

A experiência de cooperação interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios

91

FERNANDO LUIZ ABRUCIO E HIRONOBU SANO

O debate sobre cooperação federativa no Brasil cresceu muito nos últimos anos. Isso ocorreu seja por conta da percepção da importância do fenômeno e das dificuldades para viabilizá-lo (Machado, 2009; Abrucio & Soares, 2001), seja em razão do incremento do número de experiências verticais e horizontais de parceria intergovernamental (Spink, 2005; Abrucio, 2005; Abrucio, Sano & Sydow, 2010). Ganham destaque os temas da coordenação federativa por meio de sistemas de políticas públicas (Franzese, 2010), os consórcios intermunicipais (Cruz, 2001; Cunha, 2004; Dieguez, 2011) e os arranjos metropolitanos (Spink, Teixeira & Clemente, 2009; Klink, 2010). Um arranjo intergovernamental, entretanto, foi praticamente negligenciado: a articulação horizontal dos estados. Com exceção do trabalho de Sano (2008), este aspecto do federalismo brasileiro ainda está para ser mais bem compreendido.

Com o intuito de iluminar melhor esta questão, o presente artigo analisa as formas de cooperação entre os estados na Federação brasileira contemporânea. Para tanto, o texto discute inicialmente a importância e as possibilidades destes arranjos horizontais, estabelecendo uma conceituação básica. Depois, é feito um pano de fundo histórico, que realça a existência de duas tendências federativas que dificultaram a implementação de um modelo cooperativo e democrático: o autonomismo estadualista (paradigma dualista) e o centralismo autoritário (paradigma hierarquizador).

A redemocratização trouxe uma nova agenda ao federalismo brasileiro, aumentando o protagonismo dos governos subnacionais. A terceira parte do

artigo discute como este contexto repercutiu sobre os estados, mostrando que surgiram novas possibilidades cooperativas, mas também obstáculos políticos à articulação intergovernamental. Na seção seguinte, são analisadas mais detidamente as experiências de cooperação interestadual, com foco nos três tipos definidos pela literatura: o modelo de *advocacy* do conjunto dos estados, os arranjos territorializados e, sobretudo, os Conselhos horizontais de políticas públicas. São exatamente estas articulações setoriais o campo mais proffcuo, atualmente, da interestadualidade no Brasil.

Pretende-se defender, como argumento principal do artigo, que houve um avanço maior no uso da articulação horizontal no plano das políticas públicas, com o intuito de compartilhar experiências e de defender as posições dos governos estaduais junto à União – embora de forma temática, e não como o conjunto dos entes federativos estaduais. Inversamente, pouco foi feito no que diz respeito às atuações regionalizadas.

Na conclusão são realçados os principais aprendizados e desafios que se colocam para a cooperação interestadual no Brasil.

I. A IMPORTÂNCIA DOS ARRANJOS INTERESTADUAIS NO FEDERALISMO

O modelo federativo nasceu nos Estados Unidos, no final do século 18, com o objetivo de, ao mesmo tempo, criar uma nação e proteger os direitos dos estados. Este paradigma foi chamado de federalismo dual e sua forma de funcionamento implicava uma separação mais rígida entre os entes e praticamente nenhum estímulo à parceria e ao entrelaçamento entre eles. Mas, paulatinamente, esta realidade foi mudando nos EUA e outras Federações que nasceram posteriormente deram maior ênfase à necessidade de articulação intergovernamental.

Isso ficou mais claro com a expansão das atividades estatais e das políticas públicas ao longo do século 20, mormente no campo do *Welfare*, quando se tornou necessário nacionalizar programas, integrar redes de equipamentos e equipes pertencentes à esfera federal e aos governos subnacionais, enfim, aumentar o relacionamento entre os níveis de governo – o que foi intitulado de federalismo cooperativo. A partir deste estágio, a definição de federalismo, nos termos de Daniel Elazar (1987), consagrou-se como a combinação entre autonomia e interdependência entre os níveis de governo. Desse modo, como argumentou Paul Pierson (1995), o tema da coordenação entre os entes tornou-se essencial em países federativos, embora Pierson ressalte as dificul-

dades existentes, pois este processo não é natural e depende da construção de arranjos socioinstitucionais no campo intergovernamental.

A dimensão vertical da coordenação/cooperação, isto é, a relação entre União, Estados (ou designação correlata) e governos locais, é a mais tratada pela literatura e, evidentemente, a mais importante para o conjunto das Federações. No entanto, a dimensão horizontal, referente à articulação entre os governos locais ou entre os entes estaduais, também tem se tornado cada vez mais relevante. No plano local, os exemplos passam por experiências como as de metropolitanização, que obrigaram as cidades a criarem formas de articulação para resolver problemas urbanos, e por outras parcerias que envolvam temas nos quais haja uma “tragédia dos comuns”, como a questão ambiental, do saneamento, de transportes e logística, entre outras.

O âmbito horizontal da cooperação federativa ainda é, tanto na prática como na reflexão acadêmica, mais voltado para as parcerias entre governos locais. Arranjos interestaduais são minoritários neste debate. Todavia, há experiências neste sentido, e o país onde houve maior avanço neste campo são os Estados Unidos. O primeiro grande exemplo foi a criação da *National Governors Association* (NGA), em 1908, que representa os Executivos estaduais na defesa de seus interesses junto às instâncias federais de poder – e que para garantir sua isenção, desde 1977 adota um mecanismo de rodízio entre os dois grandes partidos (Democratas e Republicanos) na presidência da instituição. Mais adiante, em 1933, foi criado o *Council of State Governors* (CSG), que representa os três Poderes e se define como uma organização não-partidária.

Se num primeiro momento estas instituições exerciam basicamente uma tarefa de *advocacy* dos estados frente à União, posteriormente, e cada vez mais, elas se tornam estruturas para aumentar o intercâmbio e as parcerias entre estes entes no campo das políticas públicas. A NGA, por exemplo, oferece assistência técnica aos governadores, principalmente os de primeiro mandato, e criou o *National Governors Association Center for Best Practices* (NGA Center), que estuda e dissemina inovações nos campos do Desenvolvimento Econômico, Educação, Meio Ambiente, Energia, Transporte, Saúde, Segurança e Reforma Administrativa. O CSG, por sua vez, tem como sua missão institucional aumentar a colaboração entre os estados, de maneira formal ou informal¹.

1 Sobre a NGA e a CSG, ver os sites www.nga.org e www.csg.org.

O fenômeno da cooperação interestadual tem se espalhado para outras Federações. Dois exemplos disso são o caso canadense e o australiano. No Canadá foi criado, em 2003, o *Council of the Federations*, que representa as treze províncias e os territórios, em particular na sua relação com o Governo Federal. Na Austrália há uma experiência de associativismo federativo com um diferencial: o *Council of Australian Governments* (COAG) é uma organização, criada em 1992, da qual fazem parte não só os seis estados e os dois territórios, mas também os governos locais e o Governo Federal. Embora tenha um papel importante em aumentar a capacidade de os estados vocalizarem suas preferências e influenciarem as decisões maiores da Federação, trata-se mais de um fórum federativo que mistura articulações horizontais e verticais.

O principal autor a tratar do tema da cooperação interestadual é Joseph Zimmerman, que publicou vários trabalhos sobre o federalismo norte-americano. Entre os que tratam do assunto, destacam-se *Interstate Relations: the neglected dimension of Federalism* (1996), *Interstate Cooperation: Compacts and Administrative Agreements* (2002) e *Horizontal Federalism: Interstate Relation* (2011). A partir da leitura destas obras, podem ser selecionados três tipos de categorias para analisar o caso brasileiro. A primeira é que o cenário intergovernamental mais geral tem efeitos sobre a forma como os estados atuam entre si. A segunda diz respeito à possibilidade de haver ações cooperativas tanto formais como informais. E a terceira, que é a mais importante, relaciona-se com três formas de interestadualidade: a de *advocacy* (1), a de compartilhamento de agenda e inovações em políticas públicas (2), além da vinculada à parceria com estados contíguos territorialmente (3).

2. TRAJETÓRIA DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA E A (FALTA DA) AGENDA DA INTERESTADUALIDADE

Em 19, havia heterogeneidades profundas e anseios por diversidade e autonomia regional desde as origens do país, para citar as duas categorias que Michel Burgess (1993) enumera como as bases do federalismo. Mas somente com a Proclamação da República o modelo federativo é instituído, e de uma forma que privilegiou a descentralização do poder, comandado por elites oligárquicas (Abrucio, 1998). O resultado é que a chamada Primeira República, na maior parte do tempo, foi marcada por um federalismo centrífugo no qual predominava não só uma grande força das governadorias estaduais, vis-à-vis a uma União enfraquecida, como também havia poucos laços – ou quase

nenhum – de integração e cooperação entre as unidades federadas. Em poucas palavras, cada estado tinha uma forte autonomia e pouca relação com os demais.

O desenvolvimento deste federalismo estadualista e centrífugo aumentou as desigualdades regionais e enfraqueceu a própria ideia de nação. Com a Revolução de 1930, Vargas chegou ao poder e, entre outras grandes transformações, montou um projeto para fortalecer o Estado nacional. Ao longo daquela década e particularmente a partir do Estado Novo, em 1937, o Governo Federal ampliou sua estrutura político-administrativa e sua capacidade de produzir políticas públicas e de dirimir os conflitos sociais. Inversamente, os estados se enfraqueceram e perderam inclusive a autonomia federativa. Apesar deste período antifederativo ter sido curto, o sentido centralizador do modelo teve impacto nas décadas seguintes.

Com a deposição de Vargas, o país deu os primeiros passos em prol de uma democracia de massas. O federalismo foi atingido por este processo, com o retorno da autonomia estadual e o surgimento do municipalismo como um fenômeno político, ancorado na Constituição de 1946 e na organização de grupos municipalistas. Sem dúvida as relações intergovernamentais se tornaram mais dinâmicas e equilibradas. Porém, o modelo estatal varguista, centralizado na União, ampliou ainda mais sua intervenção no campo das políticas públicas, ao passo que apenas alguns estados – especialmente os mais desenvolvidos – construíram uma estrutura administrativa voltada à ampliação de suas funções. Este ponto é importante, uma vez que o espaço que os entes federativos têm na produção de políticas é determinante tanto para sua autonomia como para influenciar o conjunto do jogo federativo, seja no plano vertical seja no plano horizontal.

Um exemplo do efeito do modelo mais centralizador de relações intergovernamentais na dinâmica interestadual pode ser percebido na criação e desenvolvimento da Sudene. Criada em 1959 como um órgão federal para combater a desigualdade regional, ela previa a participação dos estados em seu processo decisório. No entanto, os estados não foram capazes de articular uma ação cooperativa porque, ao fim e ao cabo, estabeleceu-se mais um jogo hierárquico do que interdependente entre os níveis de governo, seguindo a cartilha varguista.

Mas havia uma exceção: os três estados da Região Sul do país debatiam, desde a década de 1950, a criação de instrumentos de desenvolvimento regional. Isso redundou na fundação, em 1961, do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), que atua, principalmente, para aumentar

o acesso ao investimento de longo prazo para os empresários sulistas. Esta cooperação interestadual sobreviveu ao centralismo do período e, ressaltado-se, mais recentemente incorporou o Mato Grosso do Sul como associado.

O regime militar exacerbou o modelo centralizador varguista, tornando a União mais forte no âmbito intergovernamental por meio de um processo fortemente autoritário. Criou-se o que já foi chamado de unionismo-autoritário (Abrucio, 1998). Os estados perderam grande parte de sua autonomia, pois as eleições a governador tornaram-se indiretas, a carga tributária e suas regras também foram concentradas no Governo Federal e houve uma tendência de se replicar nos governos subnacionais o modelo administrativo e as diretrizes de políticas elaboradas em Brasília (Medeiros, 1986).

No contexto do período militar, a subordinação dos estados em relação à União apareceu inclusive em estruturas de cunho mais interestadual. Isso ocorreu, por exemplo, no Conselho de Política Fazendária, que foi institucionalizado em 1975, com o objetivo de harmonizar as políticas tributárias relativas ao então ICM, a fim de evitar a guerra fiscal. Embora fosse um órgão de articulação horizontal dos estados, ele foi, até o final do regime autoritário, dominado pelo Governo Federal (Sano, 2008, p. 77).

Em resumo, a trajetória histórica do Brasil no século 20 foi marcada, em termos gerais, por dois padrões federativos: ou vigorou um paradigma mais dualista, ou a integração foi feita por meio de um modelo mais hierárquico, normalmente com suporte autoritário. Somente com a redemocratização recente que o federalismo brasileiro assumiu, efetivamente, uma forma mais próxima da sua definição básica, isto é, de combinação de autonomia com interdependência. Neste novo contexto, alguns processos vêm se distanciando da dicotomia autonomismo centrífugo versus centralismo hierárquico que dominara as relações intergovernamentais.

3. O NOVO LUGAR DOS ESTADOS: OS PRIMEIROS PASSOS NA REDEMOCRATIZAÇÃO

Os estados, e mais especificamente seus governadores, foram essenciais para a transição democrática do país. Isto começou com as eleições diretas a governador, em 1982, as primeiras efetivamente livres para um posto executivo de real importância desde 1965 – quando os militares perderam na Guanabara e em Minas Gerais, e promulgaram legislação que definiu como indireta a disputa para os governos estaduais. No processo eleitoral de 1982, a oposição conquistou 10 das 22 governadorias, e passou a governar 56,48% da

população e a controlar três quartos do PIB e 75% do ICM recolhido (Abrucio, 1998, p. 94).

Com este novo poderio, os governadores da oposição foram decisivos para impulsionar a campanha pelas Diretas-Já e quando a Emenda Dante de Oliveira foi derrotada no Congresso, eles também foram essenciais para articular a campanha de um dos “seus”, o governador mineiro Tancredo Neves, em sua campanha para vencer no Colégio Eleitoral, obtendo o apoio de outras elites regionais e dos governadores vinculados ao partido do regime. É importante ressaltar que, além do discurso democrático e da crítica a um governo militar decrépito, o apoio à descentralização foi um dos elementos agregadores nesta empreitada política. Vale citar uma frase do governador pernambucano, Roberto Magalhães, que era da base do governo, e dizia que “(...) não se sentia, desgraçadamente, um governador de estado, mas um mero administrador de província” (apud Abrucio, 1998, p. 97).

Os estados recuperaram a autonomia plena com a Constituição de 1988, a qual, ademais, tornou os municípios entes federativos, dando-lhes um espaço inédito na Federação brasileira. Esta nova configuração de poder garantiu aos governos subnacionais instrumentos para fazer inovações em políticas públicas, o que ocorreu em vários casos. Basta lembrar que programas como o Programa Saúde da Família (PSF) e o Bolsa Família, considerados muito bem sucedidos, tiveram suas origens em administrações municipais, assim como as primeiras experiências mais orgânicas de governo eletrônico e de centros de atendimento integrado aos cidadãos aconteceram em governos estaduais. Também vale citar o caso do Governo Montoro, em São Paulo, que conseguiu construir uma nova relação entre o Executivo estadual e as prefeituras durante o seu mandato, numa agenda que envolvia a montagem de consórcios e políticas mais regionalizadas.

Os avanços obtidos com a nova institucionalidade federativa, no entanto, não significaram que a cooperação e o entrelaçamento intergovernamentais tenham se tornado a tônica do sistema. Entre a Nova República e o Plano Real, predominou nos estados uma lógica mais defensiva de atuação perante o Governo Federal. De um lado, estabeleceram laços mais informais para garantir seu *status quo* em termos financeiros – o que significava a rolagem de suas dívidas em condições bem favoráveis, à manutenção do poder dos Bancos Estaduais e do controle sobre o ICMS. Esta ação de *advocacy* deu aos governadores um poderio importante para, até 1994, comportarem-se de maneira irresponsável no plano fiscal, repassando seus custos para a “Viúva” – ou seja, toda a população brasileira (Abrucio & Ferreira Costa, 1998).

Por outro lado, contudo, a competição entre os estados aumentou a partir do final da década de 1980, especificamente no que tange à disputa por investimentos privados por meio da guerra fiscal, processo que se agravou ao longo dos anos 1990 (Piancastelli & Perobelli, 1996; Varsano, 1997; Abrucio & Ferreira Costa, 1998). Esta situação de conflito gerou a impressão de que não haveria espaço para a cooperação interestadual, mas, como será exposto na próxima seção, a piora da situação fiscal e o aumento da cobrança da sociedade, gerada pela descentralização das políticas públicas e pela democratização, abriram caminhos para algumas mudanças neste cenário pouco colaborativo.

Outra característica do federalismo pós-Constituição de 1988 dificultava a maior coordenação e cooperação entre os níveis de governo. Tratava-se da conformação de um federalismo de caráter mais compartimentalizado (Abrucio, 2005; Daniel, 2001), isto é, de um modelo de relações intergovernamentais em que as unidades se tornam mais autárquicas e menos entrelaçadas, tanto do ponto de vista vertical como em termos horizontais. Isso resultou de dois fatores. Primeiro, o processo de descentralização, com a exceção do setor da Saúde, foi feito sem um projeto coordenado de divisão e compartilhamento de tarefas. Daí que descentralizar significou repassar funções e lutar por recursos, criando espaço para formas de *gaming*, como o “jogo de empurra” (passar para o outro a responsabilidade), o “efeito carona” (aproveitar dos serviços custeados por outro) e o aumento dos custos da barganha referente à cooperação federativa, como bem percebeu o trabalho de Gustavo Machado (2009). Somente quando a União, na segunda metade da década de 1990, resolveu atuar mais firmemente em termos de coordenação federativa é que a descentralização passou a ser reordenada.

Também faltavam estímulos políticos, institucionais e financeiros à cooperação, tanto a vertical como a horizontal. Práticas cooperativas, no campo das políticas públicas ou no plano territorial, não constituíam regra no início da década de 1990.

Algumas mudanças iniciadas no final dos anos 1990 e que ganharam maior força na primeira década do século 21 começaram a alterar parte do padrão mais compartimentalizado do federalismo brasileiro. Em destaque, três aspectos: o Governo Federal aumentou suas ações de coordenação federativa, em particular no campo das políticas públicas (Abrucio, 2005; Franzese, 2010); aumentaram as parcerias intergovernamentais no plano territorial, em especial os consórcios intermunicipais, mas também com a retomada de arranjos metropolitanos; e, por fim, a crise financeira dos estados os

obrigou a buscar novas saídas, sendo uma delas a constituição de fóruns interestaduais setoriais.

O caminho da interestadualidade começou a ser mais explorado, embora ainda esteja muito longe da dimensão que este fenômeno tem nos Estados Unidos. A próxima seção procura entender um pouco melhor esta novidade no federalismo brasileiro.

4. A COOPERAÇÃO INTERESTADUAL E SEU TRAÇADO MAIS HEGEMÔNICO

As mudanças recentes no federalismo brasileiro, se não acabaram com tendências autárquicas e hierarquizantes, pelo menos têm reforçado a adoção de mecanismos de coordenação e cooperação entre os entes. No plano interestadual, isso pode ser verificado observando suas formas de manifestação, tomando como base as três categorias enunciadas anteriormente: articulação como *advocacy* dos estados frente à União, articulação com base territorial e articulação por meio de Conselhos de Políticas Públicas.

No que se refere à articulação de *advocacy* mais geral dos estados, cabe ressaltar que o Brasil não tem ainda nenhuma instituição ao estilo da *National Governors Association* (NGA) norte-americana. Todas as ações são mais informais e *ad hoc*, relacionadas a questões de ocasião, principalmente no campo da distribuição dos recursos e da gestão financeira do Estado, e normalmente constituídas de forma reativa a um determinado projeto discutido no plano federal – pelo Executivo ou pelo Congresso Nacional – ou a partir de uma reunião organizada pelo presidente da República. Aliás, é muito comum no início do mandato presidencial e/ou quando o Governo Federal começa a discutir alguma reforma legal com grande impacto federativo – como os temas previdenciário e tributário – que os governadores sejam reunidos em Brasília. Isto aconteceu em todos os períodos, desde o Governo Collor. No entanto, não muito depois a articulação informal dos governadores se dissolve ou perde força, embora consigam, juntos com outros líderes regionais, manter intacto o sistema estadual de tributação, o grande elemento que une pela negativa os governos estaduais.

As alianças informais entre os governadores são mais fortes no plano regional, em particular entre os governantes do Nordeste e do Sul, os quais são interligados por instituições federais – no caso nordestino – ou de cooperação interestadual – no caso sulista – que os agregam de alguma maneira. Tentou-se fazer o mesmo na Região Sudeste recentemente, em particular no

tema da Segurança Pública, mas os resultados são tímidos. De todo modo, a não-institucionalização de um fórum permanente de articulação das governadorias torna mais fluída e menos efetiva a articulação de *advocacy* dos estados frente à União. A profissionalização da interestadualidade poderia reduzir o caráter fragmentário que prevalece na maior parte do tempo. É lógico que continuariam a existir as disparidades horizontais, inter e intra regionais, mas elas poderiam ser tratadas também pela via da cooperação interestadual, e não serem dependentes apenas das ações do Governo Federal.

Uma das grandes dificuldades para se tomar este passo na Federação brasileira está na dificuldade de separar, de um lado, a figura do governador como liderança política que tem pretensões políticas no plano nacional ou no regional, e, de outro, o papel que ele deve ter como representante de um estado, posição que lhe daria uma identidade com os demais ocupantes das governadorias. Novamente, a institucionalização de um fórum permanente dos governadores reduziria o custo de enfrentar este dilema político-federativo.

Outra forma de articulação entre os estados diz respeito aos pactos baseados na territorialidade contígua. Em relação a este tipo, uma primeira forma de pactuação se dá nas chamadas Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs), que são caracterizadas como áreas de baixo desenvolvimento, segundo o Ministério da Integração Nacional. Embora não seja puramente interestadual, uma vez que envolve a participação dos três níveis de governo, este modelo cooperativo envolve a pactuação entre municípios que se encontram em mais de uma unidade estadual, de modo que esta forma de associativismo territorial depende da anuência e cooperação entre os estados envolvidos. No Brasil há hoje três RIDEs, conforme Quadro abaixo:

Quadro I. *Regiões Integradas de Desenvolvimento*

N.	RIDE	Estados	Municípios	Legislação
1	Distrito Federal e Entorno	Distrito Federal Goiás Minas Gerais	GO: 19 MG: 3	Lei Complementar n.94, 19/2/1998 Decreto n.2.710, de 4/8/1998 Decreto n.3.445, de 4/5/2000
2	Pólo Petrolina e Juazeiro	Pernambuco e Bahia	PE: 4 BA: 4	Lei Complementar n.113, de 19/9/2001 Decreto n.4.366, de 9/9/2002
3	Grande Teresina	Piauí Maranhão	PI: 13 MA: 1	Lei Complementar n.112, de 19/9/2001 Decreto nº 4.367, de 9/9/2002

Fonte: Abrucio, Sano & Sydow, 2010, p. 34.

Existem formas de associativismo territorial entre municípios e entre estados diferentes que não são RIDEs, e ocorrem basicamente na área de recursos hídricos. Um deles é o Consórcio Interestadual para preservação do Rio Carangola, que fica entre Minas e Rio de Janeiro. Ele foi formado em 2001 e, segundo o seu site institucional (<http://www.ceivap.org.br>),

“ (...) está conveniado com a EMBRABA, visando cooperação técnico-científica na produção de pesquisas científicas, extensão acadêmica, através de estágios e orientação técnica para produtores rurais e usuários de recursos naturais. Desde a sua criação vêm sendo desenvolvidas ações consideradas de relevância para a comunidade local. Entre os trabalhos realizados, podem ser citados projetos de Educação Ambiental e de Conscientização, projetos de Manejo Integrado de Bacias Hidrográficas e campanhas em parceria com escolas e com igrejas”.

Como se vê, trata-se de uma forma de consorciamento que envolve as três esferas federativas de governo, e não uma cooperação interestadual pura.

Numa forma mais plena de interestadualidade, em que os governos estaduais são os atores únicos do consorciamento, detectou-se a existência de poucos consórcios interestaduais (cf. Abrucio, Sano & Sydow, 2010). O primeiro formado pelos Estados do Ceará, Piauí e Maranhão, está voltado para a promoção do turismo na região. Foi criada em 2008 a Agência de Desenvolvimento Regional Sustentável (ADRS), localizada em Parnaíba (PI), com o objetivo de implantar projetos turísticos nas 19 cidades entre Barreirinhas (MA) e Acaraú (CE) – denominado de Rota das Emoções –, além da construção de uma escola de formação de profissionais do turismo e hotelaria.

O Consórcio Interestadual de Saúde Pernambuco-Bahia foi criado em abril de 2009 para a gestão do Hospital de Urgências e Traumas de Petrolina. Conta com o apoio do Ministério da Saúde e a participação das prefeituras das cidades de Petrolina e Juazeiro.

Em 2008 os governos de Sergipe e Alagoas iniciaram as conversações para a criação de um consórcio para promover o desenvolvimento da região do Baixo São Francisco. Foram criados seis grupos de trabalho para a elaboração conjunta do Plano Integrado de Desenvolvimento do Baixo São Francisco.

O que se constata é que os governos estaduais não fazem, diretamente, muitas articulações sob a base territorial. Na verdade, o maior número de experimentos ocorre com a participação também dos municípios e do

Governo Federal, gerando arranjos verticais e horizontais. Talvez esta seja uma característica da Federação brasileira, a da combinação dos vetores verticais e horizontais no plano da cooperação interestadual. Isto provavelmente derive, em parte, da distribuição de competências legislativas e materiais entre os entes. Explicando melhor o argumento: a existência de muitas tarefas comuns e compartilhadas entre estados e municipalidades, além da forte concentração das definições normativas no plano da União e um raio legislativo pequeno no plano estadual, levam a uma necessidade maior de articulação dos governos estaduais com os outros níveis de governo, incluindo aí suas formas de colaboração e consorciamento. Daí ser menor o contingente de casos de cooperação territorializada exclusivamente interestadual.

O espaço mais profícuo de cooperação entre os estados tem sido o dos Conselhos de Políticas Públicas. Há hoje 18 Conselhos e fóruns que congregam secretários estaduais de diferentes setores, cujos objetivos são disseminar diagnósticos, experiências e boas práticas, discutir temas e problemas comuns, defender os interesses estaduais frente ao Governo Federal e propor modificações legais no arcabouço jurídico nacional. O Quadro abaixo retrata estas entidades:

Quadro 2. *Conselhos e Fóruns de Secretários Estaduais*

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

continua

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

continuação

#	Conselhos e Fóruns de Secretários Estaduais	Início
10	Fórum Nacional dos Secretários de Trabalho (FONSET)	*
11	Fórum Nacional de Secretários de Agricultura (FNSA)	*
12	Fórum Nacional de Secretários de Habitação	*
13	Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social	*
14	Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração Penitenciária	*
15	Fórum Nacional dos Secretários Estaduais de Saneamento Ambiental	*
16	Fórum Nacional de Secretários de Estado de Transportes	*
17	Fórum Nacional de Secretários para Assuntos de Energia	*
18	Fórum Nacional de Secretários e Gestores Estaduais de Esporte e Lazer	*

* sem informação

Fonte: Abrucio, Sano & Sydow, 2010, p. 36.

Estes Conselhos têm tido um papel inédito e fundamental para o federalismo brasileiro, dando aos governos estaduais um fórum de discussão e articulação que não havia até então. Eles ganharam maior relevância com a crise do federalismo estadualista, em 1995, quando as governadorias entraram em forte crise fiscal e precisaram reorganizar sua administração e as políticas públicas (Abrucio & Ferreira Costa, 1998). Ademais, o peso destas entidades cresceu com a ampliação das políticas de coordenação federativa adotadas pelo Governo Federal, as quais buscaram organizar o processo de descentralização por meio de ações indutivas e a construção de sistemas nacionais de políticas públicas. Desse modo, pode-se dizer que fatores internos e externos aos estados, num movimento tanto vertical quanto horizontal, afetaram positivamente a cooperação interestadual.

Para exemplificar este argumento, podem ser citados os exemplos do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração (Consad) e do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed). O Consad foi fundamental, nos últimos quinze anos, para fazer diagnósticos sobre a situação dos governos estaduais e para disseminar experiências bem sucedidas de gestão. Em relação a este último ponto, vale destacar a disseminação dos Centros de Atendimento Integrado ao Cidadão, formas de governo eletrônico, instrumentos de gestão de pessoal e modelos organizacionais, como Organizações Sociais.

Este papel de disseminador de políticas públicas, embora tenha aspectos vinculados a práticas específicas dos estados, foi bastante influenciado, direta e indiretamente, pelas ações do Governo Federal. O impulso inicial ao Consad foi dado pelo então Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), comandado por Luiz Carlos Bresser Pereira, na segunda metade da década de 1990. Depois, muitos ex-membros do período FHC que trabalharam com a questão da gestão pública foram ocupar postos importantes nos governos estaduais, e deram um novo alento ao Consad, já no período 2003-2006. Quando o Governo Lula reconstruiu e propôs um plano de modernização das administrações públicas estaduais, o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (PNAGE), O Consad foi a arena principal de negociação para montar o desenho do programa (Abrucio, 2005a).

Com o passar do tempo, o Consad tem aumentado sua capacidade de formular políticas e reivindicar ações do Governo Federal. Montou um Congresso anual no qual são apresentadas experiências de gestão pública de todo o país, que já está na sua terceira edição. Em 2008, o conjunto dos estados apresentou ao Governo Federal uma Agenda Nacional de Gestão Pública, cobrando a falta de diretrizes para modernização do Estado brasileiro. Estes exemplos mostram que o Consad consegue hoje ser tanto um instrumento de debate sobre a realidade estadual como um instrumento de *advocacy* federativo.

O Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) é um dos mais antigos fóruns de colaboração horizontal e, tal como o congênere da Saúde, ele é fruto das discussões pela redemocratização e descentralização do país, no ocaso do regime militar. Foi muito importante para pressionar pela mudança da legislação nacional, principalmente na Constituinte, em prol de medidas descentralizadoras. No entanto, como nesta política o papel dos municípios é crescente, o que gerou inclusive a organização de uma forte associação municipalista – a Undime (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação) –, a ação de *advocacy* federativo junto à União teve que ser dividida, às vezes de forma colaborativa, às vezes de forma conflituosa.

Com a ampliação das políticas de coordenação federativa por parte do Governo Federal, em meados da década de 1990, o Consed foi mais acionado para lidar com este processo, seja porque o Executivo federal tem recursos para induzir ações principalmente nas unidades federativas menos desenvolvidas, seja porque, como dito antes, porque a União concentra a maior parte das competências legislativas. É interessante notar que se na aprovação do Fundef os governos estaduais tiveram pouca capacidade de influenciar o

desenho legislativo, no caso mais recente do Fundeb houve uma melhoria da articulação dos estados via Consed, como também dos municípios, via Undime. Isto revela o amadurecimento e o fortalecimento desta instituição de cooperação interestadual.

Atualmente, também tem se desenvolvido mais a capacidade de disseminação de boas práticas no Consed, mas num grau ainda menor do que o produzido pelo Consad. Provavelmente, este resultado tem a ver com o maior consenso entre os membros da coalizão da gestão pública do que na educação.

Em ambos os casos aqui relatados, a cooperação interestadual tem se mostrado uma via importante de atuação federativa. É bem verdade que se, por um lado, houve um aumento da autonomia dos Conselhos estaduais em sua articulação institucional, por outro lado, eles têm, necessariamente, um entrelaçamento intrínseco com as ações da União, e por vezes, em menor medida, com municípios e suas associações. De qualquer modo, a existência de instituições que exercem especificamente a interestadualidade é um avanço e dá maior capacidade federativa aos estados.

Cabe ressaltar que nem todos os Conselhos de Políticas Públicas chegou a este estágio. Na verdade, a maioria ainda está num processo inicial de construção institucional. Neste sentido, a natureza e o grau de amadurecimento da política fazem diferença nos resultados da cooperação interestadual.

Além disso, há um caso em que há uma indefinição de papéis federativos. Trata-se da mais antiga das associações estadualistas, o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz). Criado em 1975 e reformulado em 1990, o Confaz ainda tem a participação do Governo Federal no topo da estrutura do poder, um resquício de suas origens no regime autoritário. A despeito disso, os estados têm procurado controlar mais a agenda, fazendo, inclusive, reuniões prévias com a participação apenas das Secretarias estaduais de Fazenda. Esta esquizofrenia institucional é agravada pela forte competição entre os estados em matéria tributária, por conta da guerra fiscal. Mesmo assim, há cooperação relativa a assuntos técnicos e formas de melhorar a capacidade arrecadatória e de gastos dos governos estaduais, particularmente nos fóruns mais técnicos deste Conselho (Sano, 2008).

Não obstante os problemas e dificuldades, os Conselhos de Políticas Públicas constituem a forma mais efetiva de articulação interestadual no Brasil. O seu sucesso se deve, em primeiro lugar, à maior capacidade de produzir respostas compartilhadas no campo das políticas públicas, reduzindo heterogeneidades que existem entre as unidades federadas e facilitando a disseminação de boas práticas. Em segundo lugar, sua estrutura composta por

policymakers, ao estilo técnico-políticos (Aberbach, Putnam & Rockman, 1981; Loureiro & Abrucio, 1999), reduz o aspecto competitivo que há entre as lideranças estaduais e regionais nas formas de articulação específicas dos governadores – as quais, não por acaso, persistem como instrumentos meramente informais e ocasionais.

Além disso, a institucionalização desses fóruns federativos tem ocorrido, geralmente, de maneira concomitante ao desenvolvimento das políticas nacionais, especialmente a partir da maior utilização de instrumentos de coordenação federativa por parte do Governo Federal. A natureza do federalismo brasileiro, com competências comuns no plano da ação e forte concentração normativa nas mãos da União e uma baixa amplitude legislativa dos estados, explica em parte este processo. Mas é preciso realçar que os Conselhos permitem que esta característica de maior dependência dos governos estaduais em relação aos outros níveis, no que se refere às decisões materiais e legislativas das políticas públicas, possa ser acompanhada de um instrumento de articulação, formulação e defesa dos interesses estaduais.

CONCLUSÃO

O campo da interestadualidade ainda é um terreno embrionário no federalismo brasileiro. A longa trajetória da dicotomia autonomismo centrífugo versus centralismo hierárquico atrapalhou a formação de formas de cooperação interestadual ao longo do século 20. Depois, com a redemocratização, abriram-se novos campos de relacionamento intergovernamental, mais democráticos e vinculados a uma combinação mais equilibrada entre autonomia e interdependência dos níveis de governo. Porém, os primeiros anos pós-Constituição de 1988 favorecerem mais um paradigma de federalismo compartimentalizado, dificultando a colaboração horizontal e vertical entre os entes.

A partir da segunda metade da década de 1990, a cooperação federativa aumentou muito, mesmo que ainda permaneçam problemas e zonas cinzentas no plano intergovernamental. Não foi, ademais, um processo igual em todas as áreas e para todos os níveis de governo – os setores de política social e os pactos intermunicipais foram os que mais avançaram em termos de institucionalização de mecanismos cooperativos. De todo modo, o crescimento das políticas de coordenação federativa da União e a crise fiscal e administrativa dos estados levaram também os governos estaduais a atuar mais em prol de formas entrelaçamento federativo. É bem verdade que a natureza da Federação brasileira no que tange à distribuição das competências legislativas e

materiais no plano das políticas públicas, bem como a heterogeneidade dos estados, geram normalmente incentivos para pactuações intergovernamentais nas quais os estados precisam, de um modo ou de outro, da participação dos outros níveis de governo. Isto, em si, não é um problema, contanto que neste processo fique marcada a autonomia dos governos estaduais e sua capacidade de institucionalizar formas de cooperação federativa.

Problema maior é a baixa institucionalização dos modelos de cooperação interestadual. Tanto no plano da ação dos governadores como na articulação com base territorial praticamente não houve avanço nos últimos anos. Maior sucesso foi obtido pelos Conselhos Estaduais de Políticas Públicas. Alguns deles têm conseguido discutir a agenda das políticas, disseminar boas práticas e estabelecer a *advocacy* dos estados junto à União. No entanto, esta realidade positiva ainda é minoritária. Para mudar esta situação, é necessário, ao mesmo tempo, haver alterações no plano nacional das políticas e o reforço das institucionalidades destes Conselhos. Em outras palavras, o fortalecimento da interestadualidade por esta via vai depender de ações nos planos vertical e horizontal da Federação.

É possível, ademais, ter um avanço incremental na articulação interestadual com a institucionalização e profissionalização dos fóruns que congreguem os governos estaduais. Mas mudanças maiores de incentivo à cooperação dependerão tanto da maior capacidade de os estados definirem seu lugar nas políticas públicas – incluindo aí o tema das competências legislativas, questão ignorada pelo debate federativo –, como no que se refere ao sistema político e o lugar dos governadores dentro dele. Aqui, a mudança seria mais de cunho comportamental, para que eles se comportem mais como pares do que como barões.

No curto e médio prazo, a melhor aposta para a interestadualidade está nos Conselhos de Políticas Públicas. Esta é uma aposta mais crível e que parte do suposto de que o sucesso deles pode gerar mais debate sobre a necessidade de cooperação interestadual no federalismo brasileiro. Afinal, como mostra a literatura, muitas vezes são as *policies* que modificam as *politics* e suas instituições.

Fernando Luiz Abrucio · Doutor em Ciência Política pela USP, professor e pesquisador do Programa de Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo da Fundação Getulio Vargas (SP).

Hironobu Sano · Doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas (SP) e professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERBACH, Joel, PUTNAM, Robert & ROCKMAN, Bert. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Mass.: Harvard University, 1981.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec/USP, 1998.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*. nº 24/ junho, 2005.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. *Revista Brasileira de Administração Pública (RAP)*, Rio de Janeiro v. 39, n. 2, 401-420, 2005a.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Análise e Considerações sobre as Potencialidades e Desafios do Associativismo Territorial no Brasil. Mimeo. Agência de Cooperação espanhola/Ministério do Planejamento. Brasília (190 páginas), 2011.
- ABRUCIO, Fernando Luiz & FERREIRA COSTA, Valerino Mendes. *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998.
- ABRUCIO, Fernando Luiz & SOARES, Márcia Miranda. Redes Federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no grande ABC. *Pesquisas*, n. 24, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- ABRUCIO, F. L. e 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.
- ABRUCIO, Fernando Luiz, SANO, Hironobu, SYDOW, Cristina. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as Regiões Metropolitanas. In: KLINK, J. (organizador). *Governança das Metrópoles*. São Paulo: Editora Annablume, 2010.
- BURGESS, Michael. Federalism and Federation: a reappraisal. In: BURGESS, Michael & GAGNON, Alain (orgs.). *Comparative Federalism and Federation*. London: Harvester /Wheatsheaf, 1993..
- DANIEL, Celso (2001). Autonomia municipal e as relações entre os estados e a União. In: HOFMEISTER, W. & CARNEIRO, J.M.B. (organizadores). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- ELAZAR, Daniel. *Exploring Federalism*. Alabama: The University of Alabama Press, 1987.
- MACHADO, Gustavo Gomes. *Gestão Metropolitana e autonomia municipal: dilemas das transações federativas*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2009.
- CRUZ, M. do C. M. T. Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. In: CACCIA-BAVA, S.; PAULICS, V. & SPINK, P. (orgs.).

- Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. SP: Instituto Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2001.
- CUNHA, R. E. da C. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. *Revista do Serviço Público*. Ano 55, número 3, jul-set 2004, p. 5-37.
- DIEGUEZ, R. C. Autonomia, *accountability* e coesão interna: uma proposta de metodologia para análise política e institucional de consórcios intermunicipais. II Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política, São Carlos, UFSCar, 2011.
- ELAZAR, Daniel. *Exploring Federalism*. Alabama: The University of Alabama Press, 1987.
- FRANZESE, Cibele. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. Tese de doutorado apresentada na Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.
- KLINK, Jeroen. *Governança das Metrôpoles*. São Paulo: Editora Annablume, 2010.
- LOUREIRO, Maria Rita & ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministro da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 41, p. 69-89, 1999.
- MACHADO, Gustavo Gomes. *Gestão Metropolitana e autonomia municipal: dilemas das transações federativas*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2009.
- MEDEIROS, Antonio Carlos. *Politics and intergovernmental relations in Brazil (1964-1982)*. Nova York/Londres: Garland Publishing, 1986.
- PIANCASTELLI, Marcelo & PEROBELLI, Fernando. ICMS: evolução recente e guerra fiscal. Brasília: Ipea. (Texto para Discussão n. 402), 1996.
- PIERSON, Paul. Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 8(4), 449-478, 1995.
- PRUD'HOMME, Rémy. The Dangers of Decentralization. *The World Bank Research Observer*, vol. 10, n. 2. Washington, August (201-220), 1995.
- SANO, Hironobu. 2008. *Articulação horizontal no federalismo brasileiro: os Conselhos de secretários estaduais*. Tese de doutorado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.
- SPINK, Peter. The Intermunicipal Consortia in Brazil: An institutional Introduction. X Congresso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Publica, Santiago, Chile, 18-21 Oct, 2005.
- SPINK, P. K.; TEIXEIRA, M. A. & CLEMENTE, R. A. S. Governança, Governo ou Gestão: o caminho das ações metropolitanas. *Cadernos Metrôpole*, v. 11, p. 451-491, 2009.

IO

CADERNOS ADENAUER XII (2011) Nº4

- VARIANO, Ricardo. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. Rio de Janeiro: IPEA. (Textos para discussão / IPEA, n. 500), 1997.
- WRIGHT, Deil S. Para entender las Relaciones intergubernamentales, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- ZIMMERMAN, Joseph. *Interstate relations: the neglected dimension of Federalism*. Westport: Praeger Publishers, 1996.
- ZIMMERMAN, Joseph. *Interstate Cooperation: Compacts and Administrative Agreements*. Praeger Publishers, 2002.
- ZIMMERMAN, Joseph. *Horizontal Federalism: interstate relations*. State University of New York Press. Albany, 2011.