

FEDERALISMO, COOPERAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: AS EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS

FEDERALISMO, COOPERACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS: LA EXPERIENCIA BRASILEÑA

Guilherme Wagner Ribeiro¹

Ana Paula Magalhães Maciel²

Resumo

O presente artigo³ analisa os principais mecanismos de cooperação entre as instâncias de governo, para implementação de políticas públicas, que vêm sendo desenvolvidos pela constante reinvenção da federação brasileira. Inicialmente, destacam-se os Fóruns e Conselhos de Políticas Públicas com atuação nas principais áreas como, educação, saúde e gestão pública. Em seguida, analisam-se as contribuições dos consórcios intermunicipais para a articulação entre os governos locais, visando à melhoria dos serviços públicos. Por fim, destacam-se as Conferências Nacionais responsáveis pela integração entre o governo federal, as esferas locais, regionais e a sociedade civil. Concluiu-se que tais instrumentos, responsáveis pela criação de um arranjo intergovernamental, são essenciais para a solução das questões de interesse nacional e, igualmente, para a execução conjunta e eficaz das políticas e serviços públicos.

Palavras-chave: federalismo cooperativo; intergovernabilidade; políticas públicas.

Resumen

En este artículo se analizan los principales mecanismos de cooperación entre los niveles de gobierno, que se están desarrollando en la constante reinvencción de la federación brasileña, para implementar las políticas. Inicialmente, se destacan los Foros y Consejos de Políticas Públicas con operaciones en áreas clave como la educación, la salud y la administración

¹ Professor de Direito Constitucional da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Graduado em Direito pela UFMG (1992). Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2010). Endereço eletrônico: gribeiro@planetarium.com.br

² Acadêmica de Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Bolsista de Iniciação Científica FIP/PUC MINAS. Endereço eletrônico: anapxd@hotmail.com

³ Este artigo é um resultado parcial de pesquisa financiada pelo Fundo de Incentivo à Pesquisa da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (FIP/PUC MINAS).

pública. Después se analizan las contribuciones de consorcios para la articulación entre los gobiernos locales, cuyo objetivo es mejorar los servicios públicos. Por último, están las conferencias nacionales, espacio responsable por la integración entre los gobiernos federal, regional y local y la sociedad civil. Se concluyó que tales instrumentos son responsables de la creación de un acuerdo intergubernamental, son esenciales para la solución de problemas de interés nacional y también para la ejecución conjunta y eficaz de las políticas y los servicios públicos.

Palabras-clave: federalismo cooperativo; intergubernamentalismo; las políticas públicas.

1 Introdução

A palavra federação vem do latim *foederatio* com o sentido de aliança, acordo. Mantendo, em alguma medida, esse sentido original, ela é empregada em diferentes contextos, indicando sempre uma articulação entre entidades dispersas em determinado território. Por exemplo, é utilizada para designar a organização das indústrias de determinado Estado, como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo ou as organizações de sindicatos de categorias profissionais. Quando nos referimos à organização do Estado, tem-se as entidades políticas com atuação em parte do território nacional – chamado de Estado federado ou província - e a federação é um arranjo político definido pela Constituição Federal, em que ficam previamente distribuídas competências entre o poder central – no caso brasileiro, chamado de União – e às entidades políticas descentralizadas, assegurando a ambos os níveis de governo certo grau de autonomia.

O federalismo pode, ainda, ser examinado como uma rede na qual os nódulos são os entes federados, interligados por acordos cujas linhas básicas estão estabelecidas pela Constituição Federal, com diferentes desdobramentos na dinâmica federativa. Os estudos jurídicos sobre a federação enfatizam o exame dos nódulos, para reconhecer a extensão e os limites da autonomia federativa, focalizando, também, determinados modos de relacionamento entre os Estados-membros.

É recente o crescimento do número de estudos jurídicos que se atentam para as linhas do desenho do arranjo federativo, ou seja, pesquisas que examinam as formas de relação entre os entes federados, que se diversificam e se tornam mais complexas em virtude da expectativa de maior eficácia na oferta dos serviços públicos. A discussão acerca da intergovernabilidade acompanhou a exigência de interação entre as instâncias de governo devido ao crescimento do Estado nacional a partir da crise econômica do século XX. Nesse período, restou claro que o

modelo federal clássico não mais se sustentava, afinal, a completa separação de competências e a fraca articulação entre os entes federados comprometiam a capacidade de implementação de políticas públicas pelos Estados.

Assim, o federalismo cooperativo começou a ser delineado diante da necessidade de ação conjunta e mais eficaz dos Estados federados visando abrandar os efeitos advindos da crise econômica. No contexto brasileiro, a Constituição Federal de 1988 estabelece as bases do federalismo cooperativo, especialmente por meio de seu art. 23, segundo o qual, leis complementares devem estabelecer a forma de colaboração no desenvolvimento entre as políticas públicas, bem como o art. 241 que autoriza a realização de convênios e consórcios para a realização de serviços públicos. Todavia, na prática diversas instituições buscam estabelecer outros meios de cooperação igualmente eficazes.

Este estudo pretende abordar os diferentes mecanismos de cooperação entre os entes que vêm sendo desenvolvidos pela constante reinvenção da federação brasileira, afinal, o federalismo apresenta uma capacidade de desenvolvimento incremental, no qual boas práticas adotadas e testadas por determinados entes servem de exemplo para outras unidades da federação. Situação semelhante ocorre com os mecanismos de interação entre os entes da federação, que também se desenvolvem de forma incremental, fazendo-se necessário identificá-los e analisá-los para que se possa ter uma visão abrangente dos mecanismos de cooperação da federação brasileira. Dessa forma, para tratar o tema, realizar-se-á, inicialmente, breve digressão acerca do federalismo cooperativo, ressaltando-se a importância da interação e do planejamento entre as instâncias governamentais para execução mais eficaz das políticas sociais.

Em um segundo momento, abordam-se as formas de articulação dos entes federados no Brasil, mediante a criação de Fóruns de dirigentes responsáveis pelas diferentes políticas públicas, com o propósito tanto de intercâmbio de experiência, quanto da defesa dos interesses regionais perante as instituições federais. A título de exemplo, pode-se mencionar o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e o Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração Pública (CONSAD), os quais exercem forte influência ante o Governo Federal. Essas associações de direito privado, comumente chamadas de Conselhos ou Fóruns, distinguem-se dos órgãos criados por normas jurídicas, os quais também possibilitam a interação entre as instâncias de governo. Nesse rol, não se pode deixar de fazer referência aos Consórcios Intermunicipais, responsáveis pela articulação entre as esferas de governo local no momento de execução de determinadas políticas públicas.

Finalmente, destacam-se as conferências setoriais como outra forma ampla de articulação federativa. Afinal, iniciam-se nos Municípios, perpassam por encontros regionais

e, ao final, transformam-se em conferências de cunho nacional. Esse mecanismo se diferencia dos demais porque é uma forma de articulação federativa que abarca igualmente a sociedade civil e não apenas o poder público, promovendo uma gestão participativa.

2 Federalismo, cooperação e intergovernabilidade

A noção de cooperação é essencial ao federalismo, afinal, a interação entre as unidades é um elemento chave. Assim, não há que se falar em federalismo cooperativo como uma forma inovadora e totalmente oposta ao modelo clássico, haja vista que sempre existiu algum grau de colaboração entre os entes, por mais tênue que seja. Ocorre, na verdade, que no federalismo cooperativo é possível reconhecer maior densidade de conexões entre os Estados-membros.

Nesse sentido, ensina Gilberto Bercovici:

Não é plausível, contudo, um Estado Federal em que não haja um mínimo de colaboração entre os diversos níveis de governo. Faz parte da própria concepção de federalismo esta colaboração mútua. Portanto, no federalismo cooperação, não se traz nenhuma inovação com a expressão “cooperação” (BERCOVICI, 2003, p. 150).

Tem-se que, o modelo clássico americano apresentava a peculiaridade da divisão estanque de diferentes competências conferidas ao poder central e, por conseguinte, arrogavam-se às unidades periféricas todas as matérias remanescentes e não especificadas. Portanto, não havia comunicação entre as competências dos entes federados, atuando cada qual em seu âmbito delimitado pela própria Constituição. Esse modelo de federalismo dual restou superado em meados do século XX, ante a crise suportada pelo governo estadunidense. O abalo econômico demandou o crescimento do Estado nacional, o que impulsionou maior cooperação e articulação entre os entes federais para atenuar as desigualdades regionais e os problemas econômico-sociais.

Gradualmente o federalismo cooperativo foi se desenvolvendo, pautado em uma atuação conjunta e complementar entre os diversos níveis de governo em prol da elaboração e da execução de políticas públicas de interesse comum. Nota-se, assim, a importância da cooperação ao federalismo, uma vez que a própria unidade estatal é atingida, isto é, quando a Constituição estabelece competências comuns aos entes, viabiliza-se a elaboração de tarefas que envolvam questões de cunho nacional, impondo-se a todos uma corresponsabilização pela execução, pois cada parte autônoma sofrerá os efeitos.

Segundo Daniel Elazar:

O Federalismo foi projetado para alcançar algum grau de integração política com base em uma combinação de autogoverno (*“self-rule”*) e regras compartilhadas (*“shared-rule”*). Ainda que sua forma possa ser utilizada sob outras circunstâncias, o federalismo é adequado apenas quando algum tipo de integração política é almejado (ELAZAR, 2011, p. 22) (grifo próprio).

Dessa forma, graças à superação do federalismo em sua forma clássico-dual, bem como às consequências advindas da crise econômica, atentaram-se os governos para a necessidade atuação conjunta, visando, igualmente, a elaboração de políticas adequadas às especificidades regionais. Assim, deixou-se de lado a concepção de que o planejamento e a intervenção estatal constituíam ameaça à autonomia das unidades, pois a cooperação tem por escopo, justamente, compor a necessidade de desenvolvimento econômico-social, mas sem afetar as competências constitucionalmente definidas a cada ente ou sua autonomia. No magistério de Gilberto Bercovici (2003, p. 210), “trata-se de um planejamento coordenado, com a anuência de todos os titulares de funções estatais, em contraposição a um planejamento imposto de cima para baixo”.

À vista da necessidade de interação entre as partes, surgem as discussões acerca das relações intergovernamentais, as quais se referem ao compartilhamento e à negociação presentes na administração pública no momento de execução das políticas públicas. Conforme Cibele Franzese (2010, p. 62), “a discussão de relações intergovernamentais é fundamental para observar que a interação entre as esferas de governo vai muito além das diretrizes estabelecidas na Constituição Federal”.

Com o advento da Constituição de 1988, a federação brasileira sofreu significativas modificações no campo da cooperação, pautando-se pela expansão e planejamento das políticas públicas nas diversas instâncias de governo. A partir da década de 90, as principais políticas sociais sofreram um processo de “universalização” devido à ampliação do acesso ao ensino público, à nacionalização do Sistema Único de Saúde (SUS), bem como à implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), entre outros.

Nesse sentido, segundo Cibele Franzese:

O impacto desse processo para o modelo de federalismo no Brasil, tal qual verificado no momento de expansão dos Estados de Bem-Estar Social nas federações próximas do modelo competitivo, foi a construção de um padrão mais cooperativo, compreendendo articulação entre esferas de governo na promoção de políticas sociais em âmbito nacional (FRANZESE, 2010, p.105).

No atual estágio do federalismo, as metas de interesse nacional somente serão alcançadas ante a existência de um arranjo intergovernamental entre as instâncias federativas e, para tanto, é essencial que o Poder Público utilize mecanismos proficientes de cooperação. Contudo, deve-se reconhecer que na dinâmica do federalismo encontramos não só traços de cooperação, mas também a competição entre os entes se faz presente. No Brasil, a expressão máxima da competição é a guerra fiscal, em que Estados e municípios adotam medidas visando à atração do capital privado para as respectivas regiões, a fim de criar empregos e receita financeira, em prejuízo de outras regiões. Esclareça-se que cooperação e competição não são binômios excludentes. Basta examinar de perto o funcionamento de um consórcio, expressão do federalismo cooperativo, para verificar que ele não está isento de conflito e competição entre os partícipes.

De fato, os consórcios intermunicipais constituem o melhor exemplo de articulação para a execução cooperativa de políticas públicas, possibilitando que sejam ofertados serviços públicos essenciais à população. Assim, cabe investigar nos tópicos seguintes algumas experiências brasileiras que têm se mostrado instrumentos hábeis para a potencialização da cooperação entre as unidades no campo das políticas públicas, promovendo, notadamente, um sistema de colaboração nas dimensões vertical e horizontal.

3 Os mecanismos de articulação intergovernamental

A Constituição Federal de 1988 estabelece as linhas básicas de organização da federação brasileira, mas o fenômeno federativo experimenta práticas e desenvolve mecanismos que não recebem referência expressa no texto constitucional. Aliás, a própria Constituição Federal possibilita tal abertura ao dispor em seu art. 23 que “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” (BRASIL, 1988). Esse dispositivo, objeto de alteração pela Emenda Constitucional nº 53 de 2006, permite que sejam editadas diferentes leis para os diversos setores de políticas públicas, oportunizando-se a criação de múltiplos mecanismos de cooperação por instituições privadas ou mesmo pelos próprios órgãos estatais.

Adiante, abordam-se algumas experiências de articulação entre as instâncias de governo que têm se mostrado bem sucedidas na federação brasileira, pois contribuem para fortalecer a cooperação no momento de elaboração e execução das políticas públicas essenciais à população como, saúde, educação, saneamento básico, assistência social e outras tantas.

3.1 Os Fóruns de políticas públicas e a articulação federativa

Os Estados federados, no exercício de suas competências administrativas, enfrentam problemas similares e apresentam demandas comuns perante o poder central. Esses fatores sugerem a conveniência de uma aproximação dos gestores de políticas públicas com os seus correspondentes dos demais entes da federação, visando à troca de experiência e a defesa dos interesses comuns nas instâncias decisórias da União. Assim, pode-se dizer que existe instância de articulação desses gestores em praticamente todas as áreas de atuação- como educação, saúde e administração pública- mediante a criação de uma associação civil composta pelos secretários ou outro gestor público ou simplesmente uma instância de interação entre esses agentes políticos sem a formalização de uma pessoa jurídica.

Normalmente, quando esse espaço de articulação é constituído como pessoa jurídica, denomina-se conselho e pode ser exemplificado com o Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (CONSAD), o Conselho Nacional de Secretários da Educação (CONSED) e o Conselho Nacional de Secretários de Estado de Planejamento (CONSESP). Em outras situações, esses espaços de articulação não são formalizados em uma pessoa jurídica, como os Fóruns nacionais de Secretários de Turismo, o de Secretários de agricultura, o de Secretários de Habitação e de Secretários de Assistência social. Essas associações ou instâncias são nomeadas, comumente, como fórum ou conselho, não se devendo confundir com os órgãos públicos aos quais se empresta a mesma denominação, como o Conselho Nacional de Educação, de Saúde ou de Trânsito.

Segundo Hironobu Sano:

Em geral, a denominação de Conselho indica a existências de uma estrutura organizacional formal, com a criação de uma figura jurídica representada usualmente por uma associação civil sem fins lucrativos, com regras e procedimentos próprios (SANO, 2008, p. 18).

Os conselhos ou fóruns, via de regra, são criados pelos próprios agentes políticos que o integram, sendo palco de debates e trocas de experiências entre as esferas governamentais. A partir do processo de institucionalização dos Conselhos, cria-se um verdadeiro arranjo federativo, tornando-se possível o planejamento e execução das políticas públicas de maneira conjunta. No contexto brasileiro, dois conselhos merecem destaque pela sua atuação no que tange à articulação entre as Secretárias dos Estados e a capacidade de influência face ao Governo Federal. São eles o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e o Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (CONSAD).

O Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), criado no ano de 1986, é responsável por promover a articulação entre as Secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal, em busca da formulação e efetivação de políticas no âmbito da educação básica. O CONSED é visto como o mais antigo e sua consolidação foi essencial “para pressionar pela mudança da legislação nacional, principalmente na Constituinte, em prol de medidas descentralizadoras” (ABRUCIO; SANO, 2011, p. 104).

A atuação do CONSED merece destaque especialmente com relação ao intercâmbio de informações e experiências entre as Secretarias de Educação. São organizados periodicamente fóruns e conferências, em que se debatem os principais problemas que comprometem a educação básica no país. Na oportunidade, é possível, igualmente, a interação entre os Secretários e consequente comutação de práticas eficazes desenvolvidas nos diferentes Estados, buscando-se, assim, a melhoria do ensino público.

Embora o CONSED apresente um alto grau de institucionalização, assim como outros Conselhos, “não é uma instância federativa e, como tal, não faz parte da estrutura formal da arena decisória da educação, embora sempre tenha batalhado para ocupar seu espaço no debate nacional” (SANO, 2008, p. 173). Portanto, sua contribuição vai além da mera troca de informações e disseminação de boas práticas entre as Secretarias regionais. A atuação do CONSED dá-se, igualmente, no âmbito de influência face ao Governo Federal. Sabe-se que há certa concentração de competências nas mãos da União para a elaboração e a aplicação de grande parte das políticas públicas. Entretanto, a atividade do CONSED- e dos Conselhos de Políticas Públicas, de forma geral- representa um mecanismo apto para salvaguardar os interesses estaduais frente ao governo central.

Durante a redemocratização do país, em meados da década de 80, a Educação constituiu palco de reivindicações em favor da descentralização dos recursos destinados às políticas públicas, demandando-se, igualmente, o reconhecimento de maior autonomia dos governos subnacionais. Nesse quadro, a atuação do CONSED –embora a sua constituição inicial fosse diferente da atualidade- foi essencial, principalmente como Fórum responsável por vindicar junto ao Ministério da Educação.

Citando novamente Hinorobu Sano:

O fórum propunha, então, constituir-se como um espaço de debate e formulação de alternativas para as políticas educacionais nacionais, até então centralizadas no MEC. Essa intenção, entretanto, não encontrou respaldo no Ministério, até pela trajetória de intervenção do órgão nas questões educacionais, em que elaborava suas ações sem discutir com os governos subnacionais, sejam estaduais ou municipais (SANO, 2008, p. 183).

Entretanto, segundo Sano (2008), somente a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, o MEC passou a adotar uma postura de maior articulação e negociação. Nesse momento, iniciou-se o diálogo tão essencial deste órgão junto ao CONSED, visando, realmente, à efetivação do regime constitucional de colaboração com relação às políticas educacionais.

Percebe-se, assim, a importância crescente do CONSED para mudanças na educação, constituindo-se “um ator legítimo cuja inserção nos processos das políticas públicas nacionais ainda está sendo construído e que ainda depende muito da orientação de quem está à frente do Executivo federal” (SANO, 2008, p. 220). Conclui-se que, embora apresente ainda muitos problemas, é inegável sua contribuição para a manutenção do regime constitucional de colaboração.

Igualmente, o Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (CONSAD) teve um papel salutar durante o processo de redemocratização do país. O Fórum, formalmente constituído no ano de 2000 pelos Secretários de Estado, objetiva o aprimoramento constante da gestão pública brasileira, com enfoque no fortalecimento da articulação interestadual. A sua contribuição, inicialmente, deu-se no período pós-regime militar, em que a União ainda constituía o *locus* centralizador de políticas públicas, com consequente enfraquecimento dos governos estaduais.

Nesse ínterim, assevera Hironobu Sano:

[...] desde a década de 1930 a União vem adotando medidas de reforma administrativa, embora algumas iniciativas não tenham logrado sair das intenções. Suas iniciativas, porém, não têm sido acompanhadas e nem disseminadas para os governos estaduais e municipais, que mantiveram uma estrutura muito mais patrimonialista e clientelista (SANO, 2008, p. 240).

Visando à alteração desse quadro, a partir de 1995 o Governo Federal incluiu em sua agenda a necessidade da adoção de medidas que promovessem uma maior coordenação entre as instâncias de governo, a principal delas, consistiu no Plano Diretor de Reforma do Estado, implementado durante o Governo FHC. O Plano Diretor, inicialmente vinculado ao Governo Federal, estabelecia diretrizes para a reforma da administração pública, bem como para estabilizar a economia e garantir o desenvolvimento do país⁴. Ocorre, entretanto, que durante sua elaboração, o Fórum de Secretários de Estado da Administração acabou por se mostrar um grande aliado, pois contribuiu para a aprovação do Plano e, simultaneamente, possibilitava-se o encaminhamento de propostas e demandas.

⁴Esses objetivos são expressos no documento de apresentação do Plano Diretor.

Nesse contexto, abriu-se um importante caminho de diálogo entre o CONSAD e o Governo Federal, possibilitando a representatividade estadual. Outro momento que merece destaque no histórico do CONSAD, é sua atuação junto ao Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE), criado no final do governo FHC. A formulação e a concretização do Programa se tornaram possíveis a partir da constante interlocução entre o CONSAD e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Segundo Hironobu Sano:

A construção da primeira política de modernização da gestão pública estadual é um retrato da importância de um Fórum como o dos Secretários de Administração. E, apesar da relativa apatia do governo FHC em relação ao PNAGE, o canal de interlocução entre estados e Governo Federal não foi fechado, e o período de estiagem deu lugar, no início do governo Lula, a um vigoroso processo de construção em rede do instrumento de diagnóstico (SANO, 2008, p. 259).

Ressalta-se, contudo, que a atuação do CONSAD não se dá somente no âmbito de influência do Governo Central, embora esse ponto seja extremamente essencial para garantir a cooperação. Vale destacar também que o Fórum representa espaço para troca de experiência e de práticas positivas entre os próprios estados.

Devido à sua composição em Grupos de Trabalhos⁵ é possível que o Conselho realize estudos para identificar as demandas específicas dos estados, em diversos setores da gestão pública e, a partir dos resultados obtidos, torna-se possível a discussão nas diversas reuniões organizadas pelo Fórum. Assim, com a identificação dos problemas e abertura de um espaço para discuti-los, a gestão pública vai se aprimorando, tendo em vista a possibilidade de soluções mais eficazes e técnicas que abarquem a questão em concreto.

Fernando Abrucio destaca a importância do CONSAD:

Com o passar do tempo, o Consad tem aumentado sua capacidade de formular políticas e reivindicar ações do Governo Federal. Montou um Congresso anual no qual são apresentadas experiências de gestão pública de todo o país, que já está na sua terceira edição. Em 2008, o conjunto dos estados apresentou ao Governo Federal uma Agenda Nacional de Gestão Pública, cobrando a falta de diretrizes para modernização do Estado Brasileiro. Estes exemplos mostram que o Consad consegue hoje ser tanto um instrumento de debate sobre a realidade estadual como um instrumento de *advocacy* federativo (ABRUCIO e SANO, 2011, p.104).

⁵Os principais Grupos de Trabalhos que compõe o CONSAD, conforme informação disponível no *site* do Conselho são: Grupo de Trabalho de Agenda Comum, de Comunicação e de Saúde do Servidor.

A partir de tais considerações, resta concluir que os Conselhos de Políticas Públicas, de modo geral, têm se mostrado um campo frutífero quando a questão é a articulação e as políticas sociais. Esses Fóruns possuem grande capacidade para congregar gestores de diversos setores essenciais, como educação, saúde, tecnologia, segurança pública, etc., criando um espaço destinado à troca de experiências entre os Secretários para que, dessa forma, a articulação/cooperação entre as esferas estaduais seja fortalecida. Concomitantemente, os Conselhos são instrumentos capazes de garantir os interesses estaduais face ao Governo Central e, como resultado dessa soma, tem-se um federalismo cooperativo que deixe de ser uma aspiração para se tornar uma ideia concreta.

3.2 Dos Conselhos de Políticas Públicas instituídos por lei

Outra instância intergovernamental são os conselhos setoriais instituídos como órgãos da administração pública com representação de diferentes entes federados. Para ilustrar, serão abordados no presente tópico o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)- com previsão na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)-, o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) e o Conselho Nacional de Política Cultura (CNPC), ambos criados por Decreto presidencial.

Os conselhos, órgãos colegiados permanentes, constituem instância máxima deliberativa e têm por função fiscalizar e acompanhar a execução das políticas públicas apresentando, ainda, a competência para expedir atos normativos, aprovar orçamentos e gerenciar fundos de recursos públicos destinado àquele setor. Mas, diferentemente dos Fóruns, esses conselhos são criados devido à previsão legal ou constitucional e são órgãos vinculados geralmente à administração pública federal, como é o caso do Conselho Nacional de Saúde (CNS), o Conselho Nacional de Educação (CNE), o Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CCFGTS), entre outros.

Poucos são os conselhos que incorporam a dimensão federativa em sua estrutura, como os Estados, o Distrito Federal ou mesmo os governos locais. Dentre essas exceções é possível destacar a atuação do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), o qual foi criado⁶ em meio à guerra fiscal na década de 60 visando equilibrar as relações entre os estados na cobrança do “então Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM). Para tanto, representantes da União e dos estados deveriam se reunir para discutir e aprovar, por

⁶Destaca-se que o CONFAZ ao ser criado em 1975 apresentava denominação diversa, qual seja Conselho de Política Fazendária.

unanimidade, os incentivos fiscais que seriam concedidos” (SANO, 2008, p. 75). No contexto de centralização, a contribuição do CONFAZ consistiu justamente na possibilidade de articular o governo central e os estados, visando harmonizar a questão tributária entre as esferas de governo.

O CONFAZ, recepcionado pela Constituição Federal de 1988, constitui atualmente órgão colegiado integrante do Ministério da Fazenda, mas apresenta em sua composição Secretários Estaduais e do Distrito Federal, os quais se reúnem regularmente em Comissões Técnicas para discutirem as principais questões relativas à tributação e finanças públicas. Após a delimitação dos temas de interesse comum, as propostas são encaminhadas para votação nas reuniões do Conselho em nível federal, assim, o objetivo maior é que as decisões sejam uniformes e acompanhem os interesses de todos os governos, contribuindo para o aprimoramento do federalismo fiscal.

No mesmo sentido, deve-se destacar o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), com previsão na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), criado para atender aos preceitos constitucionais de seguridade social e erradicação da pobreza. Atualmente vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, o CNAS é a instância máxima deliberativa do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o qual é responsável por integrar Governo Federal, Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de políticas que defendam o direito à renda e à assistência social, visando um esforço comum em todos os níveis de governo. Incube ao CNAS coordenar a Política Nacional de Assistência Social, regulamentar os serviços públicos no setor, aprovar proposta orçamentária, expedir atos normativos, garantir a política de descentralização e participação etc.

O CNAS, embora vinculado à administração pública federal, contém elemento federativo mais amplo, uma vez que em sua composição estão presentes não só representantes do governo central, mas também das instâncias regionais, municipais e a própria sociedade. Essa coordenação é exigência prevista na LOAS que determina a presença de pelo menos dois representantes dos governos subnacionais dentre os dezoito membros do conselho.

A capacidade de integração por intermédio do CNAS é notável, pois foi a partir de encontros promovidos pelo conselho que se tornou possível a consolidação do SUAS em 2005. Com esse sistema integrado e de atuação conjunta entre os governos, percebeu-se maiores investimentos no campo da seguridade social.

Segundo a Secretaria Nacional de Assistência Social:

Observa-se um crescimento progressivo dos gastos públicos, nas três esferas de governo, no campo da assistência social. A alta capilaridade institucional descentralizada, alcançada com a implementação de secretarias próprias na grande

maioria dos municípios do País (mais de 4.500), e em todos os Estados da Federação e do Distrito Federal, reflete expressiva capacidade de construção e assimilação progressiva de procedimentos técnicos e operacionais, homogêneos e simétricos para a prestação dos serviços socioassistenciais, para o financiamento e para a gestão da política de assistência social em seus diferentes níveis governamentais: União, Estados, Distrito Federal e Municípios (SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2009, p.13).

Da mesma forma que o CNAS, outra área com grande potencial de articulação é a política cultural. Nesse setor o instrumento de cooperação que merece destaque é o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) que, nos mesmos moldes do CONFAZ e do CNAS, foi criado por norma e está vinculado ao Ministério da Cultura. De estruturação recente, precisamente no ano de 2005⁷, o CNPC tem atribuições de caráter consultivo, fiscalizador e deliberativo, tendo por finalidade implementar as políticas presentes no Plano Nacional de Cultura, bem como “promover a articulação e o debate dos diferentes níveis de governo e a sociedade civil organizada, para o desenvolvimento e o fomento das atividades culturais no território nacional” (BRASIL, 2005).

O CNPC tem em sua composição maior número de representantes dos outros entes da federação, com relação ao CONFAZ e ao CNAS⁸. A articulação é possível devido à presença de gestores e secretários dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, participando, também, a sociedade civil e os membros de grupos das diversas áreas técnico-científicas. Visando potencializar ainda mais a integração entre as instâncias de governo, o CNPC, juntamente com os conselhos estaduais e municipais, lutou pela instituição do Sistema Nacional de Cultura (SNC) por meio de proposta de emenda constitucional, o que resultou no acréscimo à Constituição Federal do art. 216-A⁹.

A construção de um sistema unificado de políticas culturais se justifica pela necessidade de articulação intergovernamental que envolva todos os membros da federação para que haja o compartilhamento de custos e tarefas. A partir da sistematização, torna-se possível a criação de um quadro mais estável no âmbito cultural, garantindo a continuidade de políticas já executadas pelos governos, pois os entes da federação que aderirem ao SNC se

⁷O conselho foi estruturado pelo Decreto nº 5.520 de agosto de 2005, todavia, o CNPC foi implementado somente no ano 2007.

⁸Segundo o Decreto nº 5.520/05, dentre os membros do CNPC devem ter, respectivamente, quatro representantes dos estados, distrito federal e municípios.

⁹Conforme art. 216-A CR/88, incluído pela EC nº 71/2012 “O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais” (BRASIL, 2012).

comprometem por meio do Acordo de Cooperação Federativa a criarem condições para a integração entre governos e participação social. Assim, os entes devem buscar concretizar as diretrizes expressas no Plano Nacional de Cultura, criarem projetos e ações para fomentar a cultura, instituição de comissões e órgãos que irão operacionalizar o SNC, divisão e distribuição de recursos públicos destinados às políticas culturais, convocação de conferências e fóruns que envolvam também a sociedade, dentre outras metas.

O CNCP, embora com estruturação recente, é mecanismo hábil para integrar as diversas esferas de governo com vistas à efetivação das políticas culturais por todo o território. A partir dessas ações, segundo a Secretária de Articulação Institucional (2011), torna-se possível garantir a real institucionalização do SNC através da mobilização de gestores, secretários, instituições e representantes da cena cultural, articulando-se com os parlamentares das bancadas da cultura, para acelerar a tramitação de projetos de lei e emendas constitucionais.

Percebe-se, assim, que os Conselhos abordados neste tópico apresentam finalidades semelhantes dos Fóruns ou Conselhos de Políticas Públicas estudados anteriormente, qual seja, de articulação entre os diferentes atores governamentais em prol da elaboração e execução efetivas das diversas políticas sociais, visando sempre aprimorar o federalismo brasileiro. A diferença que merece destaque, contudo, é que o CONFAZ, o CNAS e o CNPC são órgãos criados para concretizar o comando constitucional expresso no art. 23 CR/88, segundo o qual “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” (BRASIL, 1988). E, ainda, mesmo estes órgãos sendo vinculados à administração pública federal não deixaram de incluir em sua estruturação todas as esferas de governo para que, dessa forma, seja potencializada a capacidade de articulação nos respectivos setores.

3.3 Consórcios como instrumentos de articulação intermunicipal

No rol de instrumentos de articulação regulamentados por lei, devem-se mencionar também os Consórcios Intermunicipais¹⁰ responsáveis pela a integração entre os governos locais e realizados no âmbito de competência comum. Segundo Cunha (2004), a prática de associação entre os municípios para a execução de projetos em comum já existe no Brasil

¹⁰Cumprir diferenciar os consórcios dos convênios, pois estes são formas de ajuste entre o poder público e outras entidades, autarquias ou órgãos, públicos ou mesmo privados, em regime de colaboração mútua para a realização de projetos, eventos, aquisição de bens, etc. Já os consórcios são realizados somente entre entes da federação e de mesma espécie, visando o rateio de orçamento ou de compartilhamento de obrigações para implementar políticas públicas de competência comum.

desde o século XIX, todavia, naquele tempo os municípios não eram considerados entes federados e ainda não havia legislação que regulamentasse a contratação. Com o advento da Constituição de 1988, a federação brasileira assumiu novos contornos e inovou ao incluir os Municípios na organização político-administrativa¹¹ do estado, erigindo-os à categoria de ente federado. A Constituinte atribuiu, ainda, um amplo rol de competências em matéria de legislação e de atuação administrativa, tendo o interesse local como cerne.

Entretanto, mesmo diante da potência adquirida, grande parte dos governos locais encontram dificuldades, especialmente financeiras, para oferecer os principais serviços públicos, assim, “os municípios de pequeno porte não possuem recursos suficientes para a implantação de serviços mais complexos, o que os coloca, quase sempre, em situação de dependência em relação aos grandes municípios ou municípios-pólo” (CRUZ, 2002, p. 198).

Os consórcios entre as esferas locais constituem uma alternativa para afastar esse quadro de dependência. Afinal, esse tipo de associação tem se mostrado, ao longo dos anos, um mecanismo eficiente de cooperação para a execução das políticas sociais, e embora possa ser realizado entre as mesmas esferas de governo¹², é utilizado de maneira mais frequente pelos municípios do que por outros entes da federação.

Conforme Maria do Carmo M. T. Cruz:

[...] inegável que os municípios necessitam definir formas de se associar, para prestar determinados serviços, que transcendam os seus territórios ou que, por uma necessidade econômica, sejam mais viáveis. Os municípios devem se articular para manter a qualidade de vida dos cidadãos e, em algumas microrregiões, os consórcios têm sido uma alternativa para mudar as condições de vida (CRUZ, 2002, p 200).

Nota-se que a partir do estabelecimento de consórcios entre os governos locais, torna-se viável o fornecimento de serviços essenciais, como saúde, educação, saneamento básico, infraestrutura, assistência social, etc. e, da mesma forma, contribui para que os municípios levem suas demandas aos governos estadual e federal. Nesse sentido, merece destaque a experiência pioneira do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, criado no ano de 1990, no estado de São Paulo, embora, inicialmente, foi constituído sob a forma de associação civil, e somente em 2010 passou a ser oficialmente um Consórcio Público nos moldes da legislação federal. Composto, atualmente, por sete municípios, o consórcio é essencial para a

¹¹Conforme art. 18 CR/88 “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

¹²Vale ressaltar que a previsão Constitucional dos consórcios, por meio do art. 241 CR/88, não esta restrita apenas aos Municípios, podendo ser realizado consórcios entre entes federados de mesma espécie. Da mesma forma, a Lei nº 11.107/05, que disciplina a matéria, autoriza a União, os Estados e o Distrito Federal a contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum.

articulação intersetorial que engloba os governos locais, estadual e federal, bem como a sociedade civil, principalmente no que tange às políticas de saúde e educação.

Desde a sua consolidação, a articulação entre os municípios e o rateio de custos proporcionaram diversas conquistas no âmbito local, como a construção dos hospitais estaduais Serraria (2000), em Diadema, e Mário Covas, em Santo André (2001). Da mesma forma, na área da educação, em 2006 foi possível a instalação da Universidade Federal do ABC que a cada ano oferece, aproximadamente, duas mil vagas para os cursos de graduação¹³.

Os ganhos locais vão além, segundo informações oficiais:

A partir da parceria com o Governo do Estado de São Paulo, foram realizados importantes projetos como: o Plano de Macrodrenagem, a construção do Hospital Regional Mário Covas (Santo André) e do Hospital Regional Serraria (Diadema), implantação das FATECs – Faculdades de Tecnologia (Santo André/Mauá/ São Bernardo do Campo/São Caetano do Sul), o Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos, o Movimento Criança Prioridade 1, o Projeto Alquimia de Qualificação Profissional para a Indústria do Plástico, incluindo o acordo para implantação do Trecho Sul do Rodoanel, já inaugurado (CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC, 2014).

A atuação do Consórcio do ABC foi igualmente importante para a consolidação da já citada Lei Federal nº 11.107/05 a qual dispõe sobre a criação dos consórcios públicos. Desse modo, no ano de 2003, os respectivos prefeitos da região do ABC paulista, encaminharam uma carta ao governo federal, contendo diversas demandas; entre elas, o requerimento de regulamentação legal dos consórcios. Vê-se, portanto, que o presente consórcio, além de contribuir para melhorias do serviço público prestado à população, constitui, também, mecanismo de *advocacy* perante o governo federal, a fim de encaminhar demandas locais específicas.

Vale citar algumas conquistas do Consórcio do ABC junto à esfera de governo federal:

Nos últimos anos, a região desenvolveu importantes programas sociais por meio de convênios de parceria com o governo federal: Planteq ABC – Plano Territorial de Qualificação Profissional, Brasil Alfabetizado, Construção Coletiva de Espaços e Tempos de Paz nas Escolas, de fortalecimento das Políticas de Gênero e Igualdade Racial, e o Programa Casa Abrigo Regional, que atende mulheres vítimas de violência doméstica. Também com a articulação de medidas necessárias à expansão do Polo Petroquímico, à criação e à instalação da Universidade Federal do ABC, a liberação de recursos para as obras do Coletor Tronco, implantação do Posto Regional do BNDES, entre outros (CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC, 2014).

¹³Dados disponíveis em <http://propladi.ufabc.edu.br/informacoes/ufabc-em-numeros>. Acesso em 12 jun. 2014.

Em outro sentido, a Saúde tem se mostrado a área mais profícua dentre as políticas sociais em termos de cooperação, já que desde a década de 70, por intermédio do movimento sanitaria, essa instância experimentou fecundas reivindicações em prol de sua universalização, as quais cominaram, como cediço, na criação do Sistema Único de Saúde (SUS) pela Constituição Federal de 1988. A partir de então, o desafio para as instâncias federativas, especialmente aos municípios, foi a adequação de espaços físicos, visando “atenção à saúde de caráter descentralizado e universal; os problemas que passaram a se destacar daí em diante foram relativos à quantidade e à qualidade dessa atenção à saúde” (FILHO, 2006, p. 56). Assevera ainda Filho (2006, p. 57) “a partir da criação de escalas de produção maiores, passaram a ser viáveis consultas e exames outrora inexistentes na região, a partir de contribuições relativamente pequenas das prefeituras envolvidas”.

Assim, para que os objetivos fossem alcançados havia – e ainda há - necessidade de associação entre os governos locais, visando à melhoria da Saúde. Para ilustrar, pode-se citar o Consórcio Intermunicipal da Saúde do Alto São Francisco (CISASF), criado no ano de 1993, constituindo-se o primeiro consórcio na área da saúde do Estado de Minas Gerais. Atualmente composto por treze municípios, o CISASF busca proporcionar às regiões beneficiadas uma infraestrutura capaz de atender com qualidade a população, oferecendo procedimentos médicos e transporte de pacientes, que talvez não pudessem ser subsidiados por um único município.

Nesse ínterim, segundo informações do próprio CISASF:

[...] os consórcios racionalizam o uso de recursos financeiros, humanos, de maquinário e de instalações físicas, assim como viabilizam a criação de centros de especialização, que seriam dispendiosos para atender a apenas um município de pequeno porte. Isso sem contar que o uso descentralizado dos equipamentos evita a concentração do fluxo de pacientes e de recursos do SUS em um único município (CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DO ALTO SÃO FRANCISCO, 2014).

Por conseguinte, nota-se que para oferecer serviço de saúde com qualidade, a associação entre os municípios é imprescindível, inclusive, pelo fato de Minas Gerais ser um dos estados com maior número de municípios de pequeno porte e de baixa população. Assim sendo, os consórcios auxiliam os governos locais a prestarem os serviços de saúde essenciais que eventualmente não seriam oferecidos devido à insuficiência de recursos e de estrutura.

Ainda no Estado de Minas Gerais, outro campo que merece destaque é o de tratamento de resíduos sólidos que, com o advento da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), os Estados e os Municípios ficaram obrigados a adequarem suas infraestruturas, objetivando eliminar os impactos ambientais advindos dos chamados “lixões”. Para cumprir

com as determinações da PNRS dentro do prazo legal¹⁴, muitos municípios têm recorrido aos consórcios, tendo em vista o custo elevado para a construção de aterros sanitários.

O Governo do Estado de Minas Gerais, a título de exemplo, tem fomentado a criação de consórcios entre os municípios mesmo antes da determinação Federal. Em 2007, foi criado o primeiro aterro sanitário de Minas Gerais, na cidade de Itajubá, por meio do Consórcio Intermunicipal dos Municípios da Microrregião do Alto Sapucaí (CIMASAS) e, devido a essa parceria, seis municípios da região são atendidos com a previsão de expansão para outros locais. Vê-se que a “vantagem dessa ampliação é a diminuição de custos administrativos para cada prefeitura, como folha de pagamento dos funcionários do consórcio e gastos com a manutenção do aterro” (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2014).

Face ao exposto, é possível perceber que os consórcios são instrumentos hábeis para a cooperação entre os governos locais visando solucionar problemas, reduzir gastos e implementar as principais políticas sociais de forma eficiente. Segundo o magistério de Cruz (2002 p. 201) “os consórcios são uma forma de organizar a regionalização de forma ascendente, isto é, é formado a partir dos municípios, de suas características locais e suas dificuldades, para discutir ações regionais, sem que os municípios percam a sua autonomia”. Todavia, deve-se ressaltar que em alguns casos a solução de problemas locais não consegue ser alcançada devido ao âmbito limitado dos consórcios, uma vez que, por lei, deve acontecer entre as mesmas esferas de governo. Assim sendo, para garantir uma maior cooperação seria necessária a ampliação desse instrumento de associação para abarcar outras entidades do Poder Público.

3.4 Conferências nacionais e gestão participativa

Cabe reconhecer que as conferências setoriais, como a de política urbana, de assistência social e de saúde, contribuem para o redesenho do federalismo cooperativo no Brasil. Conforme Souza (2012a), esses encontros periódicos são responsáveis por agruparem representantes das três esferas de governo e da sociedade civil, visando à discussão e elaboração de políticas em diversos setores como, saúde, segurança pública, cultura, planejamento urbano etc., constituindo espaço de participação na gestão pública e interlocução entre os governos. As conferências acontecem com certa periodicidade e, são, em regra, convocadas por determinação do Poder Executivo ou mesmo por previsão legal,

¹⁴A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) foi instituída pela Lei Federal nº 12.305 de 2010 e estipulou em seu art. 54 o prazo de quatro anos para a eliminação completa de lixões.

apresentando um aspecto eminentemente consultivo para os órgãos estatais, auxiliando para a uniformização do planejamento em torno das políticas sociais.

Ao contrário dos Conselhos já estudados, órgãos colegiados com caráter permanente, as conferências são transitórias e convocadas para uma finalidade específica, isto é, os Conselhos atuam por um longo período e “têm como finalidade incidir nas políticas públicas de determinado tema, sendo que suas atribuições variam de acordo com os diversos contextos” (SOUZA, 2012b, p. 155). As conferências nacionais, por sua vez, têm um lapso temporal previamente determinado e visam discutir questões setoriais ou uma política pública específica.

As conferências apresentam, ainda, uma dinâmica peculiar, realizando-se em etapas sucessivas, mas intrinsecamente ligadas. Inicialmente, as conferências são convocadas por determinação do Poder Executivo Federal e, simultaneamente, forma-se uma Comissão responsável por organizar o evento em nível nacional. Em seguida, ocorrem encontros preparatórios nos municípios e estados envolvendo gestores, profissionais e estudiosos da área, assim como a própria população. Nessa etapa, os respectivos governos definem as questões centrais objeto de debate, identificam os problemas que precisam ser enfrentados em conjunto, formulam propostas expressas nos textos-base e, finalmente, escolhem os representantes que estarão presentes na etapa nacional.

Nesse sentido afirma Clóvis Henrique Leite de Souza:

O mais comum é que os eventos preparatórios aconteçam em plenárias e grupos temáticos, sendo o diálogo orientado por práticas de assembleia: o texto-base é lido e discutem-se os pontos em que há destaques; a ordem de fala é feita por inscrição; há falas favoráveis e contrárias aos destaques que podem suprimir, modificar ou adicionar algo no texto; por fim vota-se cada um dos destaques, fazendo-se emendas ao texto inicial (SOUZA, 2012a, p.12).

Posteriormente, o encontro ganha maiores proporções ao congregar nas Conferências Nacionais representantes das três esferas de governo e a sociedade civil. Nesse momento, são discutidas e votadas as demandas previamente formuladas pelos governos locais e estaduais, para que ao final seja consolidado um relatório contendo diretrizes para a gestão das políticas públicas. Embora os governos não estejam legalmente vinculados aos resultados finais, é inegável a contribuição das conferências nacionais para a articulação dos três níveis de governo, afinal, cria-se um espaço de troca de experiências entre os gestores e debates dos principais problemas existentes, possibilitando, dessa forma, a busca de soluções em conjunto.

A capacidade de articulação das conferências é ainda maior, se comparadas aos Fóruns ou Conselhos de Políticas Públicas, tendo em vista a participação também da sociedade civil, pois geralmente os conselhos são compostos por profissionais que atuam na área e o direito de voz é circunscrito apenas aos representantes do órgão, possuindo, assim, um caráter mais tecnicista. As conferências, em outro sentido, englobam diferentes níveis de conhecimento acerca de uma mesma questão devido à dinâmica de etapas sucessivas, ou seja, contribuem os gestores locais e estaduais, profissionais do setor e representantes da população, a qual é diretamente afetada pelas políticas sociais, promovendo, assim, uma gestão pública participativa e democrática.

As conferências, como mecanismo de cooperação, estão presentes na realidade do federalismo brasileiro desde a Era Vargas, mais precisamente no ano de 1937, com a edição da Lei nº 378/37¹⁵ a qual operou mudanças na área da saúde e educação. Neste campo, a primeira Conferência Nacional da Saúde ocorreu no ano de 1941 e o Governo Federal à época tinha como objetivo principal realizar uma articulação entre os entes para uniformizar as políticas de saúde e educação por todo o território.

Todavia, alerta Clóvis Henrique Leite de Souza *et al.*:

Muito embora a criação de canais de diálogo e articulação com estados e municípios confira ao processo um aparente caráter de descentralização, o objetivo do governo federal à época de Vargas era justamente o contrário. A reorganização do ministério e a realização de conferências nacionais inseriam-se em uma estratégia de construção de um aparato governamental voltado para coordenação e organização das ações em todo o país, fortalecendo o controle e o poder do governo federal (SOUZA *et al.*, 2012b, p. 28).

Nesse primeiro momento, devido às intenções centralizadoras do Governo Federal, houve fraca participação popular, de modo que as discussões em torno da saúde ficaram limitadas apenas aos gestores estatais e profissionais da área. Este quadro foi sendo alterado devido à expansão deste instrumento para outros setores de políticas públicas e, ainda, devido ao processo de abertura política e redemocratização ocorridos em meados da década de 80.

Contudo, mesmo com a existência das conferências há bastante tempo, constatou-se maior frequência de convocação das conferências e de aproveitamento dos seus resultados, somente nos últimos dez anos, segundo Souza *et al.* (2012b, p. 156) “entre 2003 e 2010 ocorreram no país 74 processos denominados conferências em 40 temas diferentes, 70%

¹⁵Conforme art. 90 “Ficam instituídas a Conferencia Nacional de Educação e a Conferencia Nacional de Saude, destinadas a facilitar ao Governo Federal o conhecimento das actividades concernentes á educação e á saude, realizadas em todo o Paiz, e a oriental-o na execução dos serviços locais de educação e de saude, bem como na concessão do auxilio e da subvenção federaes” (BRASIL, 1937).

realizados pela primeira vez”. Dentre esse número, realizaram-se conferências nos mais diversificados setores como, direito humanos, planejamento urbano, ciência e tecnologia, cultura, assistência social etc.

Conforme Souza (2012a), a partir da análise das conferências realizadas nos últimos anos é possível traçar diversas finalidades destes mecanismos. Em um primeiro momento, possibilitam a troca de experiências e debates em torno de uma questão presente nas agendas dos governos, sejam locais ou regionais, fortalecendo a cooperação e articulação entre os atores para a elaboração de políticas públicas que correspondam à realidade da população.

Da mesma forma, merece destaque a capacidade que as conferências possuem de fortalecer a cooperação entre os entes da federação brasileira, afinal, os eventos preparatórios que compõem a dinâmica deste instrumento, ocorrem nos governos subnacionais em que são definidos os principais pontos a serem enfrentados na etapa nacional. Assim, mesmo que as conferências sejam convocadas geralmente por iniciativa do Poder Executivo Federal, a deliberação em torno das políticas sociais não fica limitada apenas ao governo central, pois as demandas locais e regionais são igualmente consideradas. Nesse sentido, as conferências correspondem a um dos mecanismos que possibilitam a “combinação de diferentes arranjos federativos para servir a um mesmo povo” (ELAZAR, 2011, p. 45), não há se falar, portanto, em centralização das decisões somente pela instância federal.

Corroborando o pensamento, afirma Clóvis Henrique Leite de Souza *et al*:

A existência da significativa representação governamental nas conferências e nos conselhos implica no reconhecimento do governo como participante na negociação das políticas públicas. Isso faz com que surja a questão sobre o papel do governo nos processos participativos. O que este dado parece indicar é que as conferências, tratadas em seu conjunto, não seriam apenas processos de escuta de demandas sociais, mas sim uma arena de interlocução e disputa entre governo e sociedade. Afinal, os representantes governamentais não estariam incumbidos apenas de promover e organizar as conferências, ou mesmo de mediar conflitos de posições, seriam eles também agentes no embate de ideias (SOUZA *et al*, 2012b, p.165).

A importância desses eventos é tão notória que, recentemente o Decreto nº 8.243 de 2014, responsável por instituir a Política Nacional de Participação Social (PNPS), incluiu as Conferências Nacionais no rol¹⁶ de instrumentos de diálogo entre sociedade civil e Administração Pública Federal, afinal, as conferências têm se mostrado um meio eficaz de

¹⁶ Conforme art. 6º “São instâncias e mecanismos de participação social, sem prejuízo da criação e do reconhecimento de outras formas de diálogo entre administração pública federal e sociedade civil: III - conferência nacional;” (BRASIL, 2014).

participação social durante a elaboração de políticas, promovendo, dessa forma, uma gestão pública democrática, pois a própria população demanda melhorias ao Poder Público.

Percebe-se, portanto, que as Conferências Nacionais auxiliam tanto a participação social nas questões públicas, quanto o fortalecimento do federalismo cooperativo brasileiro, afinal, não são apenas órgãos estatais ou instâncias de governo que possuem a capacidade de fortalecer o pacto federativo, uma vez que esse papel pode ser também desempenhado pelas comunidades políticas de modo eficaz. Evidentemente, para que os resultados das conferências possam influenciar cada vez mais na formação das políticas públicas, faz-se necessário manter certa periodicidade, seja para acompanhar os resultados das edições anteriores, seja para colocar na pauta de debate novas questões.

4 Considerações finais

O federalismo cooperativo, como assinalado anteriormente, perpassa por constante reinvenção através das instituições, órgãos e diversos atores que buscam articular os entes federados, comunidades políticas e a sociedade civil visando intensificar o pacto federativo. Embora o federalismo em sua dinâmica também apresente traços de competição que convivem com a interação, para a gestão das políticas públicas de modo eficaz e a solução das questões de interesse nacional, faz-se necessário a formação de um arranjo intergovernamental.

Nesse sentido, tanto os mecanismos de cooperação instituídos por lei para atender ao comando constitucional expresso no art. 23 CR/88, quanto à interação promovida pelas comunidades políticas, são igualmente hábeis para criar um espaço de articulação, troca de experiências entre gestores e compartilhamento de custos e tarefas. A partir desse arranjo, torna-se possível ofertar serviços essenciais de saúde e educação à população, por exemplo, em nível local através dos consórcios intermunicipais, o que poderia ser inviável caso não houve cooperação entre os governos próximos. Da mesma forma, as comunidades políticas, como os Fóruns e as conferências nacionais contribuem para intensificar a rede intergovernamental, pois conseguem reunir representantes dos diferentes governos e a sociedade civil, a qual é frequentemente atingida pelas políticas públicas.

Finalmente, tem-se que os mecanismos de articulação, abordados no presente trabalho, são igualmente importantes para salvaguardar os interesses dos governos subnacionais face ao Governo Federal, evitando-se, assim, que a elaboração ou mesmo a execução das políticas sociais ocorra de forma impositiva e centralizada. Conclui-se, portanto,

que o planejamento e a cooperação por intermédio destes instrumentos são essenciais para o desenvolvimento econômico-social e a intensificação do pacto federativo.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz e GAETANI, Francisco. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. In: **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados**. Consad: Brasília, 2006.

ABRUCIO, Fernando Luiz. SANO, Hironobu. A experiência de cooperação interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. In: Cadernos Adenauer XII, nº 4. **Municípios e estados: experiências com arranjos cooperativos**. Rio de Janeiro, 2011.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Gestão compartilhada de resíduos é arma contra os lixões**. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2014/06/02_materia_especial_fim_dos_lixoes_consortio_intermunicipal.html>. Acesso em: 26 jun. 2014.

Consórcio viabiliza tratamento de lixo da RMBH. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2014/06/03_materia_especial_fim_dos_lixoes_parte_3_consortio_metropolitano.html>. Acesso em: 26 jun. 2014.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. Max Limonad: São Paulo, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 21 jun. 2014.

BRASIL. Decreto nº 8.343, 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 de maio de 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm. Acesso em: 13 jun. 2014.

BRASIL. Decreto nº 5.520, 24 de agosto de 2005. Institui o Sistema Federal de Cultura - SFC e dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Cultural - CNPC do Ministério da Cultura, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 de agosto de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5520.htm>. Acesso em: 16 jul. 2014.

BRASIL. Lei nº 378, 13 de janeiro de 1937. Dá nova organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 de janeiro de 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/10378.htm. Acesso em: 13 jun. 2014.

BRASIL. Lei nº 11.107, 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 07 de abril de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm>. Acesso em: 28 jun. 2014.

BRASIL. Lei nº 12.305, 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm>. Acesso em: 28 jun. 2014.

BRASILIA. Presidência da República. **Plano Diretor de Reforma do Estado**. Brasília, Câmara de Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2014.

BRASILIA. Ministério da Cultura. **Estruturação, institucionalização e implementação do SNC**. Brasília: Secretária de Articulação Institucional, 2011. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/livro11-602-para_aprovacao.pdf/d17c52f9-3a60-4196-af5c-a6655f028f3b>. Acesso em: 16 jul. 2014.

BRASILIA. Ministério do desenvolvimento social e combate à fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/Politica%20Nacional%20de%20Assistencia%20Social%202013%20PNAS%202004%20e%202013%20NOBSUAS-sem%20marca.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2014.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC. **Histórico**. Disponível em: <<http://www.consorcioabc.sp.gov.br/institucional/historico>>. Acesso em: 21 jul. 2014.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DO ALTO SÃO FRANCISCO. **Quem somos**. Disponível em: <<http://www.cisaf.org.br/cisaf.php?area=2>>. Acesso em: 21 jul. 2014.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO. **Nossa História**. Disponível em: <<http://consad.org.br/nossa-historia/>>. Acesso em: 22 jun. 2014

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo. Consórcios Intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. In: **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. SPINK, Peter (Org.). Pólis: São Paulo, 2002, p. 195-234. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/930/930.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2014.

CUNHA, Rosani Evangelista da. **Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa**. Revista do Serviço Público: Brasília, ano 55, nº 3, jul-set 2004. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2599>. Acesso em: 19 jun. 2014.

ELAZAR, Daniel Judah. Federalismo como meio e como fim. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, v.5, n.19, p.- 19-52, jul./set. 2011. Disponível em: <<http://dspace.almg.gov.br/xmlui/handle/11037/6473>>. Acesso em: 21 jul. de 2014.

FILHO, Paulo Ricardo Diniz. **Federalismo, indução estadual e cooperação intermunicipal: a experiência de dois consórcios intermunicipais de saúde de Minas Gerais**. 193 f. Dissertação (Mestrado) Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Belo Horizonte, 2006.

FRANZESE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas**. 210 f. Tese (Doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo: São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8219/72060100752.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 19 jun. 2014.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 11ª Ed. Saraiva: São Paulo, 2006.

SANO, Hironobu. **Articulação horizontal no federalismo brasileiro: os Conselhos de secretários Estaduais**. 308 f. Tese (Doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo: São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2502/hironobu.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 19 jul. 2014.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de Souza. **A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010**. Brasília: Ipea, 2012a. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1718.pdf. Acesso em: 19 jul. 2014.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; LIMA, Paula Pompeu Fiuza; TEIXEIRA, Ana Claudia; **Conselhos e conferências nacionais: entre a participação e a representação**. Revista Argumentum, Vitória, v.4, n.2, jul./dez. 2012b. Disponível em: <<http://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/2945>>. Acesso em: 21 jul. 2014.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de Souza e AVRITZER, Leonardo. Conferências nacionais: entendendo a dinâmica da participação no nível nacional. In: **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: Ipea, 2013a. p. 10-21. Disponível em: <http://ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/Ipea_conferencias/livro%20conferencias%20nacionais.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2014.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de Souza *et al.* Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. In: **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: Ipea, 2013b. Cap. 1, p. 25-52. Disponível em: http://ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/Ipea_conferencias/livro%20conferencias%20nacionais.pdf. Acesso em: 19 jul. 2014.