

# DIÁLOGO PÚBLICO

**INDIGO**  
Instituto de Inovação e Governança

Fernando Rezende

**PSL**  
17

*Disparidades, Desavenças, Desarticulação e Ausência de Coordenação atropelam as expectativas futuras.*

## Introdução

O terceiro princípio a ser observado, na adoção das medidas requeridas para lidar com os efeitos da crise gerada pelo Covid19, refere-se à importância de articular as iniciativas voltadas para garantir melhores resultados no amanhã e no depois de amanhã, isto é, no curto e no médio prazos, especialmente numa federação como a brasileira. . .

Mas isso não mereceu a devida atenção, como foi rapidamente mencionado no final do *paper* anterior, que apontou para alguns problemas gerados por essa omissão. Cabe, agora, dar continuidade ao exame dessa questão tendo em vista sua importância numa federação como a brasileira.

Os efeitos dessa situação se manifestam, de duas maneiras. Uma trata do impacto da crise nas ações que visam combater os efeitos da pandemia no tocante ao funcionamento da rede de prestação de serviços de saúde e na proliferação da doença. A outra mira a repercussão na economia, visto que a imposição de restrições à circulação de pessoas no vasto território brasileiro tem sérias repercussões na atividade econômica, que podem se agravar se os entes federados não cooperarem na adoção das providências requeridas e na sua execução, de modo a minorar os danos causados no presente e criar um ambiente mais favorável a uma mais rápida recuperação adiante.

Não se trata de buscar a uniformidade, pois no vasto território brasileiro, a diversidade de situações não comporta um só figurino que possa ser adotado em todas as regiões e mesmo em distintas partes de um território estadual. Em

estados como Rio Grande do Sul e Minas Gerais, por exemplo, que têm um grande número de municípios com população inferior a dez mil ou mesmo cinco mil pessoas e que não integram grandes aglomerados urbanos, deve ser muito difícil ocorrer os mesmos problemas que se manifestam nas regiões metropolitana e outros aglomerados similares.

Por isso, é essencial ter em conta as dificuldades para buscar a cooperação e expor o que precisaria ser feito para tratar dessa questão.

### **Disparidades e desavenças criam barreiras à cooperação.**

As dificuldades encontradas para promover a articulação e a coordenação intergovernamental no campo das políticas públicas decorrem, em grande medida, da enorme disparidade de situações e das desavenças daí decorrentes. Como mencionado, nesse contexto não é possível falar em uniformidade, mas é possível buscar um entendimento que busque a unidade de propósitos por meio da cooperação,

Por que isso não ocorre? Porque o Brasil, à diferença de outras federações importantes no mundo, não tem uma instância, formal ou não, que periodicamente se reúna para tratar das questões de interesse de todos os entes federados e que, em situações de emergência como esta, assuma a condução dessa tarefa. Entre nós, isso é ainda mais difícil, dada a particularidade da posição que os municípios desfrutam na federação brasileira.

Na sua ausência, é importante que o governo federal assuma o controle da situação e lidere uma discussão para buscar o entendimento acima mencionado. Mas não é isso que estamos assistindo.

As dificuldades se manifestam com clareza no tocante ao enfrentamento das pressões exercidas pelo sistema de saúde. Na ausência de um diálogo que reunisse os entes federados com o objetivo de firmar um entendimento nacional sobre as escolhas a serem feitas, para conter a expansão da doença e limitar o impacto sobre os serviços de saúde, os problemas tendem a crescer.

A crise encontrou a rede pública de atenção à saúde sem as condições exigidas para dar conta da demanda por assistência médico-hospitalar, enquanto divergências e diferenças, nas medidas adotadas para reduzir a proliferação da doença, repercutem nos índices de mortalidade da população infectada.

Essa escolha é ainda mais difícil num contexto em que é enorme a concentração da população nas grandes regiões metropolitanas e em outros aglomerados urbanos importantes, onde as diferenças em termos financeiros e em capacidade de gestão são muito grandes. De acordo com estudo recente, um terço da população brasileira concentra-se nas doze principais regiões metropolitanas do país, onde inexistem instrumentos eficazes de cooperação.<sup>1</sup>.

Os efeitos dessa situação interagem e se multiplicam. Como foi brevemente abordado no final do *paper* que antecedeu a este, alguns estados das regiões Sul e Sudeste, onde foram registrados os primeiros casos da doença, saíram na frente e adotaram as medidas de isolamento social recomendadas pela classe médica e endossadas pela OMS, mas diferenças, no tocante à abrangência, prazos e capacidade de fazer com que as regras sejam cumpridas, abriram espaço para que o índice de contaminação se espalhasse rapidamente por todo o país.

Apesar do esforço do governo federal para ampliar o repasse de recursos repassados aos estados e municípios, com o objetivo de aliviar as pressões que o aumento da demanda exerce sobre os serviços de atenção à saúde, e o montante de recursos adicionados ao Fundo Nacional de Saúde no orçamento deste ano (R\$ 125,5 bilhões) representar uma quantidade expressiva em condições normais, é insuficiente num momento como esse, ademais de a maior parcela ser destinada aos municípios, quando é nos estados que se concentra a rede hospitalar habilitada a lidar com os casos mais graves que demandam internação.

O que se observa neste caso é a adoção de regras adotadas anteriormente para a ajuda do governo federal, quando seria importante que fossem adotadas novas regras para lidar com uma nova situação.

---

<sup>1</sup> Fernando Rezende, *Conflitos Federativos: Esperanças e Frustrações*. Editora Forum, 2016. .

De outra parte, à medida que a retração na economia reduz as receitas dos estados e municípios, as dificuldades por eles enfrentadas para controlar a situação aumentam, em face da demora na aprovação do plano de socorro a estados e municípios, que contempla o repasse direto de recursos para atenuar a queda nas receitas e maiores facilidades para administrarem suas dívidas com a União. Aprovado pelo Congresso em 6 de maio, aguarda a sanção presidencial para ser executado.

A demora contribuiu para que o impacto na economia fosse se agravando. Desde março, as estimativas para os resultados do PIB ao longo do ano vão se deteriorando. A queda esperada no primeiro trimestre subiu de 0,7% para 1% e as estimativas ficaram muito piores para o segundo trimestre, passando de 5,7% para 9,6%.<sup>2</sup>, o que não fornece nenhum conforto para os responsáveis pela administração das finanças estaduais e municipais.

Cabe destacar que os grandes municípios são particularmente afetados por essa situação, especialmente aqueles que sediam as capitais estaduais, tendo em vista que sofrem com maior intensidade os efeitos da queda no PIB nas receitas, uma vez que sua principal base tributária encolhe com a repercussão das medidas de isolamento social na prestação de serviços e a queda no aporte de recursos provenientes da participação no ICMS. Nesse contexto, além dos problemas que a população enfrenta no atendimento médico hospitalar, desaparecem os recursos para investir na melhoria da já precária situação da infraestrutura urbana. Em lugares distintos, como Porto Alegre e Teresina, os prefeitos estimam que apesar de serem importantes, os recursos previstos no plano acima mencionado devem cobrir apenas uma pequena parcela das perdas de receita, pondo em risco o pagamento dos salários dos servidores e inviabilizando a execução dos investimentos.<sup>3</sup>

Dados recentemente divulgados, sobre o número de mortes geradas pelo Covid19 em alguns estados fornecem evidências importantes para reflexão<sup>4</sup>. A

---

<sup>2</sup> IBRE/FGV. Boletim Macro, maio de 2020.

<sup>3</sup> Em Porto Alegre a estimativa é que apenas 25% das perdas de receita seriam compensadas, um número que seria bem menor no caso de Teresina, segundo informa o prefeito. Entrevista de Marta Watanabe publicada na Folha de São Paulo em 15 de maio.

<sup>4</sup> MB Associados. Boletim de Acompanhamento Covid19, maio 2020,

situação particular do Estado do Amazonas, que apresenta um índice de mortes por milhão de habitantes 4,4 vezes maior do que a média nacional (377 contra 85) revela a concentração da população desse estado em Manaus, em situação oposta ao que se verifica no Centro-Oeste. Índices elevados de mortes (cerca de duas vezes maiores do que a média nacional) nos estados que sediam as duas principais regiões metropolitanas do Brasil ( SP e RJ ) também apontam na mesma direção.

### **Desarticulação e Ausência de Coordenação**

A ausência de articulação e de coordenação compromete a eficácia das medidas adotadas. De um lado, a queda nas atividades econômicas repercute sob a forma de crescentes perdas na arrecadação tributária que aumentam as dificuldades do governo federal para implementar as medidas necessárias para auxiliar os estados e municípios para lidar com o aumento das pressões exercidas sobre os serviços de atenção à saúde. Segundo mencionado pelo Secretário de Saúde do Estado de São Paulo, o colapso do sistema estadual de saúde seria iminente, uma notícia que deve ser motivo de grande apreensão da população. De outro, quanto maior for a dificuldade de lidar com o problema, maior se tornam as dificuldades para encontrar uma posição uniforme a respeito do que precisa ser feito.

Num quadro como esse, seria importante que o governo federal tivesse assumido a liderança na busca do entendimento acerca de como lidar com situações diferentes, tanto no tocante a problemas como à disponibilidade de recursos para enfrentá-los. Mas distintas posições com respeito ao que fazer e conflitos políticos contribuíram para impedir que isso ocorresse

Um problema a ser destacado é o fato de que o apoio financeiro a estados e municípios adota critérios antigos para repassar os recursos e geram antagonismos ao invés de cooperação. As medidas anunciadas para recompor as perdas de receita que estados e municípios enfrentam em decorrência do efeito da recessão econômica fornecem um bom exemplo da situação.

Os problemas decorrentes da falta de coordenação federativa foram responsáveis pela demora acima mencionada, na aprovação do PLP 39/2019, que só veio a ser aprovado quase um mês após sua aprovação na Câmara, tendo por base o substitutivo apresentado pelo relator Antonio Anastasia. Na justificativa apresentada para defender sua posição o Senador Anastasia reconhece que a ausência de coordenação dos entes federados compromete a eficácia das ações que objetivam melhorar a qualidade do atendimento dos serviços de saúde, de modo a que eles possam dar uma contribuição mais importante para a solução dos problemas que a população enfrenta, para obter um tratamento adequado para as consequências da crise gerada pelo Covid19;

Para tanto, ele propõe a criação de um colegiado composto por representantes do governo federal (Presidente da República e Ministro da Saúde) dos governos estaduais (governadores) e municipais (prefeitos das capitais)<sup>5</sup>, com o propósito de unificar suas ações na área de saúde, buscar a cooperação dos entes federados nas medidas de combate à crise e dar mais efetividade às ações emergenciais necessárias nesse momento. A decisão seria tomada por maioria absoluta de votos dos representantes, atribuindo-se ao Presidente da República o poder de veto sobre questões de interesse do governo federal.

A intenção é boa e não ouvimos até agora pronunciamentos públicos contrários a essa sugestão, talvez porque se trata de lidar com uma emergência. Se levada adiante, dela poderiam surgir ensinamentos para por em discussão a adoção do que precisaria ser feito em caráter permanente no campo da formulação e implementação de políticas públicas,

A adoção de instrumentos legais para cuidar disso não é nova, Em 2005, o Legislativo aprovou uma lei que objetivava regular a formação de consórcios públicos para atender ao mesmo objetivo, mas as dificuldades políticas e operacionais envolvidas na aplicação dessa lei não contribuíram para que ela mostrasse os resultados que dela se esperavam.

---

<sup>5</sup> Os chefes do Executivo poderão ser representados pelos responsáveis pela área de saúde, admitindo-se também a participação, sem direito a voto, das entidades que representam os interesses municipalistas,.

Dez anos depois o chamado Estatuto da Metrópole (Lei 13089/2015 ) adotou um novo regramento para tratar do mesmo problema com foco na busca de melhores resultados na adoção e implementação das políticas públicas no âmbito das regiões metropolitanas, que sequer mereceu a atenção devida...

Assim como ocorreu com essas iniciativas, o problema da falta de articulação e de cooperação interfederativa não depende apenas de um ordenamento jurídico bem desenhado, para serem factíveis. . De um lado, as disparidades de condições financeiras e operacionais dos entes federados tornam extremamente difícil obter um acordo a respeito, pois envolve uma disposição de unir recursos e esforços para tratar de um problema comum, o que implica em compartilhar benefícios sem usufruir do bônus eleitoral derivado dessa opção; De outro, é preciso ter em conta a calendário eleitoral, com eleições que se renovam a cada dois anos e troca de comando nos governos estaduais e municipais, tornando extremamente difícil sustentar um acordo firmado dois anos antes.

Para lidar com essa situação seria preciso que as novas medidas de apoio financeiro a estados e municípios tivessem incluído contrapartidas dos beneficiários para acessarem parte dos recursos liberados por esse programa, por exemplo, para aplicação em investimentos na melhoria da rede de saúde e em saneamento básico. .

Há duas diferenças na versão adotada no Congresso que poderiam agora ter um destino diferente. Uma é o fato de que tratam de enfrentar uma crise, cujos efeitos não reconhecem fronteiras. Os que se omitem serão igualmente afetados. Especialmente aqueles sobre os quais recaírem a pressão pelo atendimento a casos mais graves. A outra é o envolvimento do governo federal na operacionalização da nova regra. Isso, por si só não garante que ela será bem sucedida, mas é uma possibilidade a ser explorada. . . .

### **Comentários Finais**

A ausência de uma estratégia nacional para articular as iniciativas adotadas para lidar com os problemas gerados pelo Covid19 não contribuiu para que o Brasil seguisse um caminho que atenuasse as dificuldades no curto prazo e abrisse espaço para encontrar o rumo que conduzisse a um caminho que descortinasse

os horizontes para alcançar uma mais rápida recuperação dos estragos provocados pela pandemia.

Mas isso não significa que seria tarde para buscar um diálogo que visasse explorar as contradições e contribuísse para andar mais rápido. O problema, como mencionado na introdução decorre das incertezas geradas por um fato inédito, que não fornece uma base sólida para dirimir os conflitos em razão da impossibilidade de recorrer a lições fornecidas pela história.

Começamos este paper destacando a importância de combinar prudência com ousadia. E terminamos com outro princípio que orientou a proposta deste estudo: Flexibilidade e Criatividade. . Em um ambiente de incertezas é preciso flexibilidade para reavaliar posições à medida que vamos aprendendo com o que acontece ao nosso redor. E criatividade para explorar como lidar com o desconhecido.