

A NECESSIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DO REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS PARA O CUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO

artigo de revisão

Arleciane Emilia de Azevêdo Borges*
Valter Witalo Nelo Lima **
Waleska Bezerra de Carvalho Vasconcelos ***
Otto Rodrigo Melo Cruz ****

RESUMO

Este artigo propõe-se a analisar a implantação de um regime de colaboração/cooperação, para além do que está definido na CF/88 com o objetivo de unir esforços para a promoção do desenvolvimento nacional equilibrado. O estudo está corroborado por uma abordagem qualitativa e explicativa mediante documentação indireta e bibliográfica. Infere-se que os municípios podem e devem assumir um papel de protagonistas do desenvolvimento, com o auxílio dos outros entes federados, pois, por estarem próximos da população, têm uma posição estratégica na hora de dialogar e compreender os anseios da comunidade. O regime de colaboração entre os entes federados constitui uma ferramenta contemporânea para alcançar o desenvolvimento e a execução de programas e políticas públicas que buscam dirimir ou reduzir as disparidades regionais por meio do compartilhamento das responsabilidades. Nesse contexto, propicia o aceleração das metas dos ODM a fim de alcançar um patamar socioeconômico mais justo e igualitário.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Políticas Públicas. Cooperação Global.

* Bacharel em Direito Centro Universitário de João Pessoa (Unipê). E-mail: arleciane.emilia@hotmail.com.

** Bacharel em Direito Centro Universitário de João Pessoa (Unipê). E-mail: valterwnl_demolay@hotmail.com .

*** Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa, Paraíba, Brasil. Email: waleska.vasconcelos@yahoo.com.br

**** Doutorando em Direito Internacional Privado pela Universidade de Salamanca (USAL), Salamanca, Espanha. Email: otto_rodrigo@hotmail.com.

1 INTROITO

Durante a Cúpula do Milênio, realizada em Nova York na sede da Organização das Nações Unidas (ONU), em setembro de 2000, 189 países (incluindo o Brasil) assinaram a Declaração do Milênio, que tentou combinar os inúmeros esforços da ONU para abordar a pobreza e o desenvolvimento socioeconômico de uma forma holística. Esse ato oficializou um pacto: o de tornar o mundo

mais solidário e mais justo até 2015. O Pacto do Milênio é um marco histórico, pois pela primeira vez países diversos se uniram em um compromisso mundial na luta pela erradicação da fome e pela eliminação da extrema pobreza. A Declaração do Milênio estabelece as metas e os objetivos na seção sobre desenvolvimento, que ficaram conhecidos como os “oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – (ODM)” (PNUD, 2013).

No entanto, os ODM não faziam parte de uma nova agenda, mas sim de uma tentativa para a retomada dos anos de debate, além dos esforços para avançar na luta do desenvolvimento econômico e social das nações mais pobres do mundo. Constituem um conjunto de oito diretrizes estabelecidas com base no documento supracitado criado para cooperar com a construção de um mundo pacífico, justo e sustentável no século XXI.

Tais diretrizes são: (1) erradicar a extrema pobreza e a fome; (2) atingir o ensino básico universal; (3) promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; (4) reduzir a mortalidade infantil; (5) melhorar a saúde materna; (6) combater o HIV/AIDS, a malária e outras

doenças; (7) garantir a sustentabilidade ambiental; (8) estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento. Representam uma tentativa de aproximar mais todas as instituições, os governos e as empresas, bem como suas atividades e iniciativas em um foco comum, salientando as suas interrelações e a necessidade de obter progressos em todos os ODM (PNUD, 2013).

A tarefa de criar uma consciência nacional pelo cumprimento dos ODM exige certamente uma ação articulada entre todos os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Grande parte dos esforços depende dos gestores locais, pois, se na média muitos dos indicadores brasileiros são razoáveis ou bons, os dados desagregados revelam muitas fragilidades regionais e locais.

O artigo propõe-se a analisar a implantação de um regime de colaboração/cooperação, para além do que está definido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que se amolda apenas a aspectos educacionais, com o objetivo de unir esforços para a promoção do desenvolvimento nacional equilibrado.

Nesse contexto, os municípios podem e devem assumir um papel de

protagonistas do desenvolvimento, uma vez que, por estarem próximos da população, têm uma posição estratégica na hora de dialogar e compreender os anseios da comunidade. Além disso, são responsáveis pela gestão de diversas políticas públicas que contribuem para os ODM (BRASIL, 2009), devendo ser vistos como foco na formação de parcerias, por serem alvo da eliminação das maiores fragilidades.

O estudo está corroborado por uma abordagem qualitativa e explicativa mediante documentação indireta e bibliográfica, evidenciando-se conforme os estudos de Marconi e Lakatos (2002), Oliveira (2003, 2002). Referente à natureza da vertente metodológica, este trabalho é permeado por uma abordagem qualitativa, visto que se estuda a preocupação socioeconômica a partir da implantação de um regime de colaboração/cooperação. Relativo ao objetivo geral, trata-se de uma pesquisa explicativa em razão da análise dos indicadores do guia para a municipalização dos ODM, visto que a interpretação sociológica constituirá parâmetros da realidade para o alcance das metas dos ODM a nível local. No tocante à técnica de pesquisa, o estudo

consiste em documentação indireta mediante o levantamento de informações compiladas no guia para a municipalização dos ODM, como também levantamento de toda bibliografia já publicada e que tenha relação com o tema a ser estudado (obras literárias em geral e imprensa escrita).

2 O PRINCÍPIO FEDERATIVO E O REGIME DE COLABORAÇÃO

Deve-se deixar claro que a União Federal, pessoa jurídica de direito público externo, quando assume o compromisso na Cúpula do Milênio, representa o Estado brasileiro como um todo, obrigando este último a executar políticas que visam atingir aquele fim, assim como todos os entes federativos, pessoas jurídicas de direito público interno.

Nesta seara, a execução e os incentivos destas políticas não devem se restringir as competências da União Federal, que figura nesta posição como pessoa jurídica de direito público interno, não se podendo deixar os outros entes federados – Estados, Distrito Federal e Municípios – alheios a este processo, haja vista que seria possível falar até em

violação ao pacto federativo, bem como das competências constitucionalmente repartidas, devendo esta responsabilidade ser compartilhada.

Diante da autonomia conferida aos Estados e Municípios, em especial a estes últimos, pela Carta Constitucional de 1988, destacam-se estes entes como agentes promissores para o alcance destas metas, levando em consideração a possibilidade de manipularem as políticas públicas da forma que melhor atendam as suas necessidades e peculiaridades pelo fato de ter o domínio e o conhecimento da realidade local. Isto está ratificado nas palavras de Costa da seguinte forma:

As estruturas de poder local passaram a espaço de possibilidades de experimentos democráticos inovadores e do exercício da cidadania ativa. Da condição de importância diante do crescente desafio de oferecer bens e serviços públicos eficientes e de qualidade e da incapacidade de formular saídas econômicas, o poder local passou a ser portador de possibilidades de gerenciamento eficiente dos recursos públicos e protagonista de iniciativas de desenvolvimento da vida econômica e social (COSTA, 1996, p. 113).

Deve-se lembrar que estes entes não desenvolverão atividades estranhas a sua rotina, pois a própria Carta Magna de 1988 já lhes atribui competências que se

encaixam perfeitamente nos postulados da Declaração do Milênio, soando como uma forma de reafirmar estes preceitos.

Da leitura do texto constitucional, verifica-se uma estreita relação entre os ODM e o rol de competências comuns, demonstrando o que fora anteriormente afirmado (Tabela 1).

Tabela 1 : Comparação dos objetivos comuns constantes na Declaração do Milênio e nos dispositivos constitucionais brasileiros de 1988

OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO	DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS
1. Erradicar a extrema pobreza e a fome	Art. 3º, III; Art. 23, VIII, X.
2. Atingir o ensino básico universal	Art. 3º, I; Art. 23, V; Art. 205.
3. Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres	Art. 3º, IV.
4. Reduzir a mortalidade infantil	Art. 3º, IV; Art. 23, II; Art. 196.
5. Melhorar a saúde materna	Art. 3º, IV; Art. 23, II; Art. 196.
6. Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças	Art. 3º, IV; Art. 23, II; Art. 196.
7. Garantir a sustentabilidade ambiental	Art. 3º, IV; Art. 23, III, VI, VII, IX, XI; Art. 225.
8. Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento	Art. 3º, II; Art. 4º, IX; Art. 23, Parágrafo Único.

Fonte: Relatório Nacional de Acompanhamento dos ODM, 2010; Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

Com o objetivo de exercer efetivamente estas competências, o constituinte as atribuiu a todos os entes federados – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – na forma do *caput*

do artigo 23 da CF/88, definindo-as como competências comuns, vislumbrando uma maior eficácia do serviço/atividade fruto do exercício destas competências. Este mesmo dispositivo em seu parágrafo único corrobora com o que postula o oitavo ODM, dispondo que “leis complementares fixarão normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (BRASIL, 2013), cooperação esta que repercutiria diretamente no cumprimento dos outros ODM, uma vez que seria estabelecida para trabalhar políticas públicas neste sentido.

A Lei Maior de 1988 apresenta ainda no seu artigo 211 o regime de colaboração, dispondo que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. Esta colaboração pressupõe a existência do princípio federativo, pautado em uma horizontalidade entre os entes federados, uma relação entre iguais, em que ocorre a autoajuda, concordando com o que relata Hentz:

O princípio federativo não comporta relações hierárquicas entre esferas do poder político; está calcado na ideia da relação

entre iguais. Assim, entre União, Estados e Municípios, não há relação de subordinação, por se constituírem entes federados com igual dignidade, mas a relação desejável e esperada é a de colaboração, posto que subordinação é característica entre desiguais, enquanto colaboração é feita entre iguais (HENTZ, 2014, p. 1).

Ressaltando as competências comuns anteriormente expostas, que correspondem a corresponsabilidades entre os entes, propõe-se que o regime de colaboração deve ser estendido para além da educação (segundo ODM), como também para todas as outras competências comuns, que se desdobram em outros ODM, tendo em vista sanar conjuntamente as dificuldades e as fragilidades, vistas como de grandes proporções quando enfrentadas sozinhas por um único ente.

O objetivo do regime de colaboração ou cooperação estendido para além da educação é a promoção do equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar entre as diferentes regiões brasileiras, visto que estas apresentam inúmeras diferenças de ordem econômica, cultural e social, partindo do pressuposto de que o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável e deve ser distribuído a todos.

Nota-se, a partir dos dados coletados até 2010 pertencentes ao Relatório Nacional de Acompanhamento dos ODM (BRASIL, 2010a), alguns resultados otimistas, em que a maioria dos indicadores foram atingidos ou superados, porém trata-se de uma análise geral, pois, desagregando-os e analisando-os separadamente e comparando as regiões, pode-se observar enormes diferenças de níveis de desenvolvimento e fragilidades, variantes de região para região. Assim, surge a necessidade de implantação de um regime de colaboração/cooperação mediante uma ação conjunta dos entes e o compartilhamento de experiências, realizando uma ajuda mútua para sanar as dificuldades existentes.

Fundamental se mostra o compartilhamento de experiências, pois, se um ente conseguir por algum meio eliminar ou reduzir um problema que afete o seu desenvolvimento e o alcance das metas, servirá de exemplo para outro ente com o mesmo problema, adaptando-se a realidade local.

Neste aspecto, o desenvolvimento é conceituado como um processo de aumento da disponibilidade de bens e serviços concomitantemente com profun-

das alterações em toda a estrutura do país envolvido, por trazer como consequência uma série enorme de modificações de ordem não apenas econômica, mas também cultural, psicológica e social (NUSDEO, 2002).

Como forma de se instituir e instigar a cooperação entre os entes federados no ano de 2011 foi criada a Lei Complementar nº 140 para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, através dos seguintes instrumentos: consórcios públicos, nos termos da legislação em vigor; convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público; Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal; fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos; delegação de atribuições de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar e delegação

da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro (BRASIL, 2014).

3 ARTICULAÇÃO DOS ENTES FEDERADOS PARA A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, em seu artigo primeiro, consagra o desenvolvimento como um direito humano inalienável, definido por muitos como direito de terceira geração ou de solidariedade/fraternidade, de titularidade coletiva, já que de acordo com Bonavides (2002, p. 251), “são vistos em uma perspectiva também de globalidade, enquanto chave de libertação material do homem”, destinando-se a proteção dos grupos humanos. Este marco rompe com a visão de que o desenvolvimento se restringe apenas aos aspectos econômicos, passando a partir daí a abranger todas as dimensões.

Este instrumento legal coloca a pessoa humana como sujeito central do desenvolvimento, de forma que ela deve participar e ser beneficiária direta deste fenômeno, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento

econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados, segundo se depreende do seu artigo segundo e, neste sentido, com o que descreve Kinoshita e Fernandes:

O desenvolvimento deve ser um processo global cujo sujeito principal é a pessoa humana e cuja finalidade é a plena realização desta em todos os seus aspectos dentro das comunidades locais, nacionais e internacional. Tal processo requer uma participação ativa e consciente dos indivíduos e da coletividade na formulação, adoção e implementação de políticas em todas as suas etapas, como um fator importante de efetivação e a plena realização de todos os direitos humanos em todos os níveis (KINOSHITA; FERNANDES, 2013, p. 1).

O encerramento dos termos da declaração supracitada incumbe os Estados de assegurar o pleno exercício e fortalecimento do direito ao desenvolvimento, no sentido de formular, adotar e implementar políticas, medidas legislativas, tanto em nível nacional como em nível internacional. *A priori*, foi introduzido na Lei Suprema de 1988 o desenvolvimento como objetivo da República Federativa do Brasil, figurando no ordenamento como norma programática,

a ser cumprida nas políticas internas e no relacionamento com os outros Estados.

Em 1993, sob a égide da II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, produziu-se um documento intitulado Declaração e Programa de Ação de Viena, que logrou universalizar os Direitos Humanos, conquista primordial para que se concretizasse o direito ao desenvolvimento, que fora conquistado e reconhecido (GUIMARÃES, NUNES, CARNEIRO, PRADO, 2013).

Esta declaração, ou como alguns estudiosos denominam Programa de Ação de Viena, reafirma o direito ao desenvolvimento, definido e positivado na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986, conforme se expõe abaixo:

10. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirma o direito ao desenvolvimento, previsto na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, como um direito universal e inalienável e parte integral dos direitos humanos fundamentais. Como afirma a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento. Embora o desenvolvimento facilite a realização de todos os direitos humanos, a falta de desenvolvimento não poderá ser invocada como justificativa para se limitar os direitos humanos internacionalmente reconhecidos. Os Estados devem cooperar uns com os outros para garantir o desenvolvimento e eliminar

obstáculos ao mesmo. A comunidade internacional deve promover uma cooperação internacional eficaz, visando à realização do direito ao desenvolvimento e à eliminação de obstáculos ao desenvolvimento. O progresso duradouro necessário à realização do direito ao desenvolvimento exige políticas eficazes de desenvolvimento em nível nacional, bem como relações econômicas equitativas e um ambiente econômico favorável em nível internacional. 11. O direito ao desenvolvimento deve ser realizado de modo a satisfazer equitativamente as necessidades ambientais e de desenvolvimento de gerações presentes e futuras [...] (TRATADO INTERNACIONAL, 2013).

Destaca-se que com este documento o direito ao desenvolvimento foi consagrado de forma definitiva como direito humano fundamental inquestionável. Nesta concepção, trata-se de uma interdisciplinaridade, já que ambos os conceitos – desenvolvimento e direitos humanos – são muito amplos, havendo um entrelaçamento entre eles em muitos aspectos, haja visto englobar direitos que envolvem vários outros.

É importante apontar que, quando do cumprimento de algum destes direitos, o outro, por via de consequência, estará sendo automaticamente assegurado e protegido, dada a amplitude dos conceitos e sua íntima ligação com os direitos

humanos, podendo-se falar em um direito humano ao desenvolvimento.

Perfazendo uma passagem dos direitos humanos de natureza individualista, essencialista, estatista e formalista para uma redefinição, com o intuito de entendê-los como processos sociais, econômicos, políticos e culturais, relevou, pois, a importância do direito ao desenvolvimento na compreensão dos direitos econômicos, sociais e culturais, o que caracteriza uma interdisciplinaridade e, mais que tudo, uma interdependência entre todos os direitos humanos. Essa teoria observa o direito ao desenvolvimento como uma síntese de todos os direitos humanos existentes, tanto coletivos quanto individuais, propondo uma nova mentalidade acerca dos direitos humanos, na exata medida em que aglutina a possibilidade do ser humano realizar integralmente as suas potencialidades em todas as áreas do conhecimento (OLIVEIRA, 2008).

A cooperação tem sido vislumbrada como um dos principais meios de promoção do desenvolvimento na ordem internacional, fenômeno que também deve ocorrer na ordem interna dos países, principalmente em se tratando de um país

continental como o Brasil com seu vasto território.

Diante do exposto, relativo ao regime de colaboração, tem-se que os entes federados, em seu *status* de autonomia e relação de horizontalidade, devem atuar conjuntamente nas ações e nas políticas desenvolvimentistas, tendo em vista ainda que, quando se trata de ODM, as metas a serem alcançadas estão em sua maioria estampadas nas competências comuns estabelecidas na CF/88.

No desenho institucional resultante das diretrizes estabelecidas pela Carta Maior de 1988, a articulação entre os entes da federação brasileira se apresenta na forma de um conjunto superposto de arenas de negociação, coordenação e produção de políticas e serviços públicos, ramificados horizontal, vertical e setorialmente em cada nível de governo ou área de atuação pública. A figura resultante encontra-se em constante transformação, impulsionada por variados interesses – a partir dos quais algumas vezes se instaura competição, em outras, cooperação –, no relacionamento entre os entes federados. Este entrelaçamento das dinâmicas setoriais com os níveis de governo produz

resultados nem sempre satisfatórios (BRASIL, 2010b).

Como consequência desse quadro, os gestores públicos terão que, cada vez mais, considerar a articulação entre as diferentes políticas públicas adotadas em distintos níveis de governo, de forma a se potencializarem os resultados. Os casos das medidas preventivas de saúde pública e das redes de atenção primária, secundária, terciária e quaternária constituem exemplos óbvios desta necessidade crescente. Além destes, certamente os serviços de planejamento territorial, saneamento, meio ambiente e transportes, entre outros, demandarão uma maior coordenação por parte de seus responsáveis. Esta necessidade de uma adequada composição federativa impõe o desafio de avaliar os resultados alcançados pelos instrumentos atuais, com vistas ao seu aperfeiçoamento, complementação ou substituição (BRASIL, 2010b).

4 EFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

Matias-Pereira (2009) aduz que os termos governabilidade e governança, presentes de forma discreta desde o aparecimento do Estado moderno no

século XIX, o denominado Estado liberal-democrático, se integraram definitivamente, nas últimas quatro décadas, ao debate acadêmico e político. Assim, governabilidade refere-se às próprias condições substantivas e materiais de exercício do poder e de legitimidade do Estado e do seu governo derivadas da sua postura diante da sociedade civil e do mercado em um regime democrático. Dessa forma, pode ser aceita como a autoridade política do Estado em si, entendida como a capacidade que este tem para agregar os múltiplos interesses dispersos pela sociedade e apresentar-lhes um objetivo comum para curto, médio e longo prazo. Já governança é a capacidade que determinado governo tem para formular e implementar as suas políticas. Nesse elenco de políticas, pode-se assinalar a gestão das finanças públicas, gerencial e técnica, entendidas como as mais relevantes para o atendimento das demandas da coletividade. Os aspectos frequentemente evidenciados na literatura acadêmica sobre governança estão relacionados à legitimidade do espaço público em constituição, à repartição do poder entre aqueles que governam e aqueles que são governados, aos processos de negocia-

ção entre os atores sociais e à descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar.

A etiqueta “*governance*” denota pluralismo, no sentido de que diferentes atores têm, ou deveriam ter, o direito de influenciar a construção das políticas públicas. Essa definição implicitamente traduz-se em uma mudança do papel do Estado (menos hierárquico e menos monopolista) na solução de problemas públicos. Por causa disso, a governança pública é relacionada ao neoliberalismo, significando um resgate da política dentro da administração pública e diminuindo a importância de critérios técnicos nos processos de decisão mediante reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública (SECCHI, 2009).

As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as interrelações entre Estado, política, economia e sociedade. Pode-se, então, compreender política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou no curso dessas ações (variável

dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e suas plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. Assim, tais políticas quando postas em ação são implementadas, ficando submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação (SOUZA, 2006).

Conforme referencia Caldas (2008), para um município ser capaz de criar e gerenciar políticas públicas de qualidade é necessário, além dos recursos financeiros, planejamento de longo prazo. Ou seja, é importante que os atores políticos definam um objetivo e o melhor caminho para alcançá-lo. Isso facilitará a elaboração e a execução das políticas, bem como permitirá uma integração entre elas, evitando ações contraditórias por parte da administração. O processo de planejamento de longo prazo deve ser feito pelos atores políticos, mas com o auxílio dos servidores públicos e dos setores da sociedade civil organizada. A necessidade de se ouvir a opinião dos servidores se dá por questões técnicas, visto que eles irão operacionalizar as ações, além de que possuem algumas das informações

necessárias para o bom planejamento. Já a sociedade civil contribui com a qualidade das ações, uma vez que o elaborador poderá perceber quais são os problemas que, no momento, mais afligem a população de forma mais detalhada, permitindo assim traçar ações mais efetivas.

Desta forma, a eficácia das políticas públicas depende de que ações promissoras do poder municipal tornem-se tarefas mais fáceis, já que o município é a esfera administrativa mais próxima da população. Essa é uma das maiores vantagens das políticas municipais – sua proximidade com o público alvo. Além disso, essa forma de construção garante maior aceitabilidade das ações governamentais.

Pode-se inferir que dos entes federativos, os municípios se encontram em uma posição estratégica, a qual ainda não tem a sua devida valorização, no que se refere à proximidade que possuem com a população que administra, conhecendo os seus anseios e as suas necessidades, podendo agir de forma direta e eficaz.

Evidencia-se o novo formato da gestão das políticas públicas, constituindo-se parte do processo de redesenho

institucional implementado no país na década de 1990. Este novo formato, legitimado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, instituiu a descentralização e a participação como eixos centrais do processo de democratização da gestão pública brasileira, nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal. Nesta perspectiva, os conselhos gestores se tornam o novo **locus** de articulação política em busca da definição e da formulação de políticas públicas, através da interação entre os atores inseridos nesses espaços (ROCHA, 2009).

Maciel (2014) ratifica que a Lei Magna de 1988 estabeleceu novas diretrizes para a efetivação das políticas públicas brasileiras; dentre essas, destaca-se o controle social por meio de instrumentos normativos e da criação legal de espaços institucionais que garantem a participação da sociedade civil organizada na fiscalização direta do executivo nas três esferas de governo. Não obstante, as práticas sociais promovidas pelos conselhos de políticas públicas nos últimos anos, enquanto órgãos de controle social têm produzido efeitos contraditórios em relação à função constitucional a eles atribuída. A

identificação dos avanços e dos limites à institucionalização do controle social como exercício regular nas políticas públicas se constitui em objeto de interesse acadêmico, político e social, pois pode colaborar na instauração de um Estado efetivamente republicano em solo brasileiro.

Neste diapasão, observa-se a descentralização das políticas públicas como forma de propiciar mais eficácia aos seus resultados e de fortalecimento da democracia. Devendo-se evidenciar que, no caso brasileiro, trata-se de um país de dimensão continental, tornando difícil atender as especificidades e as demandas de todas as regiões, haja vista as desigualdades regionais como um dos objetivos da república, constitucionalmente fixado e contemplado nos ODM.

A descentralização permite fortalecer institucional e politicamente os municípios e conferir poder efetivo aos gestores das cidades significa criar (ou fortalecer) instituições que, próximas dos cidadãos, poderiam superar os vícios do velho aparato do Estado nacional (BORJA, VALDES, POZO, MORALES, 1986).

Sobre a reforma do Estado para a descentralização, Arretche (1996) relata

que não significa que a descentralização de um conjunto significativo de decisões políticas não possa ser um elemento de radicalização e aprofundamento da democracia nas circunstâncias atuais. Mais que isto, faz sentido supor que instituições de âmbito local, dotadas de efetivo poder, possam representar um incentivo à participação política, dado que podem possibilitar formas mais efetivas de controle sobre a agenda e sobre as ações de governo. No entanto, não é suficiente que se reforme apenas a escala ou o âmbito da esfera responsável pela decisão a ser tomada. É necessário que se construam instituições cuja natureza e cujas formas específicas de funcionamento sejam compatíveis com os princípios democráticos que norteiam os resultados que se espera produzir.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com o que fora analisado, percebe-se uma confusão no que se refere ao Estado brasileiro pessoa jurídica de direito público externo e a União Federal, pessoa jurídica de direito público interno, haja vista ter o mesmo representante.

Para compreender melhor, esta confusão ocorre no sentido de que a União Federal sente-se na obrigação de executar sozinha as políticas que almejam o cumprimento dos ODM, na perspectiva de que todas as iniciativas partem deste ente, não compartilhando esta corresponsabilidade com os demais entes federativos, que deveriam ser autores de iniciativas e programas de ação para promover seu desenvolvimento.

Neste viés, está sendo esquecida a proximidade que os demais entes têm com a população que administra, cuja ferramenta pode ser crucial na promoção de um desenvolvimento focado em resultados a partir de políticas eivadas do espírito da governança.

A gestão deve ocorrer no município com a participação plena dos três entes federados mediante a criação de instrumentos de articulação intergovernamental e a participação cidadã nas instâncias do pacto federativo e das políticas públicas no território. O município tem sua importância desmerecida, muitas vezes por sua reduzida disponibilidade de capital para financiar as ações, servindo em geral para custear sua existente e insuficiente estrutura, outras vezes desviada em atos

de improbidade administrativa, que ocorrem mais frequentemente nesta esfera.

Neste aspecto, a implantação de um ideal democrático de compartilhamento das responsabilidades na execução de políticas e fiscalização por parte dos órgãos competentes atendendo aos princípios da governança seria o instrumento para a promoção do desenvolvimento e para a consolidação do Estado democrático de direito.

Tem-se no regime de colaboração entre os entes federados uma ferramenta contemporânea para alcançar o desenvolvimento e a execução de programas e políticas públicas que buscam dirimir ou reduzir as disparidades regionais por meio do compartilhamento das responsabilidades, além do que estabelece a CF/88 que restringe este instrumento a educação.

Configura-se como desafio alcançar um patamar socioeconômico mais justo e igualitário, fazendo com que os serviços públicos sejam ofertados e realizados eficazmente conforme preceituam as diretrizes governamentais, as quais devem ser aperfeiçoadas e avaliadas periodicamente por meio do controle social a fim de atender as

demandas locais. Nesse liame, os resultados referentes aos ODM estão avançando em muitas regiões brasileiras, enfatizando que o compromisso para acelerar o progresso depende do incentivo e da valorização de projetos e ações de governos municipais, da sociedade civil, do setor privado ou do meio acadêmico que contribuem para o alcance de tais objetivos, além do apoio e da participação de diversos projetos sociais locais não governamentais ligados diretamente aos esforços para o cumprimento dos ODM.

THE NEED FOR IMPLEMENTATION OF THE SCHEME OF COLLABORATION BETWEEN FEDERAL ENTITIES TO MEET THE MILLENNIUM DEVELOPMENT GOALS

ABSTRACT

This article proposes to analyze the implementation of a system of collaboration/cooperation, beyond what is defined in the CF/88 with the aim of uniting efforts to promote balanced national development. The study is supported by a qualitative and explanatory approach with indirect and bibliographical information. It is inferred that the municipalities can and should play a leading role in the development, with the assistance of other federal agencies, because, being close to the population, have a strategic position at the time to discuss and understand the desires of the community. The scheme of collaboration among federal agencies is a contemporary tool for achieving development and implementation of programs and policies that seek to resolve or reduce regional disparities by sharing the responsibilities. In this context, provides accelerating the ODM targets in order to achieve a more just and egalitarian socioeconomic level.

Keywords: *Development. Public Policies. Global Cooperation.*

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, jun., 1996.
- BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional positivo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- BORJA, J.; VALDES, T.; POZO, H.; MORALES, E. **Descentralizacion del Estado: movimiento social y gestion local**. Santiago: Salesianos, 1986.
- BRASIL. **Guia para a municipalização dos objetivos do milênio**. Referências para a adaptação de indicadores e metas à realidade local. Agenda Pública -

Agência de Análise e Cooperação em Políticas Públicas (elaboração). São Paulo: [s.n.], 2009.

_____. **Objetivos de desenvolvimento do milênio:** relatório nacional de acompanhamento. Coordenação: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Supervisão: Grupo Técnico para o acompanhamento dos ODMs. Brasília, DF: IPEA: MP, SPI, 2010a.

_____. **Brasil em desenvolvimento:** Estado, planejamento e políticas públicas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2010b.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: [s.n.], 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 out. 2013.

_____. **Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011.** Brasília: [s.n.], 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm>. Acesso em: 10 jul. 2014.

CALDAS, R. W. (Coord.). **Políticas públicas:** conceitos e práticas. Belo Horizonte: SEBRAE/MG, 2008.

COSTA, J. B. A. A resignificação do local: o imaginário político brasileiro pós-80. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo: Fundação SEADE, v. 10, n. 3, p. 113-118, jul./set., 1996.

GUIMARÃES, C.; NUNES, L.; CARNEIRO, V.; PRADO, W. **Conferência de Viena de 1993.** [S.l.:s.n., 2010].

Disponível em: <http://academico.direitorio.fgv.br/wiki/Confer%C3%Aancia_de_Viena_de_1993>. Acesso em: 11 out. 2013.

HENTZ, P. **O princípio federativo e o regime de colaboração.** [S.l.:s.n., 2010]. Disponível em: <http://fnce.org/index.php?option=com_content&view=article&id=54:o-principio-federativo-e-o-regime-de-colaboracao&catid=36:artigos&Itemid=58>. Acesso em: 15 maio 2014.

KINOSHITA, F.; FERNANDES, J. A. O direito ao desenvolvimento como um direito humano e prerrogativa dos Estados nas relações internacionais do século XXI. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 11, n. 50, fev., 2008. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5912>. Acesso em: 11 out. 2013.

MACIEL, C. A. B. **Políticas públicas e controle social:** encontros e desencontros da experiência brasileira. Disponível em: <<http://unb.revistaintercambio.net.br/24h/pessoa/temp/anexo/1/112/118.doc>>. Acesso em: 19 jun. 2014.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 2002.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea.** 2. ed. rev. atual. São Paulo: Atlas, 2009.

NUSDEO, F. Desenvolvimento econômico: um retrospecto e algumas perspectivas. In: SALOMÃO FILHO, C. (Org.). **Regulação e desenvolvimento.** São Paulo: Malheiros, 2002.

OLIVEIRA, D. P. O direito ao desenvolvimento como direito humano e

- sua proteção jurídica constitucional e internacional. **Revista da Escola da Magistratura do RN**, Rio Grande do Norte, v. 7, n. 1, p. 165-177, 2008.
- OLIVEIRA, O. M. B. A. **Monografia jurídica**. 3. ed. Porto Alegre: Síntese, 2003.
- OLIVEIRA, S. L. **Tratado de metodologia científica**. São Paulo: Pioneira, 2002.
- PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. [S.l.:s.n., 2010]. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODM.aspx>>. Acesso em: 11 out. 2013.
- ROCHA, R. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**, São Luís, v. 1, n. 11, p. 1-30, 2009.
- SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr., 2009.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, a. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez., 2006.
- TRATADO INTERNACIONAL. **Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993**. [S.l.:s.n., 2010]. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/viena.htm>>. Acesso em: 11 out. 2013.