temas, cada um sob a responsabilidade das equipes de gestores de diferentes regiões do País: pesquisa e comunicação em gestão (Região Sul); sistema de avaliação em gestão escolar (Região Sudeste), incluindo auto-avaliação e avaliação institucional (Região Centro-Oeste); política de capacitação de gestores (Região Norte); seleção de gestores; definição de parâmetros de gestão escolar (Região Nordeste).

A revista *Gestão em Rede* surgiu a partir da necessidade de “promover a divulgação de informações sobre a prática e concepções competentes de gestão educacional, visando a promoção da melhoria da qualidade das escolas públicas e de seus sistemas.” (Consed, site). Em uma parceria com o FNDE/MEC, foram lançadas três edições especiais que retratam experiências vencedoras do Prêmio Nacional de Referência em Gestão Escolar e que foram distribuídas para as escolas públicas estaduais e municipais.

Anexo 3.4 – Roteiro de entrevistas (CONSED)

1. Qual a sua trajetória no setor público? E como é (foi) sua participação no CONSED?
2. Na sua avaliação, qual o papel e a importância do CONSED para os Estados?
3. Na sua avaliação, em que medida o CONSED promove a articulação dos Estados?
4. Quais os resultados da articulação política e técnica entre os Estados?
 - a. Quais os pontos positivos e negativos? Como estes podem ser melhorados?
 - b. Existe algum acompanhamento dos programas e projetos do CONSED voltado para os Estados? (Progestão, Renageste etc.).
5. Quais temas têm gerado maior controvérsia entre os Estados?
6. Qual a sua avaliação sobre o papel dos Grupos de Trabalho? E quais os resultados?
7. Qual a relação entre o CONSED e o MEC? Quais as diferenças nesta relação ao longo do tempo?
8. Com o CONSED, quais as mudanças na relação direta entre os governos estaduais e o MEC?
9. Qual o papel do CONSED na Assembléia Nacional Constituinte?
10. Qual o papel do CONSED na formulação e implementação da LDB?
 - a. Havia uma posição comum aos estados? Como se chegou a esse consenso?
11. Qual o papel do CONSED na formulação e implementação do FUNDEF?
 - a. Havia uma posição comum aos estados? Como se chegou a esse consenso?
12. Qual o papel do CONSED na formulação do FUNDEB?
 - a. Havia uma posição comum aos estados? Como se chegou a esse consenso?
13. Qual o papel do CONSED no desenho (formulação) de programas nacionais do MEC?
 - a. Na reforma curricular e sua implementação: PCN, PCN em Ação e Proformação?
 - b. Nos sistemas de informação e avaliação: SAEB, Prova Brasil?
 - c. PDDE (Dinheiro Direto na Escola – 1995), PNLD (livro didático), PNTE (Transporte esc.)

14. Qual sua avaliação sobre a articulação horizontal no CONSED?
15. Qual o posicionamento do CONSED na relação entre os Estados e os municípios?
16. Qual o papel do CONSED na articulação política e técnica com a UNDIME?
17. Qual a importância de uma sede própria em Brasília?
18. Qual a sua avaliação sobre a criação de uma carreira específica para a área de educação (como há no Itamaraty e na Fazenda)?
19. Na sua experiência no setor público, como você via a articulação das outras políticas públicas (CONFAZ, CONSAD, CONASS) e como as compararia com a da Educação? Qual a relação do CONSED com estas outras arenas?
20. Como é a relação do CONSED com a sociedade civil como um todo e também com setores organizados (associações empresariais, sindicatos)?
21. O CONSED contribuiu para construir uma coalizão pró-educação no Brasil? Se sim, de que maneira e com que grau de sucesso?
22. Quais os principais desafios dos CONSED?
23. Que sugestões você faria para o CONSED melhorar?

ANEXO 4 – CONSAD

Roteiro de Entrevistas – CONSAD

1. Qual a sua trajetória no setor público? E como é (foi) sua participação no CONSAD?
2. Como surgiu o Fórum Nacional de Secretários de Estado da Administração?
3. Na sua avaliação, qual o papel e a importância do CONSAD para os Estados? Quais as mudanças nesse papel ao longo do tempo?
4. Na sua avaliação, em que medida o CONSAD promove a articulação dos Estados?
5. Na sua opinião, quais são os principais fatores que contribuem e/ou contribuíram para o fortalecimento do CONSAD?
6. Na sua opinião, quais são os principais programas/temas desenvolvidos pelo CONSAD?
7. Na sua opinião, quais são as maiores dificuldades do CONSAD?
8. Qual a importância de uma sede própria em Brasília?
9. Qual o papel do CONSAD na articulação política e técnica dos Estados?
 - a. Como foi a evolução dessa articulação?
 - b. Quais os principais resultados dessa articulação?
10. Qual a sua avaliação sobre o papel do CONSAD na disseminação de experiências de gestão?
11. Qual o papel dos Grupos de Trabalho? E quais os resultados?
 - a. GT – Compras de Passagens e Afins
 - b. GT – Tecnologia e Informação
 - c. GT – Compras, Licitações e Contratos
 - d. GT – Gestão de Pessoas
 - e. GT – Recursos Humanos
12. Qual o papel do CONSAD na formulação e implementação de programas nacionais? Por exemplo, no PNAGE e no PROMOEX.
13. Qual a sua avaliação sobre a relação entre o CONSAD e o MPOG?

- a. Diferenças ao longo do tempo.
 - b. Na articulação política e técnica.
 - c. Na definição de uma agenda de interesse comum.
14. Com o CONSAD, quais as mudanças na relação direta entre os Estados e o MPOG?
 15. Qual a relação entre o CONSAD e a Câmara dos Deputados?
 16. Na sua experiência no setor público, como você via a articulação das outras políticas públicas (CONFAZ, CONSED, CONASS) e como as compararia com a da Administração Pública? Qual a relação do CONSAD com estas outras arenas?
 17. Como é a relação do CONSAD com as organizações que congregam municípios (Frente Nacional de Prefeitos, Associação Brasileira de Municípios, Confederação Nacional dos Municípios)?
 18. Qual a sua avaliação sobre a relação do CONSAD com a sociedade civil como um todo e também com setores organizados (associações empresariais, sindicatos)?
 19. Quais os principais desafios dos CONSAD?
 20. Que sugestões você faria para o CONSAD melhorar?

ANEXO 5 – Lista de entrevistados

Quadro 36 – Lista de entrevistados

N.	CONFAZ	Âmbito de atuação			Observação
		Nacional	Estadual	Municipal	
1	André Luiz Barreto de Paiva Filho	MF	RS		Presidente COTEPE
2	Francisco Mendes de Barros	MF/UCP	SP		Coordenador da Unidade de Coordenação de Programas (UCP)/Sec. Executiva/Min. da Fazenda
3	Fernando Dall'Acqua		SP		Ex-Secretário de Estado da Fazenda SP
4	Eduardo Guardia	STN/MF/MP	SP		Ex-Secretário de Estado da Fazenda SP
5	Clóvis Panzarini		SP		Ex-Coordenador da Administração Tributária

N.	CONASS	Âmbito de atuação			Observação
		Nacional	Estadual	Municipal	
1	José da Silva Guedes	Conass	SP	São Paulo	Ex-Secretário de Estado da Saúde de São Paulo e também do município de São Paulo
2	Jurandi Frutuoso	Conass	CE	Pedra Branca (CE)	Secretário Executivo Conass, ex-Secretário de Estado da Saúde Ceará, ex-Secretário de Saúde do município de Pedra Branca (CE)
3	Eliana Maria Ribeiro Dourado	Conass	SP		Assessora Conass
4	José Ênio Sevilha Duarte	Conasems		Marília	Secretário Executivo Conasems e ex-Secretário de Municipal de Saúde de Marília
5	Adib Jatene	Conass, MS	SP		Ex-Secretário de Estado da Saúde SP; Ex-ministro da Saúde
6	Lúcio Alcântara	Conass	CE		Ex-Secretário de Estado da Saúde do Ceará

N.	CONSED	Âmbito de atuação			Observação
		Nacional	Estadual	Municipal	
1	Maria Auxiliadora Seabra Rezende		TO		Secretária de Educação TO e presidente Consed
2	Mozart Neves Ramos	CNE	PE		Ex-Secretário de Educação PE
3	Maria Helena Guimarães de Castro		DF	Campinas	Secretária de Educação SP
4	Cleuza Rodrigues Repulho			STA	Secretária de Educação Santo André e Presidente Undime
5	Maria do Pilar Lacerda Almeida e Silva	MEC/SEB		BH	Secretária da SEB/MEC e ex-Secretária de Educação BH

N.	CONSAD	Âmbito de atuação			Observação
		Nacional	Estadual	Municipal	
1	Luiz Carlos Bresser-Pereira	MARE			Ex-ministro do MARE
2	Sheila Maria dos Reis Ribeiro	MPOG			Servidora do MPOG
3	Evelyn Levy	MARE	SP		Ex-assessora do MARE, Ex-subsecretária de Gestão e RH do Estado de SP
4	Luciano Fernandes Moreira		vários		
5	Celestino Roque Secco - SC		SC		
6	Maurício Eliseu Costa Romão - PE		PE		