

Apresentação de Dossiê

Governança, relações federativas e políticas públicas

DOI: <https://doi.org/10.14244/agenda.2023.2.0>

Luciléia Aparecida Colombo

Professora Adjunta - Ciência Política - do Instituto de Ciências Sociais, da Universidade Federal de Alagoas. Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Alagoas. Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). Atualmente é Professora Visitante no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), onde atua no Projeto Federalismo, que tem a função de subsidiar as ações do Conselho da Federação. Foi Professora Visitante no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), atuando na análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). É coordenadora da Área Temática Política e Economia do Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Tem Pós-Doutorado concluído em Ciências Sociais na Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Foi Pesquisadora associada na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (DIRUR) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Tem Pós-doutorado concluído pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Sociedade da Universidade Federal de São Carlos. Tem Pós-Doutorado concluído em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. É Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), com bolsa da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Fez Doutorado-Sanduíche na Università degli Studi di Firenze, especificamente no Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, em Firenze, Itália, com bolsa FAPESP. É Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), tendo concluído com bolsa da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Possui Graduação em Ciências Sociais (Bacharelado) pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP-Araraquara), e Licenciatura em Ciências Sociais, pela mesma Universidade, sendo, neste período (2000 a 2003), bolsista do Conselho Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

E-mail: leiacolombo@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5285-4716>

João Mendes da Rocha Neto

Possui graduação em Geografia Bacharelado, Mestre e Doutor em Administração Pública pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Concluiu o estágio pós doutoral junto ao Centro de Estudos em Gestão e Ordenamento do Território da Universidade de Coimbra. Atualmente é professor do Programa de Pós-graduação em Administração Pública da Universidade de Brasília, na área de Administração Pública e Políticas Públicas. É Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços, cedido ao Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, onde exerce o cargo de Diretor. Tem experiência na área de relações federativas, capacidades institucionais, gestão local, coordenação e fragmentação de políticas públicas, desenvolvimento urbano e regional, transportes, turismo e ordenamento do território.

E-mail: jmdrn@uol.com.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2306-992X>



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença *Creative Commons Attribution*, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

1 Introdução

Frequentemente, deparamo-nos com um conceito que ainda está em construção, mas presente no desenho das políticas públicas: a governança. A maioria dos programas sociais contém esta espécie de ingrediente para o bom funcionamento das políticas, o qual funciona praticamente como um diagnóstico de boas práticas, impulsionando os governos como um modelo ideal a ser perseguido. A modernização do Estado Brasileiro, realizada de forma tortuosa, propiciou o surgimento da governança como uma maneira para estabelecer novos contornos para o relacionamento entre Estado, Sociedade e agora também o mercado, uma vez que admitimos que o alcance do Estado é limitado em algumas pautas, sendo que os agentes privados podem agir para o financiamento e execução de algumas destas políticas, através das parcerias público-privadas.

A governança, segundo Bresser Pereira (1997) é um conceito recente, mas que pode ser enquadrado enquanto um conjunto composto por recursos financeiros e administrativos de que um governo dispõe para facilitar as decisões políticas necessárias para a implementação de suas ações governamentais. Pelas dimensões que o conceito comporta, há que se destacar que a governança pode ser um termômetro para avaliar se determinados programas governamentais dispõem de recursos financeiros adequados para a sua execução; além disso, é também importante para pontuar em que medida existe uma burocracia disponível para amparar tais programas, especialmente contando com uma gestão burocrática adequada.

7

Adicionalmente, a dimensão da governança adquire centralidade no debate das políticas públicas, por ser um elemento fundamental para que as políticas públicas adquiriram maior legitimidade na sociedade. Portanto, o conceito não é um constructo teórico esvaziado de conteúdo prático, pelo contrário, ele é meio de operacionalização das ações do Estado, em diversos temas, e sob distintos arranjos, no atendimento as complexas demandas e interesses do tecido social.

Nesse sentido, a discussão de governança não só é polissêmica, mas é complexa e bastante alargada quando se trata de pensar seu papel no âmbito das distintas políticas e nos diferentes entes da federação. Trata-se, portanto, de um rico mosaico de institucionalidades que está disponível para ser estudado por diversos campos do conhecimento, a partir da ampla agenda de políticas e programas existentes.

No presente dossiê, priorizamos o conceito de governança nas suas diversas interfaces com os níveis federativos: União, Estados e Municípios, bem como eles se relacionam entre si. Aliados aos tradicionais conceitos de responsabilidade, legalidade e transparência, no nível local, a governança também exerce influência sobre o comportamento dos governantes, especialmente como eles pautam o debate sobre as políticas públicas que implementam, a partir de um inter-relacionamento baseado na articulação federativa.

Convém destacar que em um federalismo com fortes contornos de desigualdades, tanto sociais, como regionais, como é o caso brasileiro, a governança ocupa um lugar de expectativa sobre uma boa gestão pública, capacitada para oferecer serviços de qualidade. A viabilidade de boas políticas públicas

advém do inter-relacionamento cooperativo estabelecido entre os entes federados, com os agentes públicos e privados, além de impulsionar a coordenação e a cooperação através de complexas formas de articulação com os atores políticos e sociais envolvidos.

No entanto, a experiência do federalismo brasileiro aponta para um modelo baseado muitas vezes na difícil compreensão sobre os movimentos de centralização e descentralização e de como esse movimento pendular provoca dispersões em uma articulação mais profunda entre os entes federados (Monteiro Neto; Colombo; Rocha Neto, 2021). Neste sentido, conforme aponta Arretche (1996), a partir da Constituição de 1988 e sobre a ótica das políticas públicas e dos direitos sociais, a descentralização foi considerada a forma mais eficaz para o tipo de federalismo que se aventava, especialmente pela capacidade de tornar a prestação de serviços mais democrática e transparente. Paralelamente, a centralização passou a ser vista como não desejável e associada com o autoritarismo e com a falta de controle das ações governamentais por parte da sociedade civil. A alta expectativa em torno da descentralização acabou provocando uma confusão no ideário popular, especialmente em um momento de reabertura política.

O desenho federativo oriundo da Constituição de 1988 sinaliza, pois, para esses entendimentos divergentes, pois acreditava-se que a federação era dominada por interesses estaduais, por um poder informal dos governadores de estado, além de possuir uma dependência do poder central. Esta tese também aponta para uma federação mais fragmentada, onde vários centros do poder competem entre si, tornando o modelo mais próximo de uma competição. Além disso, a natureza do sistema federativo brasileiro também deve se adequar ao princípio dos *checks and balances*, relacionado às ações coletivas estabelecidas entre os entes, colaborando com a união na diversidade (Elazar, 1987). Portanto, o federalismo também fornece boas pistas sobre como atores subnacionais se organizam para oferecer à população-alvo os bens e serviços públicos dos quais possuem a competência da oferta.

8

2 As peculiaridades do caso brasileiro

Quando se deseja discutir a complexidade do Brasil do ponto de vista da gestão pública, é muito comum o acionamento do argumento sobre sua extensão, mas isso não pode ser discutido dissociado de outras dimensões que envolvem processos históricos e estruturais que configuraram um país eivado de desigualdades.

Dessa forma, as capacidades estatais, ou melhor dizendo, o estofo institucional dos entes federados, é também uma expressão desse quadro bastante heterogêneo, apontando para um elemento que reforça, e se reforça, partindo dos déficits encontrados no desenvolvimento econômico e social, resultando em vazios institucionais, que não se expressam somente pela ausência do Estado, mas por sua débil presença no provimento de serviços, ou nos meios para fortalecimento da cidadania (Araújo, 2015; Camargo, 2020).

Somos um país com cerca de 5.570 municipalidades que, por força constitucional, receberam uma série de responsabilidades, sem que o governo central lhes oferecesse a devida

contrapartida, seja nas questões de ordem técnica, seja no financiamento, o que resulta em cidadãos brasileiros categorizados segundo a capacidade institucional encontrada nas gestões locais.

Do lado do Governo Federal, também é possível observar heterogeneidades, considerando que algumas políticas operam na forma de sistema e, portanto, seus instrumentos encontram-se consolidados, seja pelo percurso institucional já feito, ou por dispositivos constitucionais/legais que asseguram os meios para sua implementação. Assim o quadro do debate federativo quando associado as políticas públicas não deve ser reduzido a perspectiva dos entes subnacionais (Pires; Gomide, 2016).

Apesar de ser uma discussão bastante profícua no âmbito da academia, na esfera governamental e em parte da sociedade civil, o federalismo brasileiro vem adquirindo espaço, seja pela PEC 188/2019 que previa uma verdadeira reestruturação dessa configuração, impondo algumas travas não só para criação de novos municípios, mas também para sobrevida dos já existentes, uma proposta que não teve boa aceitação no Congresso Nacional, que a paralisou. No entanto, nos últimos meses, o debate do federalismo emergiu no contexto da Reforma Tributária, a PEC 45, que promoveu uma nova distribuição de recursos, que para alguns gestores soou como positivo, mas também sofreu resistência de grupos políticos, notadamente os governadores do centro-sul e dos maiores municípios do país (Orair; Gobetti, 2021).

Um debate que se limitou ao montante dos tributos, mas ainda está longe de se aprofundar na discussão da qualidade dessa aplicação de recursos, para atendimento as demandas da sociedade, em busca de equidade e bem-estar. Assim, compreender o cenário do federalismo brasileiro requer um enorme esforço teórico, considerando que há fatores estruturais e conjunturais que afetam o arranjo quando se trata de implementar políticas públicas.

Essas distintas posições, por vezes, resultam em judicialização, o que também pode repercutir nas finanças dos entes locais na implementação de políticas públicas, notadamente quando se trata de decisões de cortes superiores com repercussões que criam obrigações para os municípios, sem que os meios para viabilizá-las estejam aclarados nos Acórdãos. Fato que também ocorre com decisões vindas das cortes de contas, sejam elas federais, como o Tribunal de Contas da União (TCU), sejam elas estaduais, os TCEs (Cruz *et. al.*, 2017).

Ainda se falando dos desafios do sistema de fiscalização e controle, há que se destacar a aplicação de interpretação das normas de gestão, nas diversas políticas públicas, de forma homogênea entre os municípios do país, sem considerar os déficits institucionais, que muitas vezes são estruturais, cujas soluções estão completamente fora de alcance dos gestores locais.

A federação brasileira se constitui em uma importante armadura institucional que, com limitações, vem amadurecendo, mas ainda carece de um debate mais qualificado no desenho de políticas públicas, que na maior parte das vezes toma as gestões locais como implementadoras, sem lhes oferecer lugar de participação no processo de formulação das políticas públicas nacionais. Isso tem levado algumas políticas/programas a cometerem erros crassos no atendimento as demandas, muitas vezes, desconhecendo particularidades desse complexo território (Oliveira; Couto, 2019).

Ainda persiste uma posição de primazia técnica do governo federal, que reúne os incentivos e constrangimentos, notadamente os recursos de financiamento, relegando a plano secundário as municipalidades em importantes etapas na formulação de políticas e programas. Certamente, que colocar a mesa 5.570 municípios se constituiriam em um enorme desafio, mas hoje já é possível estabelecer diálogo com entidades associativas que possuem representatividade, e legitimidade, quando chamadas a participar da formulação.

3 Cooperação e competição no federalismo brasileiro

Diante do exposto acima e dado que o Brasil é um país de dimensões continentais, cabe também considerarmos que a federação brasileira oscila entre momentos de grande cooperação e grande competição. Daniel Elazar (1987) define o federalismo a partir da junção de várias partes, formando um todo, coeso e de forma consensual:

O termo “federal” é derivado do latim *foedus*, o qual significa pacto. Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles” (Elazar, 1987, p. 34).

10

No entanto, os termos do pacto nem sempre são estabelecidos de forma harmônica e com a participação de todos os entes, de forma homogênea; o sistema federativo possibilita a resolução dos conflitos e a amortização dos dissensos, mas as relações intergovernamentais são produzidas de forma específica, a depender dos diferentes contextos sociais e políticos no qual estão imersos. Como dito anteriormente, a Constituição de 1988 é responsável por oferecer uma sustentação robusta ao federalismo, especialmente porque o considera cláusula pétrea. Nos termos do Texto: “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (Brasil, 1988, p. 26). Nos termos seguintes, a Constituição ainda define qual a competência, em cada área social, dos entes federados.

Neste sentido, ainda que formem um pacto, a autonomia é prerrogativa essencial, garantida na Constituição. Todavia, como ressalta Cunha (2004), os entes federados se organizam de forma autodeterminada, sem necessariamente consultando os demais entes na tomada de decisões. Além disso, o Brasil não dispõe de um modelo de relações federativas, o que favorece a ação individual para decisões que frequentemente envolvem o coletivo.

Um dos momentos em que podemos presumir que o federalismo se comporta de maneira competitiva ou ao menos não cooperativa é a existência recorrente das desigualdades federativas, de cunho econômico e social, especialmente envolvendo as regiões norte, nordeste e centro-oeste de um

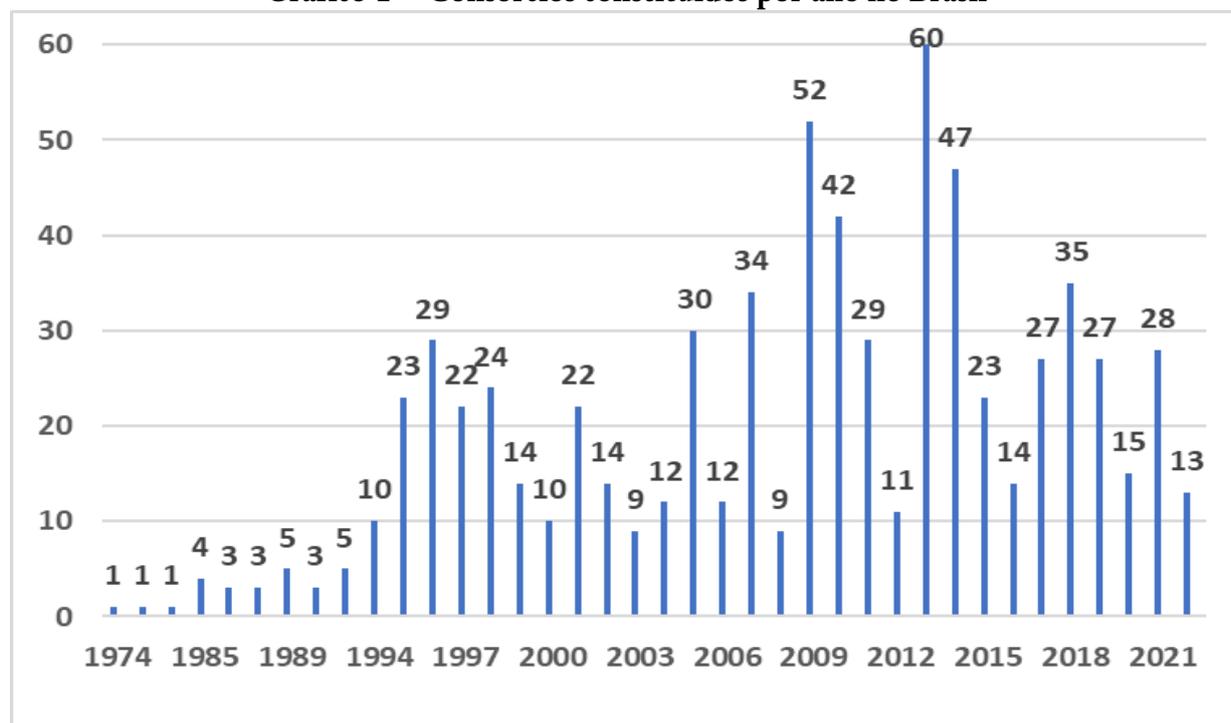
lado, e sul e sudeste, de outro. O primeiro bloco, historicamente apresenta problemas no desenvolvimento socioeconômico, tendo recebido atenção governamental de quase todos os governos brasileiros. Já o Sudeste e o Sul foram consideradas regiões privilegiadas, uma vez que apresentam números sempre promissores no desenvolvimento. A permanência destas desigualdades definitivamente é um ingrediente importante para não considerarmos o federalismo como cooperativo em sua integralidade.

No entanto, recentemente o Brasil inovou, com a experiência dos Consórcios, tanto municipais como estaduais. A cooperação horizontal promovida pelos consórcios intermunicipais foi estabelecido e impulsionado pela Constituição de 1988, adequando-se a um Estado descentralizado então nascente. O Artigo 23 da Constituição Federal normatiza que fica a cargo das leis complementares o estabelecimento de formas de articulação entre os entes federativos: “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (Brasil, 1988, p. 30). Neste caso, a Lei 11.107, de 2005, que ficou conhecida como Lei dos Consórcios Públicos, foi a responsável por oficializar a inovação federativa que representava os Consórcios.

Embora as primeiras experiências dos Consórcios datam da década de 70, o reconhecimento institucional deles aconteceu somente a partir da Lei 11.107, entretanto, a sua existência formal ao longo dos anos não teve um padrão de crescimento homogêneo, com períodos de maior e de menor número destes, conforme podemos observar no gráfico abaixo:

11

Gráfico 1 – Consórcios constituídos por ano no Brasil



Fonte: Confederação Nacional dos Municípios, 2022.

Neste sentido, apesar de representar um desenho inovador no federalismo brasileiro, os Consórcios Públicos, tanto intermunicipais como interestaduais (como exemplo, o Consórcio Nordeste), ainda temos um modelo federativo que oscila entre a cooperação e a competição, exigindo esforços cada vez mais constantes de gestores e da própria Academia, para a propositura de novas maneiras de inter-relacionamento entre os entes federados. E é exatamente neste gargalo que o presente dossiê pretende contribuir para avançar no debate.

Portanto, o primeiro artigo que compõe o presente dossiê, de autoria de Catarina Segatto, Fernanda Lima-Silva e André Luis Nogueira da Silva, denominado **Diferentes padrões de coordenação estadual: os fatores explicativos da atuação coordenadora nos estados brasileiros**, busca compreender atuação dos governos estaduais em três políticas - Educação, Saúde e Proteção e Defesa Civil, considerando a influência da coordenação nacional e os mecanismos que impulsionam as dinâmicas subnacionais no inter-relacionamento com os Estados selecionados, Ceará, São Paulo e Acre.

O segundo artigo, de autoria de Patrícia Rodrigues Chaves da Cunha e Raquel Peres Macêdo, intitulado **Governança de Parcerias Público-Privadas na Educação: olhando o Projeto Jovem de Futuro**, tem como objetivo a análise sobre as relações entre a governança de Parcerias Público-Privadas na Educação (PPPEs), especificamente na atuação de Unidades Federativas brasileiras, através do Projeto Jovem de Futuro (PJF), verificando se estas parcerias atuam na diminuição das desigualdades regionais.

O terceiro artigo, escrito por Gabriel Varella de Oliveira, Quemuel Baruque de Freitas Rodrigues e Pedro Cardoso Saraiva Marques, tem o título **“Tenha fé, porque até no lixão nasce flor”**: uma avaliação do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e busca compreender os efeitos do plano municipal de resíduos sólidos no tratamento dos resíduos urbanos, em conexão com a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Utilizam o modelo de *Diff-in-Diff* para analisar a gestão destes resíduos nas cidades.

O quarto artigo, de Felipe Brasil, Gabriel Rodrigues dos Santos e Laura Castanho Teruel, denominado **Prioridades em políticas públicas na Agenda Retórica Presidencial: o início do terceiro mandato de Lula**, busca analisar as prioridades da agenda do referido Presidente, a partir da análise de documentos oficiais, sendo eles: Plano de Governo registrado no TSE; Discurso de vitória; discurso de diplomação; os discursos de posse e a Mensagem ao Congresso Nacional.

O quinto artigo, de Isabella Gentile de Oliveira, Alessandra Santos Nascimento e Helena Carvalho de Lorenzo, denominado **Atenção governamental e políticas públicas no Brasil: Painel de Legislação Ambiental**, tem o propósito de analisar como a agenda governamental brasileira absorveu o tema ambiental, a partir dos posicionamentos do Poder Executivo, do Poder Legislativo e da Administração Indireta. Analisa o relatório do Clube de Roma, em 1970, e verifica a atuação do Brasil nas Conferências Internacionais para o Desenvolvimento e o Meio Ambiente, entre os anos de 1992 a 2012.

Por fim, o sexto artigo, de autoria de Guilherme de Matos Floriano, denominado **Bolsa Família e COVID-19: cartografando um cosmograma através da Teoria do Ator Rede em Araraquara-SP**, realiza uma etnografia para mapear a rede que se forma através dos atores humanos e não humanos envolvidos no Programa Bolsa Família (PBF).

Todos os artigos selecionados envolvem, portanto, o tema geral do dossiê e contribuem decisivamente para a ampliação do debate sobre governança, relações federativas e políticas públicas, tomando o tempo presente como panorama geral das observações, com retornos ao passado, para cabíveis contextualizações.

4 Referências

ARAÚJO, V. Federalismo, centralização e diferenças regionais: o padrão de desigualdade das políticas não reguladas do Brasil pós-1988. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 3, n. 15, p. 63-99, 2015.

ARRETCHE, M. Mitos da Descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 11, n. 31, 1996.

13

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

CAMARGO, A. Desigualdades regionais e federalismo assimétrico. **Rev. C&Tropico**, v. 44, n. 2, p. 81-129, 2020.

CRUZ, T.; *et al.* A judicialização das políticas: desafios na gestão pública municipal. **Universitas**, n. 3, 2017.

CUNHA, R. E. da. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), **Revista do Serviço Público (RSP)**, 2004.

ELAZAR, D. **Exploring Federalism**. University Alabama Press, 1987.

PEREIRA, L. C. B. A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Cadernos MARE da reforma do estado**, v. 1, 58 p., 1997.

MONTEIRO, A.; COLOMBO, L. A.; ROCHA NETO, J. M. Políticas Territoriais em Tempos de Múltiplas Crises: desafios e perspectivas para o Brasil na década de 2020. **Texto para Discussão** (IPEA), v. 1, p. 1-59, 2023.

OLIVEIRA, V. E.; COUTO, C. G. Diretrizes prioritárias e fases da implementação: como mudam as políticas públicas. LOTTA, G. (Org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

ORAIR, R. O.; GOBETTI, S. W. Reforma tributária e federalismo fiscal: uma análise das propostas de criação de um novo imposto sobre o valor adicionado para o Brasil. **Cadernos de finanças públicas**, v. 21, n. 1, 2021.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Á. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p.121–143, 2016.