Breves notas sobre o *modus operandi* do modelo de relacionamento entre instâncias de governo institucionalizado pelo Decreto-lei nº 200/67 em face dos novos desafios do federalismo cooperativo*

Leonor Moreira Câmara**

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. A concepção de relacionamento intergovernamental inerente ao *modus operandi* contido no Decreto-lei nº 200/67; 3. A concepção de relacionamento entre instâncias de governo presente na Constituição de 1988; 4. Elementos para um debate.

SUMMARY: 1. Introduction; 2. The concept of intergovernmental interaction inherent to the *modus operandi* in Act nº 200/67; 3. The concept of interaction between government levels in the 1988 Constitution; 4. Material for a debate.

PALAVRAS-CHAVE: relacionamento intergovernamental; federalismo cooperativo; planejamento da ação governamental; Decreto-lei nº 200/67; Constituição de 1988.

KEY WORDS: intergovernmental interaction; cooperative federalism; government planning; Act no. 200/67; 1988 Constitution.

Este artigo apresenta algumas reflexões surgidas por ocasião da elaboração de uma tese de doutorado na qual se buscou, por meio de um estudo de caso, a identificação das condicionantes institucionais presentes num processo de construção de relacionamento entre as instâncias de governo. O estudo analisou as possibilidades concretas de cooperação intergovernamental à luz de

* Este artigo, recebido em maio e aceito em set. 2002, foi originalmente apresentado e discutido no XXV Enanpad, realizado em Campinas, SP, de 16 a 19-9-2001.
** Socióloga, mestre em administração pública e doutora em administração pela Eaesp/FGV, pesquisadora e professora adjunta do Departamento de Administração da UnB. E-Mail: leonor@unb.br.

um modelo de relacionamento representado pelo Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). Mais do que registrar uma experiência, o estudo de caso traduziu-se numa tentativa de apreensão de um processo de interação entre instâncias de governo. Assim, estabeleceram-se elementos que poderão iniciar uma discussão relacionada às possibilidades de superação das condicionantes da interação intergovernamental historicamente estabelecidas, representadas pelo *modus operandi* contido no Decreto-lei nº 200/67, em face dos novos desafios do federalismo cooperativo. O tema ganha relevância quando se constata que na prática reinante de interação intergovernamental ainda prevalece a visão hierarquizada e normativa da ação.

Brief notes on the *modus operandi* of the model of interaction between government levels institutionalized by Act no. 200/67 taking into account the new challenges of the 1988 Constitution

The text presents reflections which arose during the elaboration of a doctoral dissertation which sought, by means of a case study, to identify the institutional conditioning factors present in the process of constructing the relationship between government levels in the Brazilian federal system. The study analyzed the concrete possibilities of intergovernmental cooperation present in the National Environmental System (Sisnama). Rather than merely recording this experience, the case study was an attempt to understand the process of interaction between government levels in this relationship. To this end, it was possible to identify elements that might serve to initiate a discussion on how to go beyond the historically established parameters for intergovernmental interaction, represented by the *modus operandi* contained in Act no. 200/67, taking into account the new challenge of cooperative federalism. The issue's relevance is underlined by the fact that the practices of intergovernmental interaction still have a hierarchical and normative perspective of action.

1. Introdução

As reflexões contidas neste artigo resultam de uma pesquisa elaborada para a tese de doutorado em administração pela Eaesp, em 1999, cujo objetivo foi analisar as condicionantes das relações intergovernamentais no âmbito do Sistema Nacional do Meio Ambiente — Sisnama (Câmara, 1998). A pesquisa indicou que os artigos contidos nos títulos II, III, IV e V do Decreto-lei nº 200, de 27 de fevereiro de 1967, ainda em vigência, são as principais referências institucionalizadas e, conseqüentemente, as principais condicionantes da ação estatal, atualmente, no que diz respeito às práticas de construção de relacionamentos entre instâncias governamentais.

Algumas discussões surgem para contextualizar a análise, como é o caso do federalismo presente na Constituição de 1988 e do debate sobre governan-

ça, sem as quais a análise ficaria carente de elementos para o entendimento de sua atualidade, suas condicionantes históricas e suas potencialidades futuras de superação. A partir desses temas, considerados estratégicos para o estabelecimento de um debate que tenha por objetivo a problematização da construção e da gestão de relacionamentos entre instâncias governamentais, pretende-se discutir os principais desafios para as concretas condições de realização de práticas de relacionamento intergovernamental.

2. A concepção de relacionamento intergovernamental inerente ao *modus operandi* contido no Decreto-lei nº 200/67

O Decreto-lei nº 200/67 constitui a principal referência da reforma administrativa de 1967, pois consolida a institucionalização de uma determinada prática de planejamento governamental e intergovernamental sob a forma sistêmica e sob o comando da União, em associação com a instituição do orçamento-programa. Todos esses preceitos são inerentes à visão de administração pública e da atuação do Estado presentes na doutrina da *administração para o desenvolvimento.*

A administração para o desenvolvimento parte do princípio segundo o qual as limitações da administração pública são vistas como fatores de insucesso do planejamento governamental e, este, por sua vez, tende a considerar o enfoque econômico como predominante. Na perspectiva da administração para o desenvolvimento, o esforço concentra-se na promoção de maior "racionalidade" nos procedimentos administrativos.

Nesse contexto, a ação governamental é um agente atuante no processo de desenvolvimento e, conseqüentemente, concentra um conjunto de decisões-chave dentro do sistema de planejamento. Acrescente-se ainda que, como Wahrlich (1979) afirma, na prática, o sistema de planejamento constituiu fator importante no desequilíbrio de posição dos poderes Executivo e Legislativo, em favor do primeiro.

A intenção fundamental do decreto-lei não foi apenas explicitar questões afetas à estrutura organizacional do setor público federal, mas também, e sobretudo, ser uma verdadeira lei de diretrizes. Esta, por sua natureza, deveria apresentar o planejamento não só como um de seus princípios fundamentais, mas também como instrumento capaz de nortear o *modus operandi* da ação estatal (Nascimento, 1967:12). Nesse sentido, define processos relacionados com a natureza da interação com vistas à realização da ação, ou seja, ao *como* interagir e *com quem* para a realização da ação, a partir da definição *a priori* de metas a serem alcançadas; ou seja, procura disciplinar as relações entre instâncias de governo.

A institucionalização da prática de planejamento nos moldes das condições político-econômicas vigentes na década de 1960 e no âmbito da *administração para o desenvolvimento*, em última instância, é o contexto no qual o modelo de interações intergovernamentais foi definido. O planejamento, neste caso, se materializa a partir de um órgão coordenador que engloba todos os demais órgãos da administração pública. Essa prática de planejamento está contida nos títulos III, IV e V do Decreto-lei nº 200/67 e se caracteriza pelo controle centralizado sobre a execução das ações, pela exclusividade dos órgãos centrais sobre o ato de planejar a ação a ser executada e por uma rígida linha de comunicação e autoridade hierárquica. Essas são as principais características sobre as quais todo o sistema de planejamento foi idealizado. Esse sistema ainda está em vigência e, apesar de alguns de seus artigos terem sido alterados, no que se refere aos princípios norteadores do planejamento, o mérito permanece.

Para compreender e qualificar os mecanismos de seu funcionamento, contudo, torna-se necessário identificar e contextualizar os principais conceitos norteadores de sua idealização e realização. No título II do Decreto-lei nº 200/67, arts. 6º a 14, encontram-se os princípios fundamentais aos quais as atividades da administração federal deverão obedecer. São eles: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle. Destacam-se, aqui, os conceitos de descentralização e de delegação de competência, fundamentais para uma discussão do relacionamento entre instâncias de governos.

No que se refere ao primeiro, verifica-se que é questão de atribuir poder de administração a outro. Deste modo, a descentralização pode então ser entendida como técnica de descongestionamento administrativo. Especificamente, o Decreto-lei nº 200/67 atua em duas linhas de ação qualitativamente distintas, dando tratamento diferenciado à horizontalização e à verticalização da ação estatal, ou seja, à administração indireta e direta. Como resultado, no que se refere à administração direta, verifica-se um processo de centralização das decisões, caracterizado, sobretudo, pela perda da capacidade decisória das instâncias estadual e local de governo: "De um lado, praticamente a totalidade das decisões acerca da alocação de recursos públicos concentra-se a nível federal, consagrando um sistema quase que totalmente centralizado em termos verticais. Ao mesmo tempo, as mudanças provocadas no nível da execução resultaram numa elevada descentralização horizontal da produção" (Rezende, 1974). Ocorre aí uma centralização vertical das decisões, acompanhada de descentralização horizontal da produção.

Por sua vez, o princípio da delegação de competência, ao qual as atividades da administração federal devem obedecer, é utilizado como instrumento de descentralização administrativa. Delegação exprime, em sentido amplo, a concessão ou a transmissão de um poder atribuído a uma pessoa ou de uma entidade da administração pública a outra, por tempo determinado: "Tem ca-

ráter facultativo e transitório e apóia-se em razões de oportunidade e conveniência e na capacidade de o delegado exercer a contento as atribuições conferidas, de modo que o delegante pode sempre retomar a competência e atribuí-la a outrem ou exercê-la pessoalmente" (Meirelles, 1994:640). A delegação, da mesma forma como os atos de avocar, ordenar, fiscalizar, deve ser entendida no âmbito do princípio da hierarquia, princípio este, entre outros, que rege a estruturação da administração pública. A hierarquia, ou o poder hierárquico, reconhece no Poder Executivo a competência de distribuir e escalonar as funções de seus órgãos, ordenar e rever suas atuações.

O conceito de competência é muito mais complexo que o de delegação, pois engloba questões de natureza federativa, de organização política e administrativa do Estado, assim como relações entre instâncias de governo. Em linhas gerais, competência é um complexo de atribuições e de faculdades das quais o sujeito é o Estado e que dizem respeito a determinada instância de poder ou determinado órgão da administração pública. Cada um deles não tem abstratamente a possibilidade de exercitar direitos de Estado, mas apenas certos e determinados direitos que lhes forem atribuídos. Neste sentido, todo exercício de função está apoiado em atribuições denominadas competências, desde que expressas em lei, pois só existe competência se existir lei que a determine. Em se tratando de governos, a referência legal é a Constituição.

Numa perspectiva mais ampla, cabe considerar que é a partir da atribuição e realização da competência que as estruturas institucionais das instâncias de governo relacionam-se entre si. Segundo Manoel Franco Sobrinho (1995:25), a competência integra-se num amplo sistema de organização político-administrativa que tem, em última instância, o objetivo de assegurar a ordem jurídico-constitucional no âmbito das relações estatais.

Nesse sentido, delegar competência significa delegar atribuições. É, em outras palavras, conferir a outro e, por tempo determinado, tarefas que originalmente competem ao delegante. A delegação de competência ocorre, então, toda vez que uma autoridade de nível hierárquico superior transfere a outra de nível hierárquico inferior atribuições que originalmente possua. Assim, a autoridade delegante estabelece a abrangência da delegação, material e temporal, bem como detém o poder de revogá-la. É nesse sentido que a delegação constituiu-se em um instrumento de descentralização, segundo o Decreto-lei nº 200/67.

Verifica-se, por meio das principais características do *modus operandi* do modelo de planejamento, que o Decreto-lei nº 200/67 apresenta, de forma clara, um ideal de ação planejada e executada pelo Estado. Concretamente, a partir da sua expressão em lei, assegurou-se, além da institucionalização do planejamento e de sua metodologia, o efetivo exercício da autoridade sobre toda a rede hierárquica que o compõe. Este fato engloba tanto a administração direta quanto a prática de relacionamento com os governos estaduais por

meio da generalização de seus preceitos de *modus operandi*, garantindo-se, assim, maior possibilidade de controle sobre a execução das metas definidas pelo governo central.

O arranjo federativo resultante do Decreto-lei nº 200/67 caracteriza-se por ser centralizado, verticalizado, hierarquizado, com prevalência da subordinação e padrões não-cooperativos de relacionamento. Como conseqüência, tem-se que determinações estruturais/normativas condicionam as práticas de construção de relacionamentos entre instâncias de governo. Assim, observam-se: a ação de agentes competidores e não-cooperadores; o não-favorecimento da existência de focos de atração e de contato institucional; o não-favorecimento de integração e articulação das ações entre governos; a falta de critérios claros para o estabelecimento de parcerias e de articulações entre ações intergovernamentais, nas quais deveria haver, teoricamente, o compartilhamento de metas e a busca da cooperação.

Abrucio (1994:64) chama esse arranjo federativo de "unionista-autoritário", já que, de uma maneira geral, a concepção de administração pública a partir da lógica da delegação de competências é típica de países unitários. Abrucio a considera um dos pilares do regime estabelecido em 1964.

O modelo conceitual respalda-se, como já dito, na doutrina da *administração para o desenvolvimento* e em premissas funcionalistas e estruturalistas que compõem o que se convencionou chamar de teoria clássica da administração. Os avanços representados pelas contribuições teóricas de Parsons, Katz e Khan, nos anos 1960, sobre as relações de interdependência sistêmica não estão presentes, em toda sua potencialidade de promoção e entendimento de interações entre atores sociais, na concepção de *modus operandi* do Decreto-lei nº 200/67. O modelo conceitual é similar ao da reforma administrativa da Era Vargas.

O modelo expressa uma visão de organização característica do planejamento normativo. Trata-se de um sistema de comportamentos predefinidos, na busca harmônica do *dever ser* estabelecida pelo sujeito que planeja, e no qual não existe ação interativa entre sujeito e objeto. A partir de uma abordagem metodológica, dita científica e neutra, o *modus operandi* define os caminhos, os meios e os recursos necessários para a execução da ação. Esses aspectos definem a amplitude do campo de atuação e também limitam os procedimentos para sua realização, ao mesmo tempo que generaliza esses procedimentos.

É inerente ao *modus operandi*, portanto, o entendimento de que é uma solução técnica, cuja racionalidade está vinculada à consecução dos objetivos maiores do planejamento do qual é instrumento. Nessa relação ocorre o descolamento da ação em relação à realidade e, conseqüentemente, as incertezas inerentes às relações sociais têm sua existência, em toda sua complexidade, negada.

3. A concepção de relacionamento entre instâncias de governo presente na Constituição de 1988

Está no título III, "Da organização do Estado", o cerne da problemática de que trata este artigo. Isto porque nele está definida a principal referência institucional norteadora das práticas de construção de relacionamentos entre instâncias de governo. Destaca-se aqui o art. 23. Ao fixar competências comuns entre as três instâncias de governo, a Constituição afirma a importância da construção de relacionamentos institucionais no que tange às responsabilidades e aos objetivos de cada ente federado que, por princípio constitucional, devem ser compartilhados.

O princípio que permeia o arranjo institucional, implícito nas atribuições de competência em geral e, em específico, no que se refere à competência comum, é o do federalismo cooperativo. Entende-se que, mais do que promover a articulação entre instâncias de governo, o federalismo cooperativo embasa a ação e a formulação da ação dos membros da Federação. Esse princípio desempenha papel importante para que os esforços e iniciativas apropriadas nas instâncias nacional, regional e local sejam consolidados por meio de ações em parceria.

Uma definição bastante elucidativa a respeito do que vem a ser o federalismo cooperativo é encontrada em Toshio Mukai (1992:16-7): "trata-se de um arranjo político/administrativo, onde os níveis de governo não se digladiam pelas suas competências, mas se unem para, cada qual, dentro de suas atribuições, darem conta das necessidades dos administrados. É o que pretendeu, sem dúvida alguma, o constituinte de 1988, ao contemplar a denominada competência comum, no Artigo 23 da Constituição, já que, após arrolar as matérias enquadradas nesse tipo de competência, deixou claro que, nas atuações referidas, todos os níveis de governo deverão pautá-las sob o signo e a filosofia da cooperação entre a União e os Estados, Distrito Federal e os Municípios, visando ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional". Em resumo, o art. 23 é um instrumento de ordem constitucional destinado a dar efetividade ao federalismo cooperativo.

O federalismo é definido pela literatura especializada como um sistema constitucional a partir do qual ocorre a organização de poderes e de articulação entre instâncias governamentais que o compõem. Tal distribuição de poderes, que expressa uma concepção comum de integração territorial, política e social, é pactuada entre os entes federados e deve, segundo Elazar (1987:67 e ss.), compor articulações baseadas em negociações entre instâncias governamentais que preservem a integridade dos parceiros, a partir do consenso ou pelo menos da acomodação de interesses. A negociação entre instâncias de poderes é condição necessária para que haja um sistema federativo.

Na intenção de acrescentar à perspectiva de Elazar uma dimensão pragmática, para além dos interesses que mantêm elos entre instâncias de governo

e que as tornam entes federados, para Rilker (1987) existe a idéia do pacto federativo, produto de uma composição de interesses historicamente definidos e, portanto, transitórios. As tensões, juntamente com as negociações, seriam, então, permanentes.

O movimento, ora na direção da centralização, ora no caminho inverso, tem caracterizado a Federação brasileira.[1] Tem-se, historicamente, um movimento de centralização e de descentralização decorrente de um pacto federativo que garantiu, tanto em momentos descentralizados quanto nos centralizados, um modelo de desenvolvimento. O que impingiu este movimento na Federação, mais bem definido como ora mais, ora menos centralizado, foram as alternâncias de regimes políticos.

Segundo Fiori (1995),[2] este movimento caracteriza o federalismo no Brasil como pragmático. Contudo, constata-se que os períodos de centralização foram vivenciados sob regimes autoritários. Já os períodos de descentralização existiram num contexto de democracia nascente.

Para Fiori, em decorrência desse pragmatismo do federalismo brasileiro, as motivações em prol das articulações intergovernamentais não primam pela busca do compartilhamento das responsabilidades governamentais e as negociações privilegiam interesses imediatos. Contudo, essa afirmação não deve ser entendida como limitadora do federalismo cooperativo. Entende-se que não se deve considerar que o comportamento pragmático, imediatista, e o comportamento político sejam excludentes. A consolidação da capacidade (ou vontade) de ação compartilhada, que é o salto qualitativo que a federação cooperativa pretende, considera o pragmatismo uma das dimensões necessárias para a realização de um pacto. Por isso, o artigo da Constituição relativo às competências comuns refere-se a ações pragmáticas.

Segundo Fiori (1995:7), esta dimensão empírica do federalismo "pode assumir infinitas formas legais e institucionais dependendo das condições de sua negociação em cada momento e em cada lugar". Nesta visão, encontra-se a idéia da estrutura dual com distintas instâncias de poder governamental,

---

[1] A este respeito, ver Camargo (1992). Nesse trabalho a autora aborda os movimentos de centralização e de descentralização da Federação, de uma perspectiva histórica, identificando cada período com o regime político correspondente e com o modelo de desenvolvimento. Ver também, Fiori (1995).

[2] O autor discorre sobre a atual tendência verificada no mundo em direção à descentralização, nos *Welfare States*, nas economias socialistas ou desenvolvimentistas, e discute as experiências federativas neste processo. Numa perspectiva globalizada, aglutina as experiências federativas em três grandes blocos: federalismo progressivo, ou construtivo, resultante de uma versão negociada de baixo para cima, e, como exemplo, cita a Europa unificada; federalismo defensivo, ou perverso, resultante das tentativas de manter unido o território de países em processo de desintegração, e, como exemplo, cita o Canadá e a ex-Iugoslávia; federalismo pragmático ou reativo, no qual as oportunidades vêm em primeiro lugar, e enquadra, neste caso, os países da América Latina e, mais especificamente, o caso do Brasil.

portadoras de diferentes abrangências. A questão essencial, segundo Fiori, é a idéia de barganha entre os entes federados "a partir da qual a cota de poder que cabe a cada um é definida".

Almeida (1996:13-40), que a partir da análise de algumas políticas sociais (saúde, educação, assistência social e habitação) demonstra as especificidades do processo de construção do federalismo descentralizado, complementa a idéia colocada por Fiori. Segundo a autora, entre as políticas estudadas, a de saúde foi a única que resultou de um reordenamento de funções pactuadas, não sem conflitos de relacionamentos intergovernamentais, o que resultou na caótica situação do setor. As demais experiências demonstraram a possibilidade de redefinição de funções sem a anterior definição de uma política. A autora constata que, em geral, diferentes setores da ação governamental apresentam dinâmicas próprias decorrentes da falta de coordenação por parte do governo federal e que esta descoordenação imprime lógicas próprias e com enorme carga setorial. Ainda assim, em decorrência das disposições políticas e condições gerenciais diversas, os ritmos e formas de implementação variaram de estado para estado.

Pode-se considerar que o estabelecimento de relações intergovernamentais no âmbito da assunção de responsabilidades constitucionais é reveladora do federalismo que se tem ou se deseja ter, como também das condições em que se dá a descentralização. Se, na prática, a descentralização (assunção de responsabilidades constitucionais) das políticas sociais vem-se dando, por iniciativa dos governos locais, de forma muito expressiva em função do espaço deixado pelo governo federal, é amplamente aceitável definir este processo como pragmático. Poder-se-á, então, considerar o pragmatismo preponderante nas relações federativas uma característica do momento atual de redefinições das relações de poder.

4. Elementos para um debate

A concepção de relacionamento entre instâncias governamentais, tal como consta no Decreto-lei nº 200/67, determinou uma prática de interação entre instâncias governamentais. Com o advento da Constituição de 1988, foi consolidada uma concepção de federalismo na qual o relacionamento entre instâncias de governo é fator fundamental na consecução dos objetivos nacionais pós-desenvolvimentistas.

A questão que se coloca é referente à limitação do potencial da ação compartilhada: como superar a permanência de uma política voltada para uma determinada prática de interação governamental, engendrada numa realidade historicamente determinada e qualitativamente distinta da atual?

A superação do modelo de relacionamento intergovernamental contido no Decreto-lei nº 200/67, ainda em vigor, requer que sejam ultrapassados os determinismos normativos e reconhecidas as relações entre atores governamentais em constante processo de interação. Questões relativas às interações entre atores sociais, e, neste caso, àqueles que representam o Estado e falam e interagem em seu nome, devem ser consideradas no debate sobre governança. Atores sociais que interagem em nome de instâncias de governo (no direito administrativo são os chamados atores políticos representantes do primeiro escalão de governo) são produtores e reprodutores de representações sociais.

Como a Constituição de 1988 já definiu as competências dos entes federados e o federalismo como cooperativo, há que se considerar que o foco do problema não é a escolha de uma instância governamental de ação, mas sim questões relacionadas à interação dos atores sociais no âmbito da ação compartilhada.

Uma abordagem que privilegie as inter-relações existentes entre as instâncias de poder é, então, o passo a ser dado. Assim, ganha prioridade a análise das próprias relações e tem-se visibilidade do processo de transformação dos atores sociais em interação. A questão, então, deve ser recolocada de uma perspectiva inovadora, qual seja, deve-se considerar que o entendimento político entre as partes, com vistas a resolverem os conflitos e as contradições e a definição dos papéis que cabem a cada um, deve preceder as discussões afetas às ações (ao que fazer).

É, neste sentido que, para Santos (1996:8), "o conceito de governança ultrapassa o marco operacional para incorporar questões relativas aos padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico". Melo (1996) também destaca a questão da superação do *modus operandi* e a adoção de conceitos que considerem a cooperação e a coordenação entre atores sociais.

Daí a importância da superação das características que qualificam o planejamento como normativo, já abordadas, em direção à sua politização. Para tanto, deve-se, segundo Matus (1996), reconsiderar a relação sujeito-objeto do planejamento, reconhecendo que esta se dá a partir e na realidade social, na qual existe uma pluralidade de atores. Os princípios do planejamento normativo são colocados em oposição ao planejamento que pretende superá-lo. Uma questão estratégica se coloca. Como promover o salto qualitativo em direção à politização e flexibilização, vivenciando-se uma situação de crescimento da incerteza no planejamento, ou seja, como planejar estrategicamente neste ambiente? Partindo do princípio de que existe uma pluralidade de atores sociais e de que estes atores percebem o mundo e buscam atuar sobre ele de formas que lhes são inerentes, Matus propõe um planejamento por ele definido como situacional.

Nele, a percepção do conflito é inerente ao ato de planejar. A consideração do conflito, como situação intrínseca às relações entre atores, leva-o a ter em conta suas perspectivas próprias de construir significados "situacionais", isto é, significados que não existem fora da relação estabelecida. Visões de mundo e experiências da vida em sociedade passam a integrar o ato de planejar, tornando relativo o poder que a racionalidade operacional tem ocupado.

Entende-se que é justamente na problematização do *modus operandi* do modelo de planejamento normativo, no qual, por definição, a relação sujeito-objeto caracteriza-se pela não-interação, que se encontram elementos para a compreensão de seus desafios numa sociedade em transformação, na qual a interação passa a ser desejada e até condição necessária para seguir os rumos vislumbrados em direção à descentralização.

Eli Diniz (1996:6), por sua vez, acrescenta que a eficácia da ação estatal depende da adequação das políticas aos seus processos de implementação. Nesta ótica, a criação de arenas de negociação, a capacidade de articular alianças e coalizões, considerando-se também os atores governamentais, aparecem como aspectos relevantes da gestão estatal.

O desafio é discutir governança e, mais especificamente, o relacionamento entre instâncias governamentais num contexto institucional engessado. Isto porque não é possível promover a eficiência da ação do Estado ignorando-se, por exemplo, que o Brasil vive hoje um momento de repensar o próprio Estado e sua institucionalidade. Ou, ainda, que não é possível pensar as práticas de relacionamentos intergovernamentais sem considerar o hiato existente entre uma institucionalidade histórica, em processo de superação, e uma sociedade que, por sua complexidade crescente, exerce demandas, novas e tradicionais, que o Estado não é capaz de satisfazer. É oportuno esclarecer que a norma instituída ainda engendra e reforça práticas.

Diniz (1996:13) acrescenta que governança refere-se às condições sistêmicas gerais sob as quais se desenvolve o exercício do poder na sociedade, inclusive a capacidade de ação do Estado na implementação de políticas: "Refere-se ao conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesse". Nesse sentido, para Eli Diniz, longe de se tentar eliminar o conflito, cabe administrá-lo de forma eficiente, isto é, de forma compatível com uma racionalidade governativa definida em função de um projeto coletivo.

Os atores governamentais e suas práticas de relacionamentos intergovernamentais são, ainda, ausentes das discussões sobre a questão da interação entre instâncias de governo. Esta deve ser entendida de uma perspectiva que considere sua dinâmica histórica e social. A problemática desta perspectiva da interação social ganha centralidade.

Daí a importância da superação das características que qualificam como normativos o planejamento e as práticas de interações entre instâncias de go-

verno dele decorrentes, já abordadas, em direção à sua politização. A ação interativa entre os atores passa a ser a principal questão a se considerar. Isto porque é a partir dela que se chega à definição de estratégias cooperativas, comunicativas, e de ações estratégicas que, por sua vez, podem ser conflituosas, cooperativas ou ambas.

Uma proposta de interação entre instâncias de governo que parta desta percepção, que considere não apenas o saber técnico, requer o desenvolvimento e o reconhecimento de uma consciência política e atores qualificados que se relacionem em condições de igualdade e que tenham objetivos comuns. A ação, num contexto de vida em pluralidade, é mais que simples reação, é reflexiva e intencional, na qual se espera que o alcance de resultados seja a partir da cooperação ou do conflito.

Na prática, ocorrerão combinações e arranjos político-institucionais diversos em função de cada tipo de problema a ser resolvido e da interação estabelecida. Considera-se que a generalização da prática é limitadora da ação, pois, para cada desafio a ser enfrentado, existe uma forma de articulação a ser definida em função da perspectiva e das capacidades de atuação do atores sociais que o transformam em objetivo comum. Almeida (1996) o demonstra ao estudar as relações existentes entre federalismo e as políticas sociais.

Referências bibliográficas

Abrucio, Fernando. Os barões da Federação: o poder dos governadores no Brasil pós-autoritário. São Paulo, USP, 1994. (Dissertação de Mestrado.)

Almeida, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. In: Affonso, Rui & Silva, Pedro. *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo, Fundap, 1996.

Câmara, Leonor Moreira. Análise das relações intergovernamentais no contexto do Sistema Nacional do Meio Ambiente — Sisnama: um estudo das condicionantes do relacionamento entre as instâncias estadual e municipal de governo. São Paulo, Eaesp/FGV, 1999. (Tese de Doutorado.)

Camargo, Aspásia. *A federação acorrentada: nacionalismo desenvolvimentista e instabilidade democrática*. Anpocs, Caxambu, 1992.

Diniz, Eli. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. *RSP*, *20*(2), maio/ago. 1996.

Elazar, D. *Exploring federalism*. Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1987.

Fiori, José Luis. O federalismo diante do desafio da globalização. In: Affonso, Rui & Silva, Pedro. *A Federação brasileira: ensaios selecionados*. São Paulo, Fundap, 1995.

Franco Sobrinho, Manoel de Oliveira. *Da competência constitucional administrativa*. Curitiba, Genesis, 1995. p. 25.

Matus, Carlos. *Política, planejamento & governo*. Brasília, IPE, 1996.

Melo, Marcus. Governance e reforma do Estado: o paradigma agente *x* principal. *Revista do Serviço Público*. Brasília, *120*(1):67-82, jan./abr. 1996.

Meirelles, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro.* 19 ed. São Paulo, Malheiros, 1994.

Mukai, Toshio. *Direito ambiental sistematizad*o. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1992.

Nascimento, K. Reflexões sobre a estratégia de reforma administrativa. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, n. 1, p. 7-57, 1967.

Rezende, Fernando. Empresa pública e a intervenção do Estado na economia: ação suplementar à iniciativa privada — perspectivas em face da conjuntura atual. In: Ipea/Semor. *A empresa pública no Brasil: uma abordagem multidisciplinar*. Brasília, Ipea, 1974.

Rilker, W. *The development of American federalism*. Dordrecht, Kluwer Academic. 1987.

Santos, M. H. Castro. *Governabilidade, governança e capacidade governativa.* Brasília, Enap, 1996. (Texto para Discussão, 11.)

Wahrlich, Beatriz. Organização governamental e administrativa voltada para o processo de desenvolvimento nacional: o caso brasileiro. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, *13*(2):7-36, abr./jun. 1979.