

Resenha:

SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas**. 71 páginas. Brasília: ENAP, 2018. ISBN: 978-85-256-0083-7

Coordenação de Políticas Públicas no Federalismo Brasileiro: Os Sistemas Constitucionalizados e Os Sistemas Normatizados

João Gabriel Pessanha Leal¹

Recebido em 05 de dezembro de 2019

Aprovado em 07 de fevereiro de 2020

DOI: 10.18829/2005

RESUMO

A obra “Coordenação de Políticas Públicas” da autora Celina Souza tem como questão fundamental uma discussão sobre a engenharia institucional voltada à coordenação e à cooperação federativa para efetivar políticas públicas no Brasil. Esta resenha tem como objetivo principal dar foco no complexo e engenhoso modelo de coordenação de políticas públicas explicitado pela autora. A saber, os sistemas constitucionalizados e os sistemas normatizados.

Palavras-chave: Coordenação de políticas públicas. Políticas Públicas. Sistemas constitucionalizados. Sistemas normatizados.

ABSTRACT

The book “*Coordenação de políticas públicas*” by the author Celina Souza has as its important issue a discussion about institutional engineering focused on coordination and federative cooperation to implement public policies in Brazil. This review aims to focus on the complex and ingenious model of public policy coordination explained by the author. Namely, constitutionalized systems and standardized systems.

Keywords: Public Policy Coordination. Public policy. Systems “*constitucionalizados*”. Systems “*normatizados*”.

¹ Mestrando em Ciência Política na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) e graduado em Administração Pública pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). E-mail: joaoleal@pq.uenf.br

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A obra “Coordenação de Políticas Públicas” da autora Celina Souza² insere-se nos contornos acadêmicos que se debruçam no processo de provisão de políticas públicas à brasileira. Souza, (2018) elucida como as políticas públicas são constantemente formuladas, reformuladas e implementadas, a partir da perspectiva dos diversos mecanismos de coordenação presente no cenário brasileiro após a constituição de 1988. A empreitada acadêmica tem como questão fundamental uma discussão sobre a engenharia institucional voltada à coordenação e à cooperação federativa para efetivar políticas públicas no Brasil.

Neste sentido, o livro apresenta o processo de coordenação existente nas quatro dimensões burocráticas necessárias para a operacionalização de uma política pública. As dimensões são, primeiro, a coordenação na fase de formulação da política. Segundo, a coordenação na fase da implementação. Terceiro, a Coordenação vertical. Por último, a Coordenação horizontal. Como pode ser visualizado na tabela 01:

Tabela 01. O objetivo do livro Coordenação de políticas públicas

Os focos analíticos do livro	A coordenação na fase de formulação da política	Pg. 19 - 24
	A coordenação na fase de implementação da política	Pg. 24 - 27
	Coordenação vertical	Pg. 27 - 30
	Coordenação horizontal	Pg. 30 - 33

Fonte: Livro Coordenação de políticas públicas. Elaboração do autor.

O referido livro apresenta um cenário espetacular de discussões acadêmicas no qual existem vários assuntos e achados que devem ser discutidos e, conseqüentemente, “*pano de fundo*” para outras pesquisas e trabalhos científicos (SOUZA, 2018, pg. 67). Esta resenha tem como objetivo fundamental dar foco no complexo e engenhoso modelo de coordenação de políticas públicas explicitado pela autora. A saber, os sistemas constitucionalizados e os sistemas normatizados.

Esta empreitada está dividida, além desta seção por mais quatro seções. A seção a seguir discute dois conceitos fundamentais no livro. A seção três apresenta os motivos

² Informações sobre a referida autora: lattes.cnpq.br/5422025168210583

políticos e sociológicos apresentados pela autora que explicam o porquê da CF/88 ser um marco na história das políticas públicas brasileiras. A seção quatro demonstra o foco analítico da resenha; os sistemas de coordenação de políticas públicas. Por fim, a seção cinco discorrer sobre algumas considerações relevantes tratados na obra.

2 O CONCEITO DE GOVERNANÇA E COORDENAÇÃO

A dinâmica para efetivar uma política pública requer um esforço conjunto de vários setores, instituições e atores de uma sociedade (SOUZA, 2018). Neste contexto, a bibliografia sobre o tema vem ao longo dos anos apresentando modelos e métodos explicativos que sofisticam essa relação. Apresenta-se aqui a definição de dois conceitos-chave para elucidar a dinâmica existente neste processo. A tabela 02 detalha este assunto:

Tabela 02. A definição dos conceitos de Governança e Coordenação

Conceito	Definição
Governança	Uma forma de coordenar setores da sociedade e de enfrentar problemas que requerem a intervenção do governo.
Coordenação	Como uma compreensão completa dos interesses, recursos e das percepções dos stakeholders, ou daqueles que têm legitimidade para tomar parte tanto na decisão como na implementação.

Fonte: Livro Coordenação de políticas públicas, pg. 7, 16 e 33. Elaboração do autor.

O primeiro é o de Governança. Governança apresenta-se como uma forma de coordenar setores da sociedade e de enfrentar problemas que requerem a intervenção dos governos (SOUZA, 2018, pg. 7 e 33). Segundo o conceito de Coordenação, esta apresenta-se como uma compreensão completa dos interesses, recursos e das percepções dos stakeholders, ou daqueles que têm legitimidade para tomar parte tanto na decisão como na implementação (SOUZA, 2018, pg. 16).

3 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 COMO MARCO PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS

A Constituição de 1988 é um marco na agenda das políticas públicas (SOUZA, 2018, pg. 42). No que se refere ao tema, na referida Carta Magna ocorreram diversas inovações, como se pode ver na tabela 03. A primeira foi o reconhecimento dos direitos sociais. A segunda foi a universalização do acesso à saúde. A terceira, um significativo aumento das competências concorrentes entre os três níveis. A quarta inovação foi a diminuição do quórum para emendas constitucionais, de 2/3 nas constituições dos militares, para 3/5. Isso deu espaço para a promulgação de emendas constitucionais que permitiram a regulamentação de várias políticas sociais constitucionalizadas (Souza, 2018, pg. 43).

Tabela 03. Fatores que explicam a constituição de 1988 como um marco para as políticas públicas nacionais

Inovações Institucionais	Fatores conjunturais
O reconhecimento dos direitos sociais	O controle da inflação
A universalização do acesso à saúde	A normalidade democrática
O significativo aumento das competências concorrentes entre os três níveis	
A diminuição do quórum para emendas constitucionais	

Fonte: Livro Coordenação de políticas públicas, pg. 43. Elaboração do autor.

Formular políticas públicas após a promulgação da Constituição de 1988 também foi possível graças a dois fatores conjunturais: o controle da inflação e a normalidade democrática. Como resultado, foi possível: (a) modificar parte do modelo macroeconômico da Era Vargas por meio da privatização e da abertura de algumas atividades e serviços ao capital privado, na tentativa de tornar o desenvolvimento econômico menos dependente da indução do Estado; (b) regulamentar e implementar alguns direitos sociais que foram constitucionalizados (artigo 6º da Constituição de 1988), tais como saúde, educação fundamental e assistência aos desamparados, esse último através de programas de transferência de renda e da expansão da cobertura do sistema de

aposentadorias e pensões não contributivas; e (c) regulamentar algumas políticas sociais objeto das competências concorrentes entre os três níveis de governo (Souza, 2018, pg. 43).

4 OS SISTEMAS COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Esta é a seção que trata do tema principal desta resenha. Neste sentido, a coordenação de políticas públicas é prevista na Constituição, no parágrafo único do Artigo 23³. Entretanto, o artigo em questão nunca foi regulamentado. Por outro lado, segundo Souza, 2018, a elite política no Congresso e no Executivo Federal aprovou um modelo complexo e engenhoso para a coordenação horizontal e vertical das políticas públicas (Souza, 2018, pg. 43). A partir da metade dos anos 1990, o Governo Federal adotou uma série de medidas para tirar do papel os mandamentos constitucionais relativos às políticas públicas e aos princípios que as regem (**descentralização, participação e universalização**). A partir de então, dois tipos de sistemas de políticas públicas foram constituídos (SOUZA, 2018).

O primeiro tipo de sistema foi objeto de emendas constitucionais que definiram a participação dos entes federados nas políticas, assim como vincularam recursos das três esferas ao seu provimento. Esses sistemas podem ser rotulados pela autora como constitucionalizados, abrangem as políticas de educação básica (pré-escola e ensino fundamental) e saúde. O segundo tipo de sistema compreende grande variedade de políticas e é resultado das competências concorrentes definidas na Constituição de 1988. A tabela 04 reúne políticas e serviços apresentados como competências concorrentes. Esse segundo sistema é denominado pela autora de sistema de políticas normatizado.

³ “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (Constituição de 1988, Artigo.23).

Tabela 04. As políticas e serviços apresentados como competências concorrentes:

Políticas e Serviços apresentados como competências concorrentes	
saúde e assistência pública assistência aos portadores de deficiência preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural proteção do meio ambiente e dos recursos naturais preservação das florestas, da fauna e da flora	agricultura e abastecimento alimentar habitação e saneamento combate à pobreza e aos fatores de marginalização social exploração das atividades hídricas e minerais segurança do trânsito políticas para pequenas empresas turismo e lazer

Fonte: Livro Coordenação de políticas públicas, pg. 46. Elaboração do autor.

Saúde e educação são sistemas constitucionalizados porque o detalhamento da divisão de tarefas entre os níveis de governo e seu financiamento foram objeto de dispositivos constitucionais e de emendas constitucionais promulgadas a partir de meados dos anos 1990 (Souza, 2018, pg. 46). Já os demais sistemas, chamados na obra de normatizados, foram constituídos principalmente a partir de meados dos anos 2000: assistência social, meio ambiente, cultura, habitação, saneamento e turismo (SOUZA, 2018, pg. 46). A tabela 05 apresenta informações relevante a respeito de cada sistema:

Tabela 05. Caracterização dos sistemas constitucionalizados e dos sistemas normatizados

Modelo de Sistema	Definição	Características	Políticas Públicas Contempladas
Sistemas Constitucionalizados	Objeto de emendas constitucionais que definiram a participação dos entes federados nas políticas, assim como vincularam recursos das três esferas ao seu provimento. O detalhamento da divisão de tarefas entre os níveis de governo e seu financiamento foram objeto de dispositivos constitucionais e de emendas constitucionais promulgadas a partir de meados dos anos 1990.	Regulamentação pela esfera federal. Adesão quase obrigatória pelas esferas subnacionais, devido à vinculação de seus recursos e à existência de recompensas e sanções que incentivam sua adesão.	Educação básica (pré-escola e ensino fundamental). Saúde.
Sistemas Normatizados	Compreende grande variedade de políticas e é resultado das competências concorrentes definidas na Constituição de 1988. Os sistemas chamados de normatizados, foram constituídos principalmente a partir de meados dos anos 2000.	Regulamentação pela esfera federal. É de livre adesão, embora o acesso aos recursos financeiros seja condicionado a diversos tipos de contrapartida.	Assistência social. Meio ambiente. Cultura. Habitação. Saneamento. Turismo. Entre outras.

Fonte: Livro Coordenação de políticas públicas, pg. 48. Elaboração do autor.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Aos olhos da autora, a análise da coordenação de políticas públicas no Brasil após a redemocratização mostrou que os *policymakers* brasileiros⁴ construíram, ao longo dos últimos 30 anos, sofisticados sistemas de coordenação e de cooperação capazes de lidar com a complexidade de articular as inúmeras instâncias e atores envolvidos no jogo do poder da coordenação das políticas públicas (SOUZA, 2018, pg. 66).

A exemplificação desta proposição são os dois modelos detalhados no livro e destacados neste trabalho. Os sistemas constitucionalizados e a normatizados de políticas públicas requer tanto de forma implícita como explícita, extraordinária coordenação e cooperação, seja entre os três níveis de governo, seja entre agências do mesmo governo. Dessa forma, como visualizado na tabela 05, a partir de uma engenharia institucional complexa e sofisticada os atores envolvidos no federalismo brasileiro estruturaram e colocaram em prática um enorme sistema de provisão de políticas públicas.

⁴ Refira-se aos políticos, especialistas, burocratas, grupos de interesse.