

**FEDERALISMO E ARTICULAÇÃO INTERESTADUAL:  
O PAPEL DO CONSAD NA POLÍTICA DE  
MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA**

Hironobu Sano  
Fernando Luiz Abrucio

## **FEDERALISMO E ARTICULAÇÃO INTERESTADUAL: O PAPEL DO CONSAD NA POLÍTICA DE MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA**

Hironobu Sano  
Fernando Luiz Abrucio

### **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. Diante deste cenário, este artigo tem como objetivo analisar a atuação do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração e seus efeitos sobre as políticas de gestão pública. Para tanto, serão investigados os fatores que levam à competição, cooperação e aprendizagem no inter-relacionamento entre os governos estaduais. Ao mesmo tempo, serão analisadas as consequências dessa articulação na relação vertical junto ao Governo Federal. Para a realização deste trabalho foram realizadas análise documental e entrevistas com representantes do Consad.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	3
1 FEDERALISMO E MODELOS DE COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL.....	7
2 CONTEXTO HISTÓRICO.....	15
3 A TRAJETÓRIA RECENTE DA REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO.....	18
4 OS EFEITOS NÃO ESPERADOS DO PLANO DIRETOR DE REFORMA DO ESTADO.....	21
5 A CONSTRUÇÃO DO PNAGE E O FORTALECIMENTO DA ARTICULAÇÃO HORIZONTAL.....	28
CONCLUSÃO.....	34
REFERÊNCIAS.....	38

## INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é dar centralidade para a questão das relações interestaduais e analisar sua influência no desenho das políticas públicas e na relação entre ações horizontais e coordenação vertical entre os níveis de governo. O estudo das articulações interestaduais é uma temática que foi praticamente ignorada pelos estudos acadêmicos e pouco se sabe sobre o funcionamento das relações horizontais entre os estados e sua influência no campo das políticas públicas.

Para avançar nesse campo de estudo, este artigo apresenta o resultado de uma pesquisa envolvendo o Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (Consad)<sup>1</sup> e o impacto das relações horizontais na coordenação vertical e na formulação de políticas de modernização da gestão pública.

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.

Ao abordar 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

---

<sup>1</sup> Este artigo é resultado de Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo defendido na FGV-EAESP. A Tese analisou quatro áreas mais representativas no conjunto dos setores governamentais: 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). Este artigo é uma breve análise a partir do Consad.

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.

No Brasil, há hoje quinze entidades que articulam Secretários Estaduais dessas políticas públicas, conforme listados no quadro 1.

#	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 (CONRAD)	1991
7	Conselho Nacional de Secretários de Estado da Justiça, Direitos Humanos e Administração Penitenciária (CONSEJ)	1999
8	Conselho Nacional de Secretários de Estado de Planejamento <sup>2</sup> (CONSEPLAN)	2000
9	Colégio Nacional de Secretários Estaduais de Segurança Pública (CONSESP)	2003
10	Fórum Nacional de Secretários de Turismo	2003
11	Conselho Nacional dos Secretários dos Transportes (CONSETRANS)	*
12	Fórum Nacional dos Secretários de Trabalho (FONSET)	*
13	Fórum Nacional de Secretários de Agricultura (FNISA)	*
14	Fórum Nacional de Secretários de Habitação	*
15	Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social	*

Quadro 1 – Conselhos de Secretários Estaduais

Fonte: elaboração dos autores.

\* sem informação

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

<sup>2</sup> O Conselho foi criado durante a XXVIII Reunião do Fórum Nacional de Secretários do Planejamento, realizado em 18 de outubro de 2006.

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.<sup>3</sup>

Por meio de um estudo de caso na área da administração pública 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 um único estudo de caso 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.

Para dar suporte a este artigo, a seção seguinte apresenta o referencial teórico utilizado: federalismo e relações integovernamentais, em que se destaca os modelos de relacionamento de poder entre as unidades de uma federação. É importante frisar que, ao analisar as principais características do federalismo e os modelos de relações intergovernamentais, este artigo 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,

---

<sup>3</sup> 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.

Dessa forma, os Conselhos de Secretários Estaduais, objeto de estudo desse artigo, 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 lócus 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. A partir deste ponto, quando for utilizado o termo Conselho, estaremos nos referindo de forma genérica aos Conselhos de Secretários Estaduais.

recorreu-se aqui à literatura do neo-institucionalismo histórico. 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.<sup>4</sup>

Em seguida é apresentado uma breve análise do contexto histórico do federalismo brasileiro, marcado pela ausência de uma cultura de negociação entre os entes federativos e pela tensão entre centralização e descentralização do poder relacionadas a duas conjuturas críticas. Em seguida é apresentado o estudo de caso do Consad. No ultimo bloco sao apresentadas as principais conclusões.

---

<sup>4</sup> Para um estudo empírico e detalhado com o apoio desta vertente teórica, ver Pierson, 1994.

## 1 FEDERALISMO E MODELOS DE COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL

As principais referências utilizadas para apresentar as características essenciais de sistemas federativos e relações intergovernamentais 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.

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 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 destacou ainda 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).

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).

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). 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.

As relações intergovernamentais são um fenômeno universal que ocorre sempre que dois ou mais governos interagem para o desenvolvimento ou execução de políticas públicas e pode ser definido, segundo Elazar, como “(...) 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).

Ainda segundo Elazar, 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).

Wright percebeu não somente a centralidade do tema da coordenação, como 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 1.

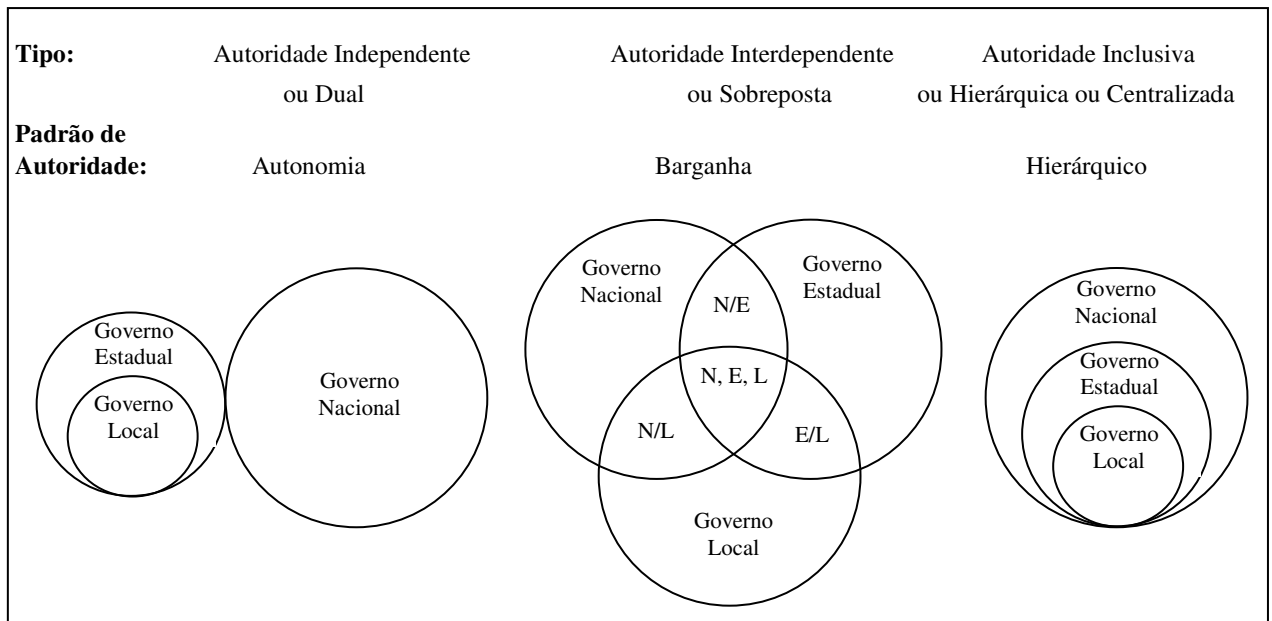


Figura 1 – Modelo de relacionamento entre as unidades nacional, estadual e local para os EUA  
Fonte: Wright (1988, p. 40).

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.<sup>5</sup> E, dessa forma, o ponto de tangência representado na figura significa que não há necessidade de maior interlocução entre os atores. 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 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

<sup>5</sup> Nos EUA, o governo local, cuja existência depende do estadual, encontra-se dentro dos limites de atuação da sua geradora.

hierárquica. Este padrão remete ao modelo piramidal ou centro-periferia de Elazar (1987, p. 35), 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 1; 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).<sup>6</sup> 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 dos pactuantes de uma federação, ao passo que certo grau de inclusividade é fundamental em federações mais heterogêneas e desiguais. No

---

<sup>6</sup> “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.”

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).

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,

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).

A falta de uma coordenação mais efetiva 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, p. 458).

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 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.

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.

O segundo aspecto – representação dos interesses das partes no centro – é abordado nos estudos sobre processos de formulação de políticas, que 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 o artigo envereda, a partir da análise da forma de atuação do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração, o qual engloba 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.

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). 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.

Por fim, 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).

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

## 2 CONTEXTO HISTÓRICO

Para contextualizar o federalismo brasileiro dentro do qual se insere este estudo, 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.



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).<sup>7</sup>

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 e 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 de o 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 (ABRUCIO, 1998).

A partir do sucesso econômico e político do Plano Real, uma nova dinâmica federativa começou a se desenhar (KUGELMAS & SOLA, 1999; MELO, 2005; ABRUCIO e 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 e MARQUES, 2001). Além disso, teve mais condições de ordenar o processo 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

---

<sup>7</sup> “(...) moments when substantial institutional change takes place thereby creating a ‘branching point’ from which historical development moves onto a new path.”

fossem legitimados junto ao plano local, ao que se 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.

Essas duas conjunturas críticas e suas respectivas fases estão resumidas no quadro a seguir.

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

Quadro 2 – Fases das relações intergovernamentais no Brasil  
Fonte: elaboração dos autores.

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.

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 – como de eventos estratégicos que ocorreram nos diversos setores das políticas públicas, incluindo o campo da administração pública.

### 3 A TRAJETÓRIA RECENTE DA REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO

As primeiras reformas administrativas do século 20 no Brasil foram conduzidas por governos autoritários e as mudanças eram voltadas para a melhoria no plano federal. Dessa forma, as alterações não chegavam e não tinham como intenção influenciar as administrações públicas estaduais.

A primeira grande reforma administrativa foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, numa tentativa de implantar a reforma burocrática e 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.

A redemocratização e o enfraquecimento do Governo Federal 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 Administrativa<sup>8</sup>, incumbidas de propor medidas de modernização da máquina pública.

A questão da racionalização da estrutura administrativa 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 estatais<sup>9</sup>, 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

---

<sup>8</sup> Decreto n. 91.309, de 4 de junho de 1985, e Decreto n. 91.501, de 31 de julho de 1985.

<sup>9</sup> Decreto-Lei n. 2.300, de 21 de novembro de 1986.

novos quadros dirigentes para o setor público em função de um “claro objetivo de valorização da função pública e de renovação dos quadros.” (idem).

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).

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 Civil<sup>10</sup>.

No primeiro governo da Nova República, as ações desenvolvidas no campo da reforma administrativa continuaram 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,

---

<sup>10</sup> Decreto n. 93.213, de 3 de setembro de 1986.

o federalismo competitivo e por vezes predatório que predominava também não contribuiu para uma aproximação entre as duas esferas.

Como dito anteriormente, 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.

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, tornaria a entidade que congrega os Secretários Estaduais de Administração na principal representante da bandeira da modernização da gestão pública em período recente. Paradoxalmente, o fortalecimento do Fórum ocorreu em um ambiente caracterizado pelo enfraquecimento do poder dos governadores frente ao da presidência da República, decorrente das circunstâncias da segunda conjuntura crítica.

#### 4 OS EFEITOS NÃO ESPERADOS DO PLANO DIRETOR DE REFORMA DO ESTADO

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. É importante frisar ainda que enquanto os governos estaduais enfrentavam uma grave crise, o Governo Federal atuou na implementação de diversas medidas que atuaram na melhoria da coordenação federativa.

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 e 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 (SANO e ABRUCIO, 2008).

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:<sup>11</sup>

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.”<sup>12</sup> Esse apoio foi costurado para a fase de elaboração da proposta de reforma administrativa<sup>13</sup> 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 Moreira<sup>14</sup> – 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,

---

<sup>11</sup> 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 José Sarney.

<sup>12</sup> *Idem*.

<sup>13</sup> 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.”

<sup>14</sup> 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.

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.<sup>15</sup>

A importância do Fórum de Secretários foi reforçada por Sheila Maria dos Reis Ribeiro<sup>16</sup>, 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 preciso 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 situação até então inédita 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 e 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 salientar 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

---

<sup>15</sup> 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 agencies* e as *Quangos* (*Quasi Autonomous Non Governmental Organizations*), inspirações para agências executivas e as organizações sociais, respectivamente (Martins, 2003, p.19)

<sup>16</sup> Entrevista concedida em 12 de julho de 2007. É servidora de carreira do Ministério do Planejamento e foi Coordenadora do PNAGE no MPOG/SEGES.



pela área de saúde<sup>17</sup>, 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,

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.<sup>18</sup>

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 Romão<sup>19</sup>, 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, Luciano Moreira ressaltou que “o Bresser Pereira criou a Secretaria de Articulação Institucional [1996].

---

<sup>17</sup> O CONASS e o CONASEMS fazem parte da estrutura formal de tomada de decisões sobre o SUS.

<sup>18</sup> Idem.

<sup>19</sup> Foi Secretário de Administração de Pernambuco de 1999 a 2006 e participou da institucionalização do CONSAD em 2000. Entrevista concedida em 19 de julho de 2007.

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.”<sup>20</sup>

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 acessa a articulação do Consad e a interlocução com o Governo Federal, conforme relatou Maurício Romão<sup>21</sup>:

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 20<sup>22</sup>, 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 profícuo.

A importância desse canal foi lembrada por representantes do Executivo Federal. Para Sheila Ribeiro, “a Proposta de Emenda Constitucional 19 teve apoio fundamental dos estados”<sup>23</sup>, opinião reforçada pela visão de Evelyn Levy:<sup>24</sup>

(...) 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

<sup>20</sup> Decreto nº 1.825, de 29 de fevereiro de 1996.

<sup>21</sup> Idem.

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> Idem.

<sup>24</sup> 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.

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 e 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 Planejamento, 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 e COSTA, 1998; MARTINS, 2003; REZENDE 2004), 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.<sup>25</sup>

Essa situação revela um momento de inflexão da agenda da gestão pública no Governo Federal que, cada vez mais, distanciou-se do tema.<sup>26</sup> 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 do ex-ministro Bresser Pereira que imaginou encontrar guarida no Ministério do Planejamento para os ideais da sua reforma. É importante registrar, entretanto, dois importantes legados: a introdução do tema da gestão

---

<sup>25</sup> Idem.

<sup>26</sup> ver Martins (2003).

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: 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. 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 ajudam a explicar 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.

## 5 A CONSTRUÇÃO DO PNAGE E O FORTALECIMENTO DA ARTICULAÇÃO HORIZONTAL

Para a área de gestão, 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 Ribeiro<sup>27</sup>, “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 Luciano Moreira em entrevista.

Ainda de acordo com Sheila 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 Fiscal<sup>28</sup> levaria a um salto na gestão pública.”<sup>29</sup>

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 Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE).

O PNAGE foi desenvolvido em conjunto pelo Consad, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (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. As principais etapas do PNAGE estão listados no Quadro 3 a seguir.

---

<sup>27</sup> Idem.

<sup>28</sup> Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

<sup>29</sup> Idem.

<b>Data</b>	<b>Evento</b>
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

Quadro 3 – Histórico de construção do PNAGE

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 (Cofix)<sup>30</sup> 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), 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.<sup>31</sup>

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

<sup>30</sup> A Cofix, 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.

<sup>31</sup> Atual Secretário Estadual de Administração e dos Recursos Humanos do Rio Grande do Norte e Presidente do Consad. Entrevista concedida em 31 de agosto de 2006.

Estados participaram do PNAFE e 65% desses indicaram que houve uma melhoria no sistema de planejamento e gestão. Ou seja, em muitos estados o PNAFE não ficou restrito a melhorias nas administrações fazendárias, mas teve reflexos em outras áreas e também em outros Poderes (CONSAD, 2004). Mesmo que de forma incipiente ou limitada, este processo contribuiu para disseminar a importância de um projeto da magnitude do PNAFE para outras áreas.

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 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 Maurício Romão,<sup>32</sup>

(...) 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. Imaginávamos que para ser recebido por um ministro ou para elaborar uma carta 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.”<sup>33</sup>

Segundo Joaquim Castro<sup>34</sup>, 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, o Consad reafirmou seu interesse pelo programa em julho de 2001, ou seja, três anos após o envio da carta-consulta à Comissão de Financiamentos Externos. 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

---

<sup>32</sup> Idem.

<sup>33</sup> Idem.

<sup>34</sup> Idem.



pactuação da metodologia de trabalho e Missões Especiais do BID.” (CONSAD, s.d., p.2). Joaquim Castro<sup>35</sup> e Sheila Ribeiro<sup>36</sup> 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 Castro<sup>37</sup>, a superação deste risco contou com o apoio de Nélson Machado, que assumiu a Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento desde o início do 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. Ribeiro<sup>38</sup> 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 Nélson Machado

---

<sup>35</sup> Idem.

<sup>36</sup> Idem.

<sup>37</sup> Idem.

<sup>38</sup> Idem.

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 e 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 (idem, 2006, p. 10). São gestores que, em grande parte, haviam trabalhado no 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. (idem, 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).

## CONCLUSÃO

Podemos dizer que no campo das políticas públicas, 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 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.

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 foi 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, por exemplo, 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.

No caso do Consad, 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 outros 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 do caso mostrou uma dinâmica de troca e disseminação de experiências por meio do Fóruns de Secretários Estaduais. O intercâmbio de experiências é reforçado pela criação de grupos de trabalho que, em geral, envolvem técnicos de diferentes estados.

Como consideração final, vale retomar um ponto ressaltado 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.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1998.

ABRUCIO, F. L. (2004). **Diagnóstico geral das administrações públicas estaduais**. PNAGE/Ministério do Planejamento/BID. São Paulo. Mimeo. Disponível em: <[http://www.consad.org.br/novo\\_site//images/DiagnosticoGeralAdmPubEstaduais.pdf](http://www.consad.org.br/novo_site//images/DiagnosticoGeralAdmPubEstaduais.pdf)>. Acesso em 11 mar. 2007.

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. 2005. **Revista de Sociologia e Política**, 24, 41-67. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 1<sup>o</sup> nov. 2007.

ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998.

ABRUCIO, F. L.; GAETANI, F. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. In: CONSAD. **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados**, Brasília: Consad, 2006.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo, democracia e governo no Brasil: idéias, hipóteses e evidências. **BIB**, 51, 13-34, 2001.

ARRETCHE, M. T. S. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: Editora 34, 1998.

BURGESS, M. **Federalism and federation**: a reappraisal. In: BURGESS, M.; GAGNON, A. (Org.). London. Harvester/Wheatsheaf, 1993.

CARVALHO, J.M. Federalismo y Centralización em el Imperio Brasileño: historia y argumento. In: CARMAGNANI, M. **Federalismos latinoamericanos**: México/Brasil/Argentina. Fondo de Cultura Econômica. Cidade do México, 1993.

CONSAD. **Cronograma oficial do Pnage**. (s.d.). Disponível em: <[http://www.consad.org.br/novo\\_site/images/Cronograma%20oficial%20PNAGE.pdf](http://www.consad.org.br/novo_site/images/Cronograma%20oficial%20PNAGE.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. **Diagnóstico da administração pública estadual**. Brasília: Consad (mimeo), 2004.

\_\_\_\_\_. **Carta de Curitiba**. (2006b). Disponível em: <[http://www.consad.org.br/novo\\_site/images/CartadeCuritibaOficial.doc](http://www.consad.org.br/novo_site/images/CartadeCuritibaOficial.doc)>. Acesso em: 20 mar. 2007.

COUTO, C.; ABRUCIO, F. L. O segundo Governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo Social**, v. 15, n. 2. São Paulo. USP; 269-301, 2003.

ELAZAR, D. **Exploring federalism**. Tuscaloosa, Alabama: The University of Alabama Press, 1987.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

GAETANI, F. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. **Revista do Serviço Público**, 54(4), Out-Dez, 2003.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. New York: HarperCollins, 1995.

KUGELMAS, E.; SOLA, L. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social**, 11(2), 63-91, out. São Paulo: USP, 1999.

GARMAN, C.; LEITE, C. K. da S.; MARQUES, M. da S. 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, 2001.

LEITE, C. K. da S. **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, 2006.



LIMONGI, F.. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos** – Cebrap, 76, Nov, 2006

MARCELINO, G. F. **Evolução do Estado e reforma administrativa**. (Série Reforma Administrativa). Brasília: Secretaria da Administração Pública da Presidência da República, 1987.

MARTINS, H. F. Reforma do estado na era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública? 2003. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. **O Estado em uma era de reformas**: os anos FHC. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

MELO, M. A. Políticas públicas urbanas para a nova década: uma agenda de questões. 2002. In: CASTRO, A. C. **Desenvolvimento em debate**: painéis do desenvolvimento brasileiro II, 3, 337-72. Rio de Janeiro: BNDES. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro\\_debate/3-Introducao.pdf](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_debate/3-Introducao.pdf)>. Acesso: 11 ago. 2007.

MELO, M. A. 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, 2005.

Méndez, J. L. Estudio Introductorio. In: D. S. Wright, **Para entender las relaciones intergubernamentales**. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**. Rio de Janeiro. Editora Zahar/ENAP, 1997.

PALERMO, V. 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, 2000.

PIERSON, P. **Dismantling the welfare state?** Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment. New York, NY: Cambridge University Press, 1994.

PIERSON, P. Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy. **Governance**: an International Journal of Policy and Administration, 8(4), 449–478, 1995.

REZENDE, F. C. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: FGV, 2004.

SANO, H. **Articulação horizontal no federalismo brasileiro**: os Conselhos de secretários estaduais. Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, Brasil, 2008.

SANO, H.; ABRUCIO, F. Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, 48(3), 64-80, 2008.

STEWART, W. H. **Concepts of federalism**. Lanham, Md: University Press of America, 1984.

STF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.376-4**, 2001a. Disponível em: <[http://www.stn.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/lei\\_complementar.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/lei_complementar.asp)>. Acesso em: 30 mai. 2007

THELEN, K. Historical institutionalism in comparative politics. **Annual Review of Political Science**, 2, 369-404, 1999.

WATTS, R. Models of federal power sharing. **International Social Science Journal**, Ottawa, 53(167), 23-32, 2001.

WRIGHT, D. S. **Understanding intergovernmental relations**. 3. ed. California: Books/Cole Publishing Company, 1988.

---

#### AUTORIA

**Hironobu Sano** – professor dos cursos de administração da PUC-SP e FEI-SP, doutor e mestre em administração pública e governo pela FGV-EAESP.

Endereço eletrônico: hiro.sano@gmail.com

**Fernando Luiz Abrucio** – professor do programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas

Endereço eletrônico: fernando.abrucio@fgv.br