

FEDERALISMO, INTERGOVERNABILIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS: AS CONTRIBUIÇÕES DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS

ANA PAULA MAGALHÃES MACIEL: Acadêmica de Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Estagiária da Coordenação de Pesquisa e Pós Graduação da PUC MINAS Unidade São Gabriel. Coordenadora do grupo de pesquisa em Direito Administrativo do NAP- PUC MINAS. Monitora de Metodologia da Pesquisa.

RESUMO

O presente trabalho objetiva expor as principais contribuições das conferências nacionais a partir de duas perspectivas: em relação à articulação entre os entes federados para a implementação das políticas públicas; e quanto à participação da sociedade no ciclo de elaboração destas. Para tanto, realizar-se-á breve exposição da dinâmica federativa e das relações intergovernamentais no contexto brasileiro. Em seguida, analisam-se os principais mecanismos de cooperação entre as instâncias de governo desenvolvidos pela constante reinvenção da federação brasileira. Inicialmente, destacam-se os Fóruns e Conselhos de Políticas Públicas com atuação nas principais áreas como, educação, assistência social, saúde e cultura. Em um segundo momento, abordam-se as contribuições dos consórcios intermunicipais para a articulação entre os governos locais, visando à melhoria dos serviços públicos e implementação das políticas públicas. Por fim, estudam-se as conferências nacionais propriamente, destacando suas características, finalidades e contribuições, tendo por base as experiências nas políticas de saúde e educação, e identificam-se alguns problemas verificados nesses processos.

Palavras-chave: intergovernabilidade; federalismo; políticas públicas; conferências nacionais; participação.

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo exponer las principales contribuciones de las conferencias nacionales desde dos perspectivas: en relación a la articulación entre los entes federados para la implementación de las políticas públicas; y cuanto a la participación de la sociedad en el ciclo de elaboración de ellas. Por lo tanto, se realizará una breve exposición de la dinámica federativa y de las relaciones intergubernamentales en el contexto brasileño. En seguida, analizan los principales mecanismos de cooperación entra las instancias del gobierno

desarrollados por la constante reinserciones de la federación brasileña. Inicialmente, se destacan los Fóruns y Consejos de Políticas Públicas con actuación en las principales áreas como la educación, la asistencia social, la salud y la cultura. En otro momento, se abordaran las contribuciones de los consorcios intermunicipales para la articulación entre los gobiernos locales, visando la mejoría de los servicios públicos y articulación entre los gobiernos locales, visando la mejoría de los servicios públicos y la implementación de políticas públicas. Por fin, se estudian las conferencias nacionales propiamente, destacando sus características, finalidades y contribuciones, tiene por base las experiencias en las políticas de salud y educación, además se identifican algunos problemas verificados en esos procesos.

Palabras-clave: intergubernabilidad; federalismo; políticas públicas; conferencias nacionales; participación.

1 INTRODUÇÃO

Com o advento da Constituição Federal de 1988 o federalismo brasileiro adquiriu novos contornos, pautando-se, a partir de então, pela cooperação entre os entes federados com vista ao desenvolvimento nacional. A Lei Maior é expressa ao estabelecer por meio do art. 23, parágrafo único, 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) e, no mesmo sentido, a norma do art. 241 autoriza a realização de convênios e consórcios para a prestação de serviços públicos em geral. Depreende-se, assim, ser essencial ao federalismo a articulação entre os entes, pois, conforme Bercovici (2003) a cooperação mútua faz parte da concepção dessa forma de organização do Estado.

Assim, para cumprir com o comando constitucional os governos têm desenvolvimento ao longo dos anos diversas práticas e mecanismos de articulação responsáveis pela constante reinvenção da federação brasileira. Notadamente, a partir do processo de redemocratização em meados da década de 80, os entes perceberam a necessidade de uma gestão inter-relacionada, visando à implementação das políticas públicas de forma mais eficaz e com redução de custos. Dessa forma, as relações intergovernamentais demonstram que a interação entre os Estados-membros é muito mais complexa e ultrapassa as meras diretrizes constitucionais.

No contexto brasileiro, é constante a criação de mecanismos formais de articulação intergovernamental ou mesmo instituições fora da administração pública que cumprem o

mesmo papel. Igualmente, as conferências nacionais têm se destacado nos diversos setores como saúde, educação, cultura, tecnologia, dentre outros. As conferências são responsáveis por desenvolverem um espaço de amplo debate em torno de uma política pública específica a partir da reunião de representantes dos três níveis de governo, profissionais da área, gestores e sociedade civil.

Por conseguinte, o presente trabalho objetiva analisar como as conferências nacionais têm contribuído para a articulação entre os níveis de governo, a fim de tornar a cooperação mais densa no âmbito da federação, garantindo-se, simultaneamente, a participação dos administrados nos processos decisórios. Vale destacar que o estudo se limitará apenas às conquistas fruto das deliberações no âmbito das políticas de saúde e educação.

Para tanto, inicialmente se propõe uma breve exposição acerca da dinâmica do federalismo e da intergovernabilidade para a implementação das diversas políticas públicas.

Em seguida, serão analisados alguns instrumentos que apresentam objetivos semelhantes aos das conferências nacionais, como é o caso dos fóruns ou conselhos de políticas públicas. O presente estudo se dedicará, em especial, ao Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (CONSAD) e o Conselho Nacional de Secretários da Educação (CONSED).

Ao lado dos Fóruns, serão abordados os conselhos de políticas públicas instituídos por lei como órgãos integrantes da administração pública com papel semelhante aos fóruns de secretários, quando integram na sua estrutura representantes dos três níveis da federação, nesse ponto, serão destacados o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e o Conselho Nacional da Política Cultural (CNPC). Finalmente, dentre os instrumentos de cooperação criados por lei, far-se-á uma análise dos consórcios no âmbito dos governos locais, responsáveis pela articulação entre os Municípios visando ofertar serviços públicos de forma eficaz e com redução de custos.

2 FEDERALISMO E INTERGOVERNABILIDADE

A dinâmica federativa desde sua gênese norte americana sofreu diversas alterações devido a contingências históricas e políticas. Ao contrário da forma confederativa, o federalismo demonstrou maior estabilidade na organização do Estado e instituiu um relacionamento entre as partes que não afastava a autonomia. Essa interação é reforçada a partir da necessidade de articulação entre os governos para a elaboração e a implementação de políticas nacionais essenciais à população, posto que a execução efetiva demanda cooperação entre as unidades, situação expressa nas relações intergovernamentais. Desse modo, no presente tópico será feita uma contextualização histórica da evolução do federalismo como forma de Estado, bem como do surgimento das relações intergovernamentais, com destaque para o caso brasileiro.

2.1 Origem do federalismo como forma de Estado

O termo federação tem sua origem do latim *foedus* que literalmente significa aliança ou pacto. Empregando-se tal denominação na forma organizacional de um Estado, a federação indica a aliança entre diversas entidades presentes em um mesmo território. Além do termo aliança, o federalismo também nos remete à ideia de descentralização e autonomia, isto é, as

partes que passam a compor a federação não abdicam de sua autonomia decisória, havendo a convivência de vários centros de poder tendo em vista que a relação entre os entes não é hierárquica.

Segundo Horta:

O Estado Federal é formado por uma associação de Estados e essa associação tanto poderá decorrer de aglutinação histórica e real, quando Estados preexistentes criam o Estado Federal, como de imputação normativa, mediante a criação jurídica dos Estados no documento de fundação do Estado Federal. Num caso e no outro, embora a criação real do Estado Federal possa ser precedida pela aliança, o pacto ou tratado de Estados independentes e soberanos, a Constituição Federal, é o instrumento de criação jurídico-positiva do Estado Federal, encerrando a decisão fundamental sobre a forma de Estado (HORTA, 2002, p. 321).

No mesmo sentido, Abrucio e Franzese discorrem:

Trata-se de um acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos e cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas. O objetivo é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 14).

A federação é uma espécie do gênero Estado composto, devido à pluralidade de estados e de centros decisórios. Ao lado, têm-se as Confederações caracterizadas também pela união entre estados, porém de forma contratual, existindo a possibilidade de se desfazer o pacto. Ocorre que o Estado composto, na forma confederativa, apresenta grande instabilidade, podendo ser desfeita a qualquer momento por vontade das partes integrantes. A partir da necessidade de uma aliança mais sólida e estreita, a forma federativa começou, então, a ser delineada.

A origem do federalismo data de 1787, de criação tipicamente norte-americana, notadamente devido à promulgação da Constituição dos Estados Unidos da América, momento em que as colônias britânicas se tornaram independentes. Com um movimento de agregação, houve anexação dos estados, mas sem perda da autonomia das partes. Inicialmente as ex-colônias formaram uma Confederação por meio de acordo entre os estados, o que provocou redução do poder central e prevalência da soberania dos Estados. Todavia, surgiram divergências políticas, especialmente devido aos problemas heterogêneos dos territórios, portanto essa união não foi capaz de trazer a almejada estabilidade visto que as partes integrantes possuíam o direito de se retirar da formação original a qualquer momento.

Nesse contexto, diversos pensadores empregavam críticas à atual forma de organização do Estado, principalmente devido ao esvaziamento dos poderes do governo central, pois os Estados-membros geralmente não se vinculavam às ordens emanadas da União sob a justificativa da independência e autonomia. Os princípios críticos dessa conjuntura foram Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, responsáveis pelas reflexões sobre os problemas da Confederação e criação das primeiras bases do federalismo do modo como conhecemos atualmente.

Assim, a partir da promulgação da Constituição Americana de 1789 o federalismo foi oficialmente institucionalizado, sendo que nesse primeiro momento apresentou características peculiares como a separação entre governos central e estadual e divisão de poder. Na fase clássica do federalismo norte-americano, havia uma divisão estanque e detalhada de diferentes competências conferidas ao poder central, de modo que as matérias remanescentes e não especificadas eram atribuídas aos Estados-membros. Portanto, não havia comunicação entre as competências dos entes, visando afastar a intervenção da União e consequente fortalecimento dos Estados.

Esse quadro foi sendo paulatinamente modificado quando a ação governamental começou a se intensificar em meados da década de 30, devido ao abalo econômico ocorrido no país, situação que causou o crescimento do Estado nacional e impulsionou a articulação entre os entes federais visando reduzir os problemas econômico-sociais. Gradualmente, o federalismo foi adquirindo uma forma cooperativa, uma vez que o modelo clássico não mais se sustentava com a separação de atribuições e a fraca articulação entre os entes comprometiam a solução dos problemas, a execução de políticas públicas e redução das desigualdades regionais. Essa transição de modelos do federalismo influenciou igualmente a organização do estado brasileiro, como se verá adiante no presente trabalho.

2.2 Federalismo cooperativo no Brasil: breve histórico

A experiência americana influenciou posteriormente vários Estados que adotaram a forma federativa, como é o caso do Brasil. Ocorre que no contexto pátrio o federalismo se formou a partir de um movimento de deslocamento do poder central para as regiões, diferentemente dos Estados Unidos, em que as antigas treze colônias se anexaram e delegaram o poder ao centro visando à estabilidade. A situação fática dos Estados Unidos levou à organização do Estado na forma federal, objetivando superar a instável confederação,

enquanto o federalismo brasileiro se formou não pelas contingências históricas, mas por uma imposição legal.

Na evolução histórica do federalismo brasileiro, houve uma fase centralizadora no Império, em que o Estado era unitário com uma situação de dependência e hierarquia na relação entre o poder central e as antigas províncias. Esse quadro se altera no período republicano, especificamente na Constituição de 1891 com a consolidação da forma federativa de Estado. Nesse momento, havia “ampla autonomia dos Estados-membros e pouca competência da União, sem a preocupação de estabelecer a integração entre as unidades federadas e de assegurar o equilíbrio entre as rendas e os encargos” (BARROSO, 1982, p. 33). Essa fase foi marcada por um federalismo dual, nos moldes norte-americano, havendo completa separação das atribuições constitucionais, o que reduzia- ou mesmo impossibilitava- a colaboração entre o poder central e os estados.

Com o fim da República velha o arranjo federativo sofreu novas alterações. Verificou-se uma maior centralização, pois a União, a partir da Constituição de 1934, expandiu suas competências em detrimento das atribuições dos Estados-membros. Em 1937 insurge o “Estado Novo”, caracterizado por um período de grande centralização, pois os governos estaduais eram completamente subordinados ao Executivo Federal, de modo que “os estados permaneciam sob a fiscalização e o controle do presidente da República, constituindo, tão somente unidades territoriais descentralizadas” (BARROSO, 1982, p. 43).

Essa situação não se sustentou por muito tempo, uma vez que a população clamava pela instauração de um Estado mais democrático, o que cominou na redemocratização do país, notadamente a partir da promulgação da Constituição de 1946.

Para Abrucio e Franzese:

A Era Vargas deixou como legados para o federalismo brasileiro o fortalecimento do Executivo e da burocracia federais, bem como a estrutura de super-representação dos estados menores no Congresso Nacional. Cabe ressaltar que este projeto de modernização foi sustentado por um modelo que não previa a democracia nem o aprimoramento das administrações públicas no plano subnacional (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 16).

Durante a vigência da Constituição de 1946, o federalismo brasileiro enfrentou o fortalecimento dos governos regionais e grande aumento da autonomia municipal. Novas modificações surgiram devido à cooperação financeira criada, visando reduzir a desigualdade das regiões em desenvolvimento e assoladas com problemas ambientais e econômicos. Todavia, acentuou-se “a dependência daquelas áreas ao Poder Central, violando a autonomia dos estados, de vez que execução desses planos foi entregue a organismos subordinados à União” (BARROSO, 1982, p. 47).

O período de democratização foi interrompido em meados de 1964 com a instauração do regime autoritário, nesse momento novamente o Estado enfrentou uma centralização e redução das competências dos governos subnacionais, de modo que “as intervenções federais por razões menores, de nítida perseguição a adversários políticos comprometeram, mais uma vez, irremediavelmente, o federalismo brasileiro” (BARROSO, 1982, p. 49). Finalmente, o país passa por mais um momento de redemocratização- que será melhor abordado no próximo tópico- especialmente a partir da eleição do Senado em 1974 e com as eleições dos governadores. Segundo Abrucio e Franzese (2007, p. 17) “parte da transição democrática passou pela mobilização e articulação de governadores junto à sociedade e aos dissidentes do regime”.

Por fim, a Constituição da República de 1988 foi responsável por consolidar o federalismo cooperativo brasileiro nos moldes atuais, tema que será explorado no próximo item. As principais mudanças estão associadas ao fortalecimento dos estados e municípios, controlando-se o poder político e tributário da União, bem como instituindo amplo rol de competências comuns entre os entes. Deve-se concluir que o federalismo pátrio enfrentou um movimento pendular, ora de centralização, ora de descentralização, o que influenciou fortemente o modo de interação entre as esferas governamentais.

2.3 Federalismo, cooperação e políticas públicas no contexto brasileiro

Conforme dito alhures, com a superação do modelo clássico-dual em meados do século XX, o federalismo cooperativo começou a ser delineado ante a necessidade de interação entre os Estados-membros visando reduzir os efeitos da crise econômica que assolou o governo norte-americano. Porém, alguns autores, como Bercovici (2003) entendem que o federalismo cooperativo não é uma forma inovadora e oposta ao modelo dual, pois federação já pressupõe um mínimo de colaboração entre os entes.

Divergências a parte, fato é que o modo de distribuição das competências constitucionais influencia a densidade dessas interações, isto é, impõe-se uma maior corresponsabilização e cooperação quando a Constituição Federal atribui competências comuns a todos os entes que formam aquele Estado, situação observada no federalismo cooperativo, uma vez que o governo central tende a incorporar as unidades regionais nos processos decisórios. Portanto, para cumprir as diretrizes constitucionais é essencial a existência de uma atuação conjunta, visando atingir as metas de interesse nacional, implementar políticas públicas ou mesmo ofertar serviços públicos com maior eficiência.

No contexto brasileiro, a norma do art. 23 estabelece as bases da cooperação através das competências comuns entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, estipulando em seu parágrafo único 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). No mesmo sentido a norma do art. 241 autoriza a criação de “consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens [...]” (BRASIL, 1988).

Deve-se destacar, entretanto, que o federalismo não é marcado apenas por cooperação, uma vez que ao lado desta observamos também práticas de competição entre os mesmos entes, o que se justifica pela coexistência de diferentes instâncias de poder. Esses termos são antinômicos, mas não excludentes, pois o binômio está presente a todo o momento na dinâmica da federação. No Brasil, como exemplo de competição, tem-se a disputa por atração de capital privado entre Estados e Municípios, em contra partida, expressando a cooperação, tem-se o estabelecimento de relações por meio de consórcios e convênios ou colaboração informal entre os governos.

Alguns teóricos defendem que o federalismo deve ser baseado em práticas competitivas. Nessa perspectiva, a federação apresentaria uma estrutura eminentemente descentralizada e com proteção à autonomia das partes, de modo que caberia às esferas subnacionais a tarefa de implementar políticas públicas, com drástica redução da atuação do governo federal. As práticas competitivas se justificariam, primeiramente, no processo de institucionalização de políticas públicas, posto que o governo criador da política se empenharia na execução de forma eficaz e evitaria atuação do governo central sobre àquela área. Os defensores desse pensamento aduzem, ainda, que a competição é capaz de promover a inovação no campo das políticas públicas, pois as unidades federativas ficariam com o “crédito” pela criação de uma nova forma de gestão governamental.

Em contra partida autores como Elazar (1994), defendem o modelo federal baseado na cooperação, no qual há o incentivo à colaboração entre instituições, órgãos, gestores, agentes etc. Aqui há compartilhamento de tarefas, negociações e articulação, de sorte que o governo central geralmente fixa as bases das políticas e atribui a responsabilidade para a execução aos Estados e Municípios, como no caso brasileiro. Porém, é inaceitável que os entes optem por um modelo em detrimento de outro, ao revés, deve-se buscar formas de equilíbrio desse binômio. De toda sorte, como o foco do presente trabalho será a cooperação, deve-se destacar que em um território de tamanhas proporções e disparidades regionais, como é o caso

brasileiro, os respectivos governos não dispõem de recursos ou estrutura suficientes para executar uma política pública ou ofertar serviços com qualidade.

Nessa ordem, as administrações procuram manter relações expressas pela articulação intergovernamental, de modo “que o sucesso das políticas públicas num Estado federal depende da capacidade de instaurar mecanismos de controle mútuo e de coordenação entre os níveis de governo” (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 14). Assim, em linhas gerais, a intergovernabilidade se refere à negociação e interação no âmbito da administração pública para exercer suas diversas atividades, indo muito além da dimensão constitucional ou legal. Para Elazar (1994) as relações intergovernamentais são intrínsecas ao federalismo, pois a cooperação é uma cooperação negociada, isto é, tem-se a partilha e a barganha entre os governos visando ao êxito do sistema federal, pois dependem de arranjos formados pelas partes, afastando-se atuações isoladas.

Vale destacar o pensamento de Radin:

O desenvolvimento inicial da gestão intergovernamental representou o reconhecimento de que muitas políticas e programas requeriam atividades que ultrapassassem um único nível de governo ou uma única jurisdição, levando a abordagens alternativas da autoridade governamental autônoma e separada [...]. Isso significa que múltiplos níveis de governo estão simultaneamente envolvidos em programas e políticas e que um nível único de governo raramente tem poder único e influência sobre o modo como os programas são projetados, financiados, administrados e fornecidos (RADIN, 2010, p. 599).

As discussões acerca das relações intergovernamentais no Brasil estão associadas aos já citados processos de redemocratização e descentralização ocorridos nos anos 80, os quais remodelaram a federação brasileira e influenciaram a atuação dos gestores públicos. Esse período de transição democrática buscou superar a fase autoritária, em que a atuação centralizada do Governo Federal provocou uma situação de dependência e subordinação em relação aos governos subnacionais. Durante a redemocratização a União passou a adotar uma lógica mais inclusiva, com predominância da coordenação objetivando a adesão dos governos subnacionais. Portanto, nesse período as formas de relação intergovernamental foram sendo moldadas, embora não alheias às tensões.

Conforme aduz Sano:

Essa conjuntura foi marcada por uma série de situações: a crise fiscal do Governo Federal, a eleição direta para cargos eletivos nos governos subnacionais (1982) e indireta para a Presidência da República (1985), a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, a promulgação da nova Carta Magna e a descentralização das políticas. Nessa conjunção houve uma mudança na correlação de forças entre os atores – enfraquecimento do Poder Central e fortalecimento dos governadores –, além de um processo de descentralização das políticas públicas, muitas das quais

passaram a ser de responsabilidade conjunta das três esferas de governo, embora em alguns casos a divisão de papéis não estivesse tão clara na Constituição (SANO, 2008, p. 67).

Nesse primeiro momento, o padrão da articulação intergovernamental era desordenado e com práticas competitivas devido ao exacerbado municipalismo e à competição entre os Estados. Segundo Sano (2008), com a primeira eleição direta para os governos subnacionais, verificou-se o fortalecimento dos governadores, criando-se tensão com a União, posto que eram meros partícipes das políticas, desobrigando-se das responsabilidades que deveriam ser compartilhadas. Prevalcia uma cultura individualista e somente havia alguma cooperação quando os respectivos governos estaduais tinham o seu poder ameaçado.

Na mesma conjuntura de desordem, os municípios também tiveram um papel relevante, pois ganharam força ao serem incluídos na organização político-administrativa do país pela CR/88. Houve aumento dos encargos assumidos e grande parte das políticas e serviços essenciais passaram a ser executados no âmbito local pelos prefeitos, o que provocou uma situação de “isolamento” como consequência da busca pela autonomia, porém, ignoraram que muitos problemas apenas são efetivamente solucionados em âmbitos mais abrangentes como o microrregional, estadual, ou mesmo federal (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

A situação das relações intergovernamentais perpassa por novas modificações na década de 90 durante o governo FHC, especificamente com o Plano Real. Essa fase experimentou práticas de fortalecimento da cooperação entre os entes em determinadas políticas públicas através do incentivo financeiro e da divisão de responsabilidades. A coordenação ocorreu através do “repasso de recursos financeiros à prestação mais controlada de serviços pelas esferas de governo subnacionais, seja pela fixação de metas, seja pela adoção de padrões nacionais de políticas públicas (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 21)

As experiências na área da saúde e educação contribuíram fortemente para à cooperação e serviram de modelo para outros setores de políticas públicas. No que tange à educação, um marco importante foi a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)¹ cujo objetivo era “melhorar a distribuição dos recursos entre as diversas regiões e dentro de cada um dos estados. Isto foi possível devido aos critérios de redistribuição de recursos em função principalmente do número de alunos matriculados no ensino fundamental” (SANO, 2008, p. 71). Os repasses do FUNDEF incentivaram os governos locais a aumentarem as vagas ofertadas no ensino fundamental e assumiram responsabilidades para coordenar a política de educação.

¹Ressalta-se que o FUNDEF foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) a partir da EC nº 53 de 2006.

O campo da saúde, política historicamente com maior descentralização, também enfrentou mudanças na articulação, promovidas pelo governo federal. A partir da universalização da política de saúde, notadamente com a previsão constitucional do Sistema Único de Saúde (SUS), houve demanda por uma atuação conjunta dos três níveis de governo. A adesão dos governos subnacionais à agenda, principalmente os municípios, aumentou com a edição das Normas Operacionais Básicas (NOBs) a partir de 1996, as quais estipulavam o repasse de recursos e regulamentação da prestação dos serviços.

Segundo Abrucio e Franzese:

Primeiro, foi oferecida aos municípios a possibilidade de aderir ao SUS, subordinando-se às normas federais e capacitando-se para receber recursos da União. Foram estabelecidos critérios de remuneração dos prestadores de serviço conforme a produção e criado um canal de relacionamento direto entre a União e os municípios por meio de convênios (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 24).

Fato é que o período de redemocratização modificou a federação brasileira e influenciou – e ainda influencia- o comportamento dos gestores nos diversos setores. De lá para cá, os entes e seus respectivos governos têm aperfeiçoado os meios de cooperação, inovando a gestão governamental. Nesse sentido, no próximo tópico deste trabalho serão abordados alguns instrumentos de articulação intergovernamental responsáveis por manter o arranjo federativo, especialmente para execução das diversas políticas públicas e sociais.

3 INSTRUMENTOS DE ARTICULAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL

A CR/88 fixa as bases da organização da federação brasileira, porém a dinâmica federativa perpassa por constante reinvenção através da criação de instrumentos de articulação que superam as meras diretrizes constitucionais. Assim, diversas entidades, integrantes ou não da estrutura administrativa, constituem-se instrumentos de cooperação hábeis para fortalecer as relações entre os entes federados e destes com a sociedade, no momento de elaboração e implementação das políticas públicas. Dessa forma, no presente tópico abordam-se algumas dessas experiências de articulação entre as instâncias de governo que têm se mostrado bem sucedidas na federação brasileira.

3.1 Os Fóruns ou Conselhos de políticas públicas

No momento de exercer as atribuições administrativas traçadas pela CR/88 os entes enfrentam problemas similares e demandas comuns. A partir desse quadro, os gestores públicos tendem a criar espaços participativos e de articulação visando aproximar os atores dos demais entes da federação, para a troca de experiência e a defesa dos interesses comuns nas instâncias decisórias da União. Verifica-se esse tipo de relação em quase todos os setores de políticas públicas, como saúde, educação, segurança, cultura etc. Em regra, os gestores públicos e secretários se articulam por meio de associações civis, com formalização ou não de pessoa jurídica, sendo denominados de fóruns ou conselhos, respectivamente.

Conforme aduzem Ribeiro e Maciel:

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 (RIBEIRO; MACIEL, 2014, p. 316).

Os primeiros conselhos de gestores surgiram no período de descentralização e redemocratização, característico dos anos 80. Inicialmente instalados com a finalidade de vindicar as demandas dos governos subnacionais junto ao governo central, esses fóruns ou conselhos exigiam o aumento de incentivos e descentralização das políticas controladas pela administração federal. Atualmente, os objetivos são maiores, posto que esses conselhos constituem espaços de interlocução e troca de experiências, visando o planejamento das políticas públicas de forma conjunta entre os entes.

Os fóruns apresentam um caráter mais tecnicista, visto que o direito de voz e voto é geralmente circunscrito aos integrantes. Conforme Souza (2012), em poucos casos é admitida a contribuição de especialistas em um assunto determinado, mas em regra a manifestação sobre assuntos relevantes é limitada ao conselheiro oficial, inclusive, as reuniões são fechadas aos membros. Apesar da redução de espaço participativo é inegável a contribuição dos fóruns no que diz respeito ao arranjo federativo diante da capacidade de articular gestores dos diferentes níveis de governo.

No presente tópico, serão analisados dois conselhos em específico, os quais merecem destaque no contexto brasileiro, principalmente a partir do processo de redemocratização e descentralização das políticas públicas. 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) surgiu no ano de 1986 com o fito de promover a articulação entre as Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal, em busca de mudanças no contexto das políticas de educação. O CONSED é o mais antigo fórum (ABRUCIO; SANO, 2011), tendo sido responsável por pressionar o governo central visando à descentralização das políticas, influenciando, também, a legislação nacional nesse sentido. Atualmente, o CONSED é formalizado em pessoa jurídica de direito privado “constituída sob a forma de associação civil sem fins lucrativos, que tem por escopo congregar, por intermédio de seus titulares, as Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal” (CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO, 2013, p. 1).

As contribuições do CONSED para o federalismo pátrio iniciam no já comentado processo de redemocratização do país a partir da década de 80. Nesse período, o cenário da política de educação era composto de reivindicações dos governos subnacionais em busca do reconhecimento de maior autonomia em relação à União, objetivando, também, a descentralização de recursos e tarefas. O Fórum teve um papel salutar com relação ao MEC, pois buscaram a inclusão dos Estados nos debates e ações do Executivo Federal, visto que os respectivos governos também sofreriam os efeitos das políticas educacionais nacionais.

Acerca desse impasse entre o CONSED e o Ministério da Educação, comenta Sano:

Os programas federais da década refletem o esforço do MEC em manter seu *status quo*, ou seja, o poder para definir programas prioritários, formulá-los e estabelecer critérios e formas de transferência de recursos para os governos subnacionais. As principais políticas federais eram as herdadas do regime anterior e não houve a elaboração de uma política nacional para os novos tempos e nem houve uma preocupação com a coordenação intergovernamental, o que levou ao acirramento da tensão com os governos estaduais (SANO, 2008, p. 180) (grifos do autor).

Contudo, Sano (2008) indica que somente no governo FHC o Executivo federal iniciou, paulatinamente, a adoção de medidas de articulação e negociação com os outros entes, visando à efetiva implementação do regime constitucional de colaboração². Nesse momento, o CONSED demonstrou grande capacidade de pressão, pretendendo a aproximação

²Conforme a norma do art. 211 “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988).

entre as instâncias de governo, 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).

Na atualidade, a atuação do CONSED se orienta no sentido de interlocução entre os gestores, as Secretárias de Educação e o Governo Central com o intento de troca de informações e experiências que se mostraram bem sucedidas ou não nas respectivas gestões. Busca-se, dessa forma, o “estabelecimento de intercâmbio de informações com órgãos e entes governamentais e não governamentais que atuam na área da educação ou em áreas correlatas, com ou sem fins lucrativos, em âmbito nacional e internacional” (CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO, 2013, p. 2). Em tempos, os membros se reúnem em encontros, como reuniões ordinárias ou temáticas, bem como seminários e audiências públicas objetivando discutir um problema específico ou avaliar os resultados das metas propostas em reuniões anteriores. Faz-se oportuno destacar as diretrizes que informam o conselho, expressas no art. 3º e seguintes:

O CONSED tem por finalidade precípua promover a integração, articulação e mobilização das Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal, com vistas a convergir estratégias e políticas públicas para promover a melhoria da qualidade do ensino público no Brasil, defendendo a educação básica pública, universal e de qualidade, como pressuposto fundamental de desenvolvimento social e econômico.

§ 1º. Em consonância com a finalidade fixada neste artigo, preservada a autonomia técnica e administrativa de sua atuação, o CONSED se denomina parceiro dos Poderes Públicos na discussão da política de educação nacional, na realização de ações, estudos e outras atividades afetas à área educacional, reconhecendo desde logo o seu papel institucional como fomentador e mediador das discussões que envolvam os interesses legítimos das Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal.

§ 2º. O CONSED, em todas as suas ações, buscará consolidar-se institucionalmente como representante e interlocutor qualificado das Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal, junto aos órgãos consultivos e deliberativos afetos à área da educação, tornando-se parte imprescindível em qualquer debate que se faça em todos os níveis e esferas de Poder, acerca das políticas públicas educacionais (CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO, 2013, p. 2).

A articulação intergovernamental também faz parte dos objetivos traçados pelo conselho, conforme consta no art. 5º do Estatuto:

Em seu escopo de atividades o CONSED atuará, também, como representante e interlocutor das Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal nos órgãos deliberativos e consultivos correlatos à área da educação, principalmente junto ao Ministério da Educação, ao Congresso Nacional e ao Conselho Nacional de Educação, com vistas a discutir as políticas educacionais e o seu financiamento, promovendo a definição de parâmetros nacionais, sem prejuízo da defesa da autonomia dos entes federativos para planejar suas ações e serviços educacionais e aprovar os respectivos planos de educação, de acordo com a realidade local e suas condições orçamentário-financeiras, contando com o apoio técnico e financeiro da

União, na forma da lei (CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO, 2013, p. 3).

Percebe-se, portanto, que o CONSED se mostra um conselho institucionalizado e organizado, assim como outros Conselhos, porém “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). Embora não esteja formalmente vinculado à administração federal, não podemos reduzir sua importância para o arranjo federativo ou negar os ganhos obtidos na política de educação, pois ao lado da disseminação de boas práticas na governança, o CONSED se mostra um instrumento hábil para resguardar as demandas subnacionais frente ao governo federal, buscando afastar o quadro de centralização de políticas.

Durante o mesmo período de redemocratização, em que o CONSED interviu nas políticas educacionais, observou-se o desenvolvimento e a atuação do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (CONSAD) no âmbito das reformas administrativas. O conselho foi formalmente instituído em 2000 pelos Secretários de Estado, entretanto suas ações se iniciaram no período pós-regime militar, no qual havia ainda resquícios de centralização do poder no âmbito da União.

Nesse ínterim, assevera 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).

Vê-se, então, que a necessidade de reforma administrativa já estava presente na agenda do Governo Federal desde o fim da República Velha, ocorre que as modificações na máquina administrativa não buscaram incluir os governos estaduais. Esta situação vai sendo gradualmente alterada, em especial a partir do primeiro governo FHC devido à consolidação do Plano Diretor de Reforma do Estado em meados de 1995. Inicialmente, o Plano Diretor era vinculado à reforma no âmbito federal, mas a sua aprovação pelo Congresso Nacional demandou apoio dos governos subnacionais, de modo que o Fórum de secretários se mostrou um grande aliado.

Destaca Sano:

É preciso considerar que a participação cada vez mais intensa dos estados foi um resultado não esperado do Plano Diretor que, afinal, era voltado apenas para o Governo Federal e, dessa forma, tinha tudo para repetir as medidas anteriores de

reforma que somente se preocuparam com a administração pública federal. A situação dos estados, de penúria fiscal e a necessidade de organizar não só as contas públicas mas também reduzir seu nível de gastos, tornaram sedutora a perspectiva de obter recursos para a modernização da gestão (SANO, 2008, p. 246).

O fortalecimento do CONSAD se iniciou com a abertura do diálogo junto ao governo central devido às discussões sobre a reforma administrativa, o que possibilitou encaminhamento das demandas estaduais no que tange a mudanças nos governos respectivos. Além da atuação frente o Plano Diretor, o CONSAD também colaborou para a criação do primeiro programa de modernização na gestão pública dos estados, o chamado Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE), idealizado ao final do segundo mandato FHC. A construção do PNAGE foi consequência da interlocução entre o CONSAD e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), o que contribuiu, mais uma vez, para o arranjo federativo.

Ao lado do *advocacy*³ frente ao governo central, conforme Ribeiro e Maciel (2014), o CONSAD também possibilita a troca de experiências entre os gestores e secretários, permitindo a discussão de problemas presentes nas administrações. Simultaneamente é possível a proposição conjunta de soluções e acompanhamento dos resultados das metas que são constantemente traçadas pela entidade, de modo que 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” (ABRUCIO; SANO, 2011, p.104).

Face ao exposto, nota-se que em termos de articulação intergovernamental para implementação de políticas públicas e para manter o arranjo cooperativo no federalismo brasileiro, os Conselhos ou Fóruns de Políticas Públicas têm se mostrado instrumento hábil, devido à capacidade que apresentam de garantir as demandas estaduais em face do governo central e, simultaneamente, cria-se um espaço de relação entre os secretários e representantes dos entes federativos.

3.2 Conselhos de políticas públicas criados por determinação legal

Após estudar as contribuições dos conselhos de secretários, deve-se realizar breve distinção em relação aos conselhos de políticas públicas que são criados devido à previsão na legislação pátria. Destacam-se também as principais contribuições desses órgãos para o

³O termo *advocacy* se refere a uma espécie de pressão realizada por setores, atores, órgãos ou entidades que detêm influência na sociedade e nas decisões governamentais.

arranjo federativo e execução das políticas públicas, destacando que alguns possuem maior capacidade de promover a articulação do que outros. Para tanto, serão analisados no presente tópico o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) com previsão na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) criado por Decreto presidencial.

Esses conselhos, diferentemente dos fóruns de secretários, são órgãos colegiados criados por previsão legal e vinculados à administração pública, geralmente em nível federal, sendo considerados instâncias máximas de deliberação no respectivo setor. Para Souza (2012, p.156) “são espaços participativos, que podem ser tanto consultivos como deliberativos, em que é prevista certa permanência no tempo. São compostos por representantes do poder público e da sociedade civil”. Os respectivos instrumentos legais que criam esses órgãos também fixam a competência para fiscalizar a execução das políticas públicas, expedir atos normativos que regulamentam o setor, aprovar orçamentos e gerenciar as verbas públicas.

As funções atribuídas e os objetivos de criação desses conselhos são bem definidos e voltados, em regra, aos interesses da administração a que estão vinculados, sendo reduzido o número de conselhos que buscam garantir a representatividade dos governos subnacionais. Ao analisar os instrumentos legais⁴ que criaram, por exemplo, o Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CCFGTS) e o Conselho Nacional de Educação (CNE), verificou-se que a representatividade de outros entes da federação é baixa mesmo diante das diretrizes traçadas para manter intercâmbio com os governos subnacionais.

Por outro lado, existem conselhos no âmbito federal que se preocupam em incluir na sua estrutura representantes estaduais e locais, como é caso do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), com previsão na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), sendo o órgão principal de coordenação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). O CNAS é instância máxima deliberativa do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), mas junto à previsão de sua constituição, também foram fixadas a criação de conselhos no âmbito dos estados, Distrito Federal e Municípios, a partir de uma representação paritária do governo e sociedade civil.

Conforme informações do próprio conselho:

As principais competências do Conselho Nacional de Assistência Social são: aprovar a Política Nacional de Assistência Social; normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social; zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência

⁴O Decreto nº 6.827/09 que dispõe sobre o CCFGTS não inclui representantes dos governos subnacionais em sua composição. Da mesma forma, a Lei nº 9.131/95 institui o CNE, embora apresente objetivos de articulação com os outros governos, não há previsão de vagas para representantes estaduais e/ou municipais.

social; convocar ordinariamente a Conferência Nacional de Assistência Social; apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social; divulgar, no Diário Oficial da União, todas as suas decisões, bem como as contas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e os respectivos pareceres emitidos (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTENCIA SOCIAL, 2014).

Vê-se que mesmo relacionado ao Executivo federal, o CNAS apresenta elemento federativo mais amplo, tendo em vista a exigência legal de “9 (nove) representantes governamentais, incluindo 1 (um) representante dos Estados e 1 (um) dos Municípios” (BRASIL, 1993), bem como “9 (nove) representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor [...]” (BRASIL, 1993). Dentre as contribuições observadas, pode-se destacar a construção do SUAS notadamente a partir dos debates ocorridos na IV Conferência Nacional da Assistência Social, organizada pelo CNAS no ano de 2003.

Segundo a Secretaria Nacional de Assistência Social:

A política de assistência social tem sua expressão em cada nível da Federação na condição de comando único, na efetiva implantação e funcionamento de um Conselho de composição paritária entre sociedade civil e governo, do Fundo, que centraliza os recursos na área, controlado pelo órgão gestor e fiscalizado pelo Conselho, do Plano de Assistência Social que expressa a política e suas inter-relações com as demais políticas setoriais e ainda com a rede socioassistencial. Portanto, Conselho, Plano e Fundo são os elementos fundamentais de gestão da Política Pública de Assistência Social (BRASÍLIA, 2005, p. 44).

Da mesma forma, a partir das constantes reuniões, debates, seminários e palestras incentivadas pelo CNAS foi possível a consolidação do texto efetivo da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2005, a qual objetiva avaliar a situação dos grupos de risco a partir de uma visão territorial dos pontos de maior desigualdade para que a prestação da política assistencial seja padronizada, com base na situação peculiar de cada região.

No mesmo sentido que o CNAS, o setor cultural também demanda uma maior articulação para implementar as políticas e diretrizes traçadas. Um ganho para a política cultural foi a estruturação, em 2005, do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) por do Decreto nº 5.520 de 24 de agosto de 2005, encontrando-se atualmente vinculado ao Ministério da Cultura. A instalação efetiva do CNPC ocorreu em 2007, visando exercer as atribuições de caráter deliberativo e fiscalizador, 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 apresenta uma diretriz bem clara de articulação, incluindo a sociedade civil, os respectivos governos e grupos que atuam em diversas áreas técnico-científicas. Para garantir o arranjo federativo, o instrumento que o estrutura exige a presença de quatro representantes do Poder Público dos Estados e Distrito Federal e quatro representantes do Poder Público municipal e dirigentes da área de cultura (BRASIL, 2005). Os ganhos advindos da estruturação do conselho são notáveis, visto que articulação do CNPC com os conselhos dos governos subnacionais possibilitou a instituição do Sistema Nacional de Cultura (SNC)⁵ e, segundo a Secretaria de Articulação Institucional (SAI) “ao propor a criação de um Sistema, governos e sociedade reivindicam para a cultura o mesmo estatuto da educação e da saúde, ao tempo que colaboram com o aperfeiçoamento do pacto federativo, um dos elementos fundantes da República brasileira” (BRASÍLIA, 2011, p. 14).

Conforme Ribeiro e Maciel:

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 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 (RIBEIRO; MACIEL, 2014, p. 323).

Nota-se que a articulação e a mobilização entre o CNPC, conselhos estaduais e municipais, secretários, gestores e instituições são essenciais para a institucionalização do SNC e coordenação das políticas culturais. Face ao exposto, conclui-se que o CNAS e o CNPC, embora vinculados ao Executivo federal, não priorizam apenas os interesses do centro, ao revés, englobam o elemento federativo em suas estruturas e agenda. Assim, garante-se uma ação conjunta e coordenada para elaborar, implementar e avaliar as políticas setoriais, para aprimorar o federalismo brasileiro.

⁵Conforme o art. 216-A, 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,1988).

3.3 Consórcios públicos intermunicipais e articulação local

No contexto do federalismo brasileiro, os instrumentos de cooperação, conforme já exposto, têm sido constituídos a partir da iniciativa de associação entre atores políticos, gestores e sociedade civil que atuam em diversos campos de políticas públicas. Outros, como os conselhos vinculados à administração pública e os consórcios públicos, são criados e regulamentados por instrumentos legais, embora isso não descaracterize o objetivo de articulação no âmbito das esferas de governo. Dessa forma, cumpre, neste tópico, realizar algumas considerações acerca dos consórcios públicos, destacando as contribuições desse instrumento de articulação na esfera local.

A regulamentação dos consórcios públicos pela Lei nº 11.107/05 veio para disciplinar essa forma de associação já expressa na norma do art. 241 CR/88⁶, a qual, segundo Di Pietro (2014), previu a forma de gestão associada entre entes federados de mesma espécie para a persecução de objetivos semelhantes, geralmente constantes no rol de competências materiais comuns, visto que a articulação entre os entes possibilita a prestação de serviços e a execução de políticas públicas de forma mais eficiente do que se fossem realizados isoladamente.

Os consórcios apresentam, via de regra⁷, a personalidade jurídica de direito público, constituindo-se em associação pública que compõe a administração indireta dos entes integrantes, a partir de uma descentralização de atividades administrativas. Essa modalidade de descentralização por serviço é essencial para os governos locais, pois a grande quantidade de Municípios com baixa população, pouca estrutura e recursos impossibilitam a oferta de serviços de qualidade aos cidadãos. Os ganhos para os governos locais são notáveis, sendo possível solucionar os problemas e fornecer os serviços públicos de forma eficiente e, ao mesmo tempo, manter a autonomia do ente que poderia ser comprometida se a União ou os Estados assumissem a responsabilidade por atividades locais.

O processo de descentralização ocorrido no federalismo brasileiro foi marcado por práticas de fortalecimento da autonomia dos governos subnacionais sob a justificativa de que isso solucionaria todas as questões em torno da articulação intergovernamental. A gestão de grande parte das políticas passou por um processo de municipalização, mas ao lado da autonomia adquirida, conviviam as deficiências estruturais para executar de forma eficaz as

⁶Conforme art. 241 CR/88 “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos” (BRASIL, 1988).

⁷A Lei nº 11.107/05 prevê no art. 1º, § 1º e art. 6, II a possibilidade dos consórcios se constituírem também sob a forma de pessoa jurídica de direito privado, desde que atendidos os requisitos da lei civil.

políticas. Fato é que a CR/88, ao incluir os municípios na organização político-administrativa do Estado, também elencou um extenso rol de competências, inclusive em comum com os outros entes da federação.

Porém, a força atribuída aos municípios não afastou a situação de dependência de municípios menores com relação aos municípios-polos, especialmente em empreendimentos que exigem maior capacidade financeira. Inclusive, é possível observar que quanto menor o número de habitantes no município, maior é a quantidade de interação entre as prefeituras via consórcios, conforme se pode verificar na tabela abaixo:

Figura 1 - Municípios, total e com existência de Consórcio Público Intermunicipal segundo o tamanho da população para o Brasil em 2009.

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Desenvolvimento Urbano	Emprego/Trabalho	Educação	Cultura	Turismo	Habitação	Transporte	Saúde	Meio Ambiente
Brasil	847	159	398	336	450	170	207	2 323	974
Até 5 000	157	19	72	43	83	26	28	641	139
De 5 001 a 10 000	159	33	72	65	99	33	43	600	204
De 10 001 a 20 000	183	37	102	91	103	38	48	531	233
De 20 001 a 50 000	211	34	92	85	95	49	43	355	234
De 50 001 a 100 000	68	15	26	31	39	8	18	116	82
De 100 001 a 500 000	61	18	25	19	27	13	20	73	67
Mais de 500 000	8	3	9	2	4	3	7	7	15

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009, *apud* Prates (2010).

A proporção de consórcios intermunicipais também está associada ao tipo de política pública, relacionando-se ao nível de importância que ela apresenta para a população. A saúde, por exemplo, é uma das áreas em que podemos notar o maior número de ações conjuntas entre os entes situação causada, principalmente, pela previsão do SUS com o advento da CR/88. Devido à exigência constitucional de uma política de saúde descentralizada e universal, os entes- especialmente os municípios- tiveram que adequar suas estruturas para atender de forma qualitativa e quantitativa a população. Deve-se reconhecer, porém, que os governos locais em regra não possuem recursos financeiro e humano suficientes para atuarem de forma isolada em grandes investimentos e empreendimentos.

Essa situação é verificada em uma realidade próxima, a partir do primeiro consórcio da saúde criado no Estado de Minas Gerais. O Consórcio Intermunicipal da Saúde do Alto São Francisco (CISASF), instituído no ano de 1993, hoje é integrado por treze municípios, quais

sejam Arcos, Córrego Fundo, Córrego Danta, Dores do Indaiá, Estrela do Indaiá, Japaraíba, Lagoa da Prata, Luz, Martinho Campos, Medeiros, Moema, Quartel Geral e Tapiraí. Com sede na cidade de Luz (MG), o consórcio foi criado em meio à implementação do SUS, tendo constituído uma alternativa para os governos locais que apresentavam um déficit de recursos financeiros e de estrutura.

A partir dessa associação, tornou-se possível a racionalização de recursos, a compra de equipamentos que seriam dispendiosos para um único município, assim como a criação de centros de referência administrado pelo CISASF, como é o caso do Hospital Professo Basílio, localizado em Moema (MG) e um centro de psiquiatria na cidade de Lagoa da Prata (MG). A articulação entre as respectivas prefeituras permite, ainda, o transporte de pacientes e a oferta de procedimentos mais complexos de forma compartilhada. Com a ação conjunta, garante-se a distribuição justa de recursos do SUS, de modo a não concentrar em um único município.

A experiência pioneira do CISASF demonstra como os consórcios são essenciais para o arranjo federativo, em especial para interação no âmbito local. A coordenação entre os entes se mostrou imprescindível, tendo em vista o fato de Minas Gerais ser um dos estados com maior número de municípios de pequeno porte, de modo que a articulação via consórcios se mostra um caminho para a oferta de serviços de saúde com qualidade e execução eficiente dos programas governamentais.

Outro setor que merece destaque é a política do meio ambiente, especificamente a gestão integrada de resíduos sólidos. Com o advento da Lei nº 12.305/10, institui-se o Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), o qual traçou diversas diretrizes para eliminar os chamados “lixões” e dar um tratamento adequado aos resíduos sólidos. Dentre os instrumentos previstos no diploma legal, encontram-se os planos de gestão integrada no âmbito local, sendo que a consolidação “é condição para o Distrito Federal e os Municípios terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos” (BRASIL, 2010).

Para se adequarem às diretrizes do PNRS e dos respectivos planos municipais e garantir os repasses federais, os governos têm recorrido aos consórcios, especialmente para a construção dos lixões dentro do prazo de quatro anos fixado pela legislação. Novamente, em Minas Gerais, verifica-se a experiência pioneira⁸ da criação do Consórcio Intermunicipal dos Municípios da Microrregião do Alto Sapucaí (CIMASAS) no ano de 2007, visando à construção do primeiro aterro sanitário do Estado, instalado na cidade de Itajubá. A gestão consorciada

⁸Destaca-se que o CIMASAS foi criado antes mesmo da edição do Plano Nacional de Resíduos Sólidos e constitui referência nacional no setor.

permitiu tal empreendimento, pois nenhum governo local conseguiria suportar de forma isolada os custos elevados da obra.

O CIMASAS inicialmente atendia apenas seis municípios, alcançando em média 118 mil pessoas, ocorre que em 2014 foram incluídos mais cinco municípios, elevando a expectativa de expansão do atendimento para 184 mil usuários. A forma de gestão consorciada permite que os serviços de coleta seletiva, reciclagem e educação ambiental sejam realizados de forma eficiente, com redução de custos e divisão das obrigações.

Outras contribuições do consorciamento são verificadas:

Além da eliminação dos lixões na região, outra vantagem acarretada com a entrada dos municípios no Consórcio é a diminuição dos gastos da administração e operação para cada prefeitura. Hoje os municípios pagam cerca de R\$24 mil por ano referente à folha de pagamento do Consórcio, com os novos municípios este valor cai para R\$14 mil. Uma economia anual de aproximadamente de R\$10 mil. O preço referente à operação do Aterro Sanitário também sofre considerável mudança, hoje os municípios pagam R\$55 por tonelada de lixo que chega, com a chegada das quatro cidades estes valores caem para R\$36 por tonelada (ENCONTRO,, 2013).

Nesse sentido, os consórcios são capazes de articular os governos locais para a solução de problemas que dizem respeito a mais de um município e necessitam de ação conjunta para o tratamento correto dos resíduos sólidos. Além disto, nota-se uma redução nos custos e nos recursos humanos para implementar as políticas, permitindo, também a ampliação da capacidade de atrair repasses federais.

Finalmente, outra experiência bem sucedida no arranjo federativo brasileiro diz respeito às contribuições obtidas pelo Consórcio Intermunicipal Grande ABC, instituído no Estado de São Paulo. Consolidado como consórcio público nos moldes da Lei 11.107/05, o Consórcio Grande ABC já estava em funcionamento desde os anos 90, inicialmente na forma de associação civil. Hoje o consórcio integra a administração indireta de sete municípios: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

Essa articulação tem permitido ganhos em diversos setores como, educação, saúde, mobilidade e segurança pública. Na área da saúde, a articulação permitiu angariar “recursos de R\$ 20,4 milhões do Projeto QualiSUS, em cooperação entre Ministério da Saúde e o Banco Mundial, com o objetivo de qualificar e fortalecer a rede regional” (CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC, 2015). Da mesma forma, por meio da divisão de custos e compartilhamento de tarefas, tornou-se possível a construção dos hospitais estaduais de Serraria (2000), em Diadema, e Mário Covas, em Santo André (2001).

Conforme Ribeiro e Maciel (2014, p. 25) “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 graduação”. Implementou-se as FATECs – Faculdades de Tecnologia em Santo André, Mauá, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul, bem como a instituição do “Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos, o Movimento Criança Prioridade 1, o Projeto Alquimia de Qualificação Profissional para a Indústria do Plástico [...]” (CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC, 2015).

Para Ribeiro e Maciel (2014), os ganhos da interação entre os municípios do ABC paulista vão além da mera implementação das políticas públicas, pois o consórcio é também um instrumento de *advocacy* frente aos governos federal e estadual, posto que as prefeituras encaminham constantemente as demandas locais, pressão que permite o ajuste de parcerias entre os três níveis de governo.

Conforme informações oficiais:

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, 2015).

Vê-se que os consórcios tendem a reunir governos próximos com problemas semelhantes, de modo que a articulação se mostra uma saída para solucionar a questão e executar os programas de governo. Interessante destacar que os ganhos e experiências obtidas a partir do processo de consorciamento apresentam um aspecto incremental⁹, isto é, dificilmente os novos governos que assumirão o poder vão adotar práticas divergentes dos ganhos anteriores, assim as decisões futuras são condicionadas pelas conquistas já obtidas em outros momentos.

Além disto, diante da abordagem acerca das contribuições dos consórcios intermunicipais para a federação brasileira, pode-se concluir que a articulação a partir desse instrumento é essencial para ampliar o âmbito de implementação das políticas públicas e ofertar os serviços públicos de forma eficiente para o maior número de cidadãos. Ao lado da

⁹Essa noção do caráter incremental está associada ao termo *path dependence*, utilizado na gestão pública e ciências sociais para designar um processo de trajetória dependente que algumas políticas públicas tendem a sofrer, ou seja, as decisões na futura gestão são influenciadas por experiências anteriores já consolidadas, impedindo retrocesso.

eficiência da atividade pública, o consorciamento possibilita o compartilhamento de recursos e tarefas, afastando a sobrecarga em apenas uma prefeitura ou mesmo reduzindo o quadro de dependência dos municípios menores em relação aos municípios-polo.

4 CONFERÊNCIAS NACIONAIS: ENTRE INTERGOVERNABILIDADE E PARTICIPAÇÃO

A federação brasileira, como cediço, passou por diversos períodos de centralização e descentralização. O movimento pendular afetou fortemente a relação entre os entes federados e das Administrações em relação à implementação das políticas públicas. Ocorre que não só as relações entre as instâncias federativas foram estreitadas, mas também a interação do governo com a sociedade. A população passou a intervir nos processos decisórios e nas políticas públicas por outros meios, de modo que a participação não mais se restringe ao mero voto e escolha de representantes, vai muito além. Assim, os instrumentos de articulação no arranjo federativo permitem a influência não só dos representantes governamentais ou profissionais, mas também dos próprios administrados afetados pelas políticas públicas. Portanto, o instrumento objeto de estudo nesse tópico serão as conferências nacionais, com destaque para o âmbito da educação e saúde.

4.1 Definição e caracterização

O processo de abertura política em meio à redemocratização, impulsionou não só a articulação entre as esferas de governo, mas também desses com a sociedade civil, aparelhando os cidadãos em relação ao controle das políticas públicas. É nesse sentido que o surgimento das conferências nacionais merece destaque, uma vez que permite a criação de arranjos participativos na dinâmica federativa.

As conferências nacionais são espaços de participação organizados pelo próprio Poder Público que incluem a sociedade no debate em torno de uma política pública específica. Para Souza (2012, p. 9) “são processos participativos que reúnem, com certa periodicidade, representantes do Estado e da sociedade civil para a formulação de propostas para determinada política pública”. As conferências apresentam caráter transitório e finalidade bem específica, merecendo diferenciá-las os conselhos de políticas públicas estudados

anteriormente. Não obstante a presença de objetivos semelhantes, ambos os instrumentos não se confundem, pois os conselhos são órgãos colegiados permanentes com competência deliberativa, fiscalizatória e consultiva, com atuação em um setor determinado.

Já as conferências nacionais são convocadas periodicamente e ocorrem por tempo pré-determinado para o debate em torno de um tema previamente definido no instrumento legal que as convoca. Embora ambos apresentem o objetivo de participação e articulação, os conselhos são mais restritos e as discussões limitadas aos membros e profissionais com conhecimento na área, havendo uma abertura reduzida quanto à participação da sociedade. Diante dessa crise de representatividade, vê-se que as conferências são mais abrangentes, tendo em vista a capacidade de interação com outras instâncias federativas e de participação, inclusive com os próprios conselhos de políticas públicas.

A dinâmica organizacional das conferências, diferentemente dos conselhos, permite a formação de arranjos mais densos entre as esferas de governo, uma vez que a população do respectivo ente também influencie nos processos deliberativos. Podem ser convocadas via decreto do Poder Executivo Federal, o qual já dispõe antecipadamente sobre o tema objeto de deliberação e o órgão incumbido da organização de todo o processo, fixando, ainda, os períodos em que ocorrerão os eventos preparatórios nos outros níveis de governo.

Conforme destaca Souza *et al*:

[...] nem todas as conferências são convocadas por decreto presidencial. Das conferências realizadas entre 2003 e 2011, 44% foram convocadas desta forma. Entre as demais, a convocação foi feita por portaria ministerial (24%) ou interministerial (8%) e por resolução do conselho da área (10%). Embora o ato convocatório seja, em geral, o documento que define o período de realização, o tema central e o órgão responsável, algumas conferências (15%) não contaram com este tipo de ato normativo (SOUZA *et al*, 2013, p. 35).

É possível também que sejam convocadas diretamente por conselhos de políticas públicas, a partir de prévia autorização legal como, por exemplo, verifica-se no regimento interno do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) a atribuição para a convocação a cada dois anos, objetivando avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTENCIA SOCIAL, 2011). A mesma previsão também é encontrada no regimento interno do Conselho Nacional de Saúde (CNS), que fixa a competência do plenário para “aprovar a organização e as normas de funcionamento da Conferência Nacional de Saúde, reunida ordinariamente a cada quatro anos” (CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE, 2008).

Após a convocação formal são estruturadas comissões, geralmente já formadas por representantes governamentais e da sociedade, responsáveis pela organização da conferência

em nível nacional, notadamente a partir da edição de atos que orientarão a dinâmica das etapas subnacionais. Posteriormente, seguem-se as etapas subnacionais caracterizadas por eventos preparatórios em que são discutidas as questões pertinentes, expressas, em regra, nos documentos-referência contendo as propostas do respectivo governo.

Vale destacar o ensinamento 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, 2012, p.12).

Ao fim dos eventos iniciais as propostas são consubstanciadas em textos a partir da deliberação realizada nos eixos temáticos anteriormente definidos. Esses documentos orientarão as discussões a serem travadas pelos representantes ou delegados eleitos nas etapas subnacionais, os quais possuem o direito de voz e voto na conferência em nível nacional. O evento final, via de regra, adota a metodologia de plenárias, intervindo nas discussões os delegados, os representantes dos entes federados e, às vezes, convidados e ouvintes. As deliberações finais são consolidadas em um relatório final, encaminhado ao órgão responsável pela conferência que dará prosseguimento às demandas, todavia sem implicar em vinculação ao seu conteúdo por parte do governo (SOUZA, 2012).

A título de conclusão, faz-se necessário ressaltar que a dinâmica até aqui exposta se refere às conferências denominadas “típicas”, posto que se instituem nos moldes acima descritos, apresentando poucas variações de uma edição à outra ou quanto a um setor de política pública. Para Souza (2013), as conferências de modo geral expressam objetivos semelhantes em seus instrumentos convocatórios, como identificação do problema para formação da agenda, abertura de espaços de participação para discussão das questões em pauta e, por fim, formulação de diretrizes para aquele setor.

Outro aspecto recorrente, é que frequentemente se realizam em etapas interconectadas, nos municípios e estados ou mesmo em nível intermunicipal “na medida em que são os espaços de eleição dos representantes e formulação das propostas que servem de base para a discussão nas etapas subsequentes” (SOUZA, 2013, p. 41). Por outro lado, existem as conferências “atípicas” destoantes dessa organização que, embora instituídas com a denominação “conferência”, a sua organização é diversa. Algumas são convocadas pelo Poder Legislativo, não contam com etapas preparatórias interconectadas ou não buscam

eleger representantes. Nesse sentido, destaca-se que o presente trabalho analisará tão somente as conferências típicas, bem como as suas contribuições para os setores da saúde e educação.

4.2 Breve histórico

Um aspecto interessante quanto às conferências é que se tornaram mais frequentes nos últimos dez anos, não obstante a sua criação na década de 30. Conforme pesquisa empreendida por Souza (2013), entre 2003 e 2010 foram efetivamente realizadas 74 conferências nacionais, contando com a participação de 6,5% da população brasileira, aproximadamente 10 milhões de pessoas. Fato é que em 1937, por meio da Lei nº 378/37¹⁰, previu-se de forma inédita a convocação de conferência nas áreas da saúde e educação, a qual se realizou pela primeira vez no ano de 1941 objetivando reunir representantes governamentais para o debate quanto à gestão da saúde pública.

Institucionalizadas à época pelo Ministério da Educação e da Saúde Pública, a utilização das conferências apresentava um objetivo bem claro por parte da União: permitir que a reorganização do órgão e das políticas públicas fosse realizada através da articulação com os outros entes, afastando-se a execução e responsabilidade unilateral. Obviamente, a cooperação federativa não era o único intento, uma vez que as medidas adotadas pelo governo federal também possibilitariam o controle e poder sobre as esferas subnacionais.

Corroborando o pensamento afirma 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*, 2013, p. 28).

Sabe-se que o setor da saúde é pioneiro em termos de formas de cooperação de sorte que as experiências influenciam outras áreas. Assim, no decorrer dos anos, foram sendo

¹⁰Conforme se verifica na norma do 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. Paragrapho unico. A Conferencia Nacional de Educação e a Conferencia Nacional de Saude serão convocadas pelo Presidente da Republica, com intervallos maximos de dois armas, nellas tomando parte autoridades administrativas que representem o Ministerio da Educação e Saude e os governos dos Estados, do Districto Federal e do Territorio da Acre (BRASIL, 1937).

realizadas novas conferências, expandindo-se a participação cada vez mais. Na 3ª Conferência Nacional da Saúde várias questões postas em cheque foram debatidas por representantes de governo, entidades de saúde e profissionais. Já na 5ª edição, ampliou-se a participação aos membros de associações e fundações, sendo que “participaram da 5ª CNS (1975) 217 delegados e setenta observadores; na 6ª CNS (1977) foram 405 delegados e 29 observadores; e na 7ª CNS (1980) estiveram presentes quatrocentos participantes” (SOUZA *et al*, 2013, p. 29).

O auge é a 8ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986 em meio ao período de abertura política, de sorte que as deliberações contribuíram fortemente para a implementação do Sistema Único de Saúde (SUS). O que se viu foi a mudança progressiva de um modelo que servia aos propósitos da administração centralizada para, posteriormente, um modelo que se inseriu em uma lógica de descentralização e ampliação da participação social (SOUZA, 2013, p. 29). Em termos de articulação intergovernamental, as conferências se mostraram como uma inovação em meio a outros tantos instrumentos de gestão compartilhada criados durante o processo de redemocratização. A partir delas, instituíram-se um espaço de interlocução entre os próprios governantes, possibilitando a troca de experiência entre os gestores para a coordenação de uma mesma política nos três níveis da federação.

4.3 Finalidades

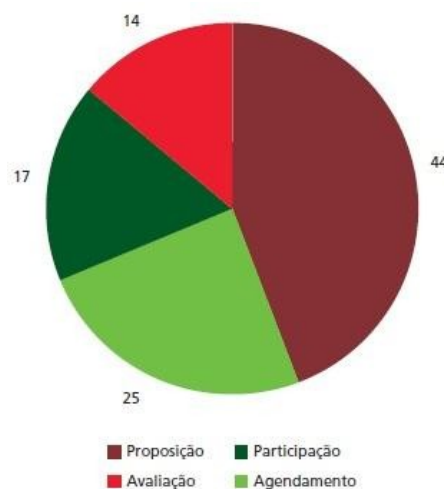
No momento de convocação das conferências o próprio instrumento legal estabelece os objetivos da reunião, traçando os eixos temáticos a serem debatidos. Em importante pesquisa realizada por Souza (2012; 2013) e pelo Instituto Inesc/Pólis (2011), a qual constitui a base do presente trabalho, ao analisar as conferências e seus respectivos atos normativos, com destaque para os processos ocorridos entre os anos de 2003 a 2010, constatou-se que a maioria teve por escopo influenciar o processo de elaboração das políticas públicas, seja por meio do agendamento e/ou, avaliação, participação, proposição, sendo que esses objetivos não se dão simultaneamente, havendo prevalência de um sobre o outro a depender da conferência.

O agendamento diz respeito à disseminação de perspectivas e debates sobre um problema, permitindo a construção coletiva de uma nova agenda governamental. Obviamente, existem muitas demandas sociais no cenário público, sendo necessária a seleção das prioridades. Nessa finalidade estão contidas outras perspectivas como, a afirmação de compromissos, à articulação entre atores, o fortalecimento de redes (SOUZA, 2012). Outra finalidade recorrente consiste na avaliação, caracterizada pela realização de um diagnóstico do processo de execução de política pública já em curso ou mesmo avaliar se foram

alcançados os resultados pretendidos em edições anteriores. Dentre as conferências realizadas entre 2003 e 2010, trinta delas expressaram o objetivo analítico (INESC/PÓLIS, 2011). Assim, os debates buscam analisar os impactos da execução das políticas tanto na atividade governamental quanto na sociedade, verifica-se também como as deliberações anteriores foram encaminhadas e seus resultados. Quanto à participação, tem-se a finalidade de criação ou ampliação de espaços participativos que incorporem diversos segmentos no processo de gestão das políticas públicas, com garantia da inclusão de grupos constantemente excluídos. Dessa forma, as deliberações expressam diferentes opiniões e subsidiam a formulação de políticas em consonância com os reais interesses da sociedade e que considere a viabilidade no aspecto legal, financeiro, político, etc.

Já a finalidade propositiva é o ponto mais relevante, uma vez que o encaminhamento de propostas contendo “a garantia de direitos, a formulação de estratégias, a indicação de prioridades de ação, a articulação de entes federados, a indicação de alternativas de financiamento” (INSTITUTO INESC/PÓLIS, 2011, p. 63) são intrínsecas ao processo das conferências, de sorte que 82% das analisadas no período de 2003 a 2010 apresentaram a finalidade propositiva de forma expressa ou implícita (INESC/PÓLIS, 2011). De fato, o intento maior dessas instâncias é influenciar por meio de propostas e diretrizes a formulação das políticas. Dentre as 74 conferências realizadas entre os anos de 2003 e 2010, pode-se comparar a proporção das finalidades, sendo possível perceber que a maioria apresentou a finalidade propositiva:

Figura 2 - Proporção das categorias de objetivos de conferências



Fonte: Souza (2013)

Ocorre que tais finalidades não podem ser traçadas de forma isolada na convocação das conferências. Em outros termos, resta claro que a finalidade propositiva deve ser acompanhada da respectiva avaliação dos resultados ou da situação, caso contrário implicaria em propostas alheias à realidade daquele setor. Da mesma forma, o agendamento deve ser acompanhado da finalidade propositiva, haja vista que uma simples campanha de mobilização para a difusão de ideias seria mais adequada do que convocar a conferência tão somente com este objetivo (Souza, 2012).

Denota-se, portanto, que as conferências influenciam o ciclo das políticas públicas, seja na fase de formação da agenda ou seleção de prioridades ou na fase de formulação, como também na apresentação das soluções. Assim, tem-se que as deliberações não podem simplesmente ser materializadas em textos, os quais são encaminhados aos órgãos responsáveis, sem qualquer vinculação ao seu conteúdo. Os documentos elaborados nas etapas preparatórias e ao final, no evento nacional, devem apresentar força suficiente para intervir nas fases de elaboração e implementação das políticas, bem como alinhá-las nos três níveis da federação.

4.4 Conquistas da Conferência Nacional de Saúde

Historicamente a política de saúde apresenta maior descentralização com avanços relevantes que influenciaram diversos setores. A partir da previsão constitucional do direito à saúde em caráter universal os setores da sociedade reforçaram a mobilização para o controle da implementação efetiva das políticas. Tanto as conferências quanto os conselhos tiveram papel salutar para uma política coordenada nos três níveis de governo e também com garantia da participação da comunidade.

Cronologicamente, a primeira edição da Conferência Nacional de Saúde aconteceu em 1941 durante a Era Vargas, mas com a finalidade específica de integrar os governos na política nacional, ocorre que nesse momento as diretrizes estavam também associadas à política de educação. Serão destacadas neste tópico apenas as edições que resultaram em importantes modificações na área da saúde, mas claro, sem menosprezar a relevância das outras edições.

Realizada em 1986, a 8ª Conferência Nacional de Saúde (CNS) operou grande influência para a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) e das diretrizes da Constituinte de 1988. O relatório final consolidado a partir das deliberações propunha uma verdadeira

reforma sanitária por meio das metas de articulação entre os três níveis de governo, implicando em uma descentralização na gestão da saúde pública que incluísse também a sociedade civil. Essas proposições subsidiaram as atividades posteriores da Comissão Nacional de Reforma Sanitária a qual foi responsável por agrupar diversos segmentos em prol da elaboração de dispositivos para o novo texto constitucional e respectivas legislações, como a Lei Orgânica da Saúde editada em 1990. Ao tratar da evolução e contribuição da CNS, afirma o Conselho Nacional de Secretários de Saúde:

Um amplo processo de mobilização social, que articulou representação de diferentes segmentos e estimulou a realização de pré-conferências nos estados, permitiu a reunião de cerca de quatro mil pessoas em Brasília, dos quais mil eram delegados com direito a voz e voto, para discutir os rumos do sistema de saúde (CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE, 2009, p. 17).

A importância das conferências da saúde no processo de implementação do SUS é reforçada com a previsão pela Lei nº 8.142/90¹¹, de sua realização a cada quatro anos, com o fito de avaliar a situação da política de saúde e propor diretrizes, bem como as ações e os programas. No contexto das relações intergovernamentais, destaca-se que as deliberações da 9ª CNS, realizada em 1992, foram essenciais para promover a descentralização da gestão com base na municipalização da política de saúde, priorizando o repasse de recursos para que os governos locais pudessem efetivamente assumir a responsabilidade pelo SUS. Da mesma forma, as deliberações fixaram a importância da utilização de instrumentos de articulação entre os próprios municípios por intermédio dos consórcios públicos ou convênios com os respectivos Estados.

Nesse sentido destaca o Conselho Nacional de Secretários de Saúde:

Nas esferas estadual e municipal as conferências foram instituídas pela Lei n. 8142/1990, e começaram a se disseminar a partir das conferências preparatórias à 9ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1992. Nessa ocasião, cerca de metade dos municípios brasileiros então existentes e todos os estados e o Distrito Federal realizaram suas conferências. Na preparação da 10ª conferência, em 1996, além das vinte e sete realizadas na instância estadual, já ocorreram em mais de três mil municípios (CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE, 2009, p. 32).

Outro aspecto relevante quanto à cooperação federativa, relaciona-se às contribuições das conferências preparatórias realizadas no âmbito estadual e local. Percebe-se que as

¹¹O respectivo diploma legal dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências.

proposições subnacionais correspondem às peculiaridades, permitindo definir regiões que “devem ter prioridade na realização de investimentos, ações que devem ser implementadas, segmentos populacionais que devem ser objeto de atenção especial, etc. com maior precisão do que as diretrizes emanadas de conferências nacionais” (CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE, 2009, p. 34). Tais deliberações e demandas são levadas ao Executivo federal, durante a realização da conferência em nível nacional, permitindo que ao lado das diretrizes aplicáveis em todo o território possam coexistir as deliberações regionais, afastando-se a elaboração vertical das políticas públicas e sem qualquer coordenação.

A 14ª CNS, realizada em 2011, apresentou papel relevante no histórico das conferências, especialmente com seu poder de veto em relação à privatização e terceirização da saúde por meio das parcerias público-privadas, OSCIPs e fundações estatais de direito privado. As manifestações e monções de repúdio defenderam um sistema de saúde que seja público e com participação da população na gestão. No total já foram realizadas 14 edições da CNS, sendo que a 15ª está marcada para ocorrer ainda este ano, no mês de dezembro. O tema da vez será “*Saúde Pública de Qualidade para Cuidar Bem das Pessoas: Direito do Povo Brasileiro*”, tendo como principais objetivos avaliar a situação atual do SUS e propor diretrizes para os planos estaduais, municipais e nacionais de saúde. Além das conferências preparatórias, está prevista a etapa de monitoramento para acompanhar os desdobramentos das proposições e deliberações realizadas na etapa nacional.

4.5 Contribuições da Conferência Nacional de Educação

A política de educação sofreu importantes alterações com o advento da EC nº 59 de 2009, responsável por universalizar a educação aos cidadãos de quatro a dezessete anos e fixar um regime de cooperação e corresponsabilização entre os entes federados quanto à educação básica e superior. Dentre as mudanças, fixou-se a exigência de elaboração do plano nacional de educação a ser criado por lei e com duração decenal para articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, merecem destaque as contribuições das conferências para a elaboração recente do Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado no ano de 2014. A mobilização em torno da construção de um novo plano e sistema nacional de educação se iniciaram na I Conferência Nacional da Educação (CONAE), tendo sido precedida de conferências e eventos

livres no âmbito municipal, intermunicipal, estadual e distrital. A instituição da CONAE foi resultado de um evento precedente, a Conferência Nacional da Educação Básica, realizada em 2008, sendo que na oportunidade o MEC acordou em apoiar a estruturação da primeira edição da CONAE.

Ao término da I CONAE em 2010, consolidou-se o documento final a partir do debate entre sociedade civil e representantes governamentais, traçando-se metas e diretrizes “na perspectiva da democratização, da universalização, da qualidade, da inclusão, da igualdade e da diversidade e se constituiu em marco histórico para a educação brasileira na contemporaneidade” (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2014, p. 10), discutiu-se também a necessidade de implementação de um Sistema Nacional de Educação (SNE), notadamente a partir de um regime efetivo de colaboração entre os entes federados.

Segundo a CONAE:

O desdobramento foi à mobilização de cerca de 3,5 milhões de brasileiros e brasileiras, com a participação de 450 mil delegados e delegadas nas etapas municipal, intermunicipal, estadual e nacional, envolvendo em torno de 2% da população do País, aprovando a realização de conferências nacionais de educação a cada quatro anos (CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2014, p. 10).

Seguiu-se às deliberações iniciais, a realização da II CONAE em 2014, mesmo ano de aprovação do PNE¹², com o tema central “*O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração*”. O objetivo da segunda edição consistiu na formulação de acordos, propostas e ações estratégicas para a efetiva consolidação do PNE, enfocando a importância de garantir o direito à educação por meio de diretrizes e ações no âmbito nacional. Para tanto, destacou-se a necessidade de coordenação entre os entes, corresponsabilização e divisão de atribuições, cabendo à União a fixação das bases gerais do sistema integrado, enquanto as unidades subnacionais adéquam às especificidades regionais.

Diante do fracasso dos planos em governos anteriores, o desafio agora é consolidar planos nos governos subnacionais em consonância às metas e diretrizes do PNE. Nesse processo, a influência das conferências é notável tendo em vista que as propostas subsidiarão a elaboração em nível estadual e municipal. Destaca-se a experiência do município de Belo Horizonte que recentemente, em abril do corrente ano, realizou a VII Conferência Municipal de Educação exatamente com o tema “*Plano municipal de educação: uma construção participativa*”. O objetivo principal dessa conferência, a partir dos sete eixos de debate,

¹² O Plano Nacional de Educação (PNE) foi aprovado por meio da Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014.

consistiu em reunir um conjunto de propostas para a elaboração do Plano Municipal de Educação (PME-BH), com vigência entre 2015 e 2025. Busca-se a elaboração de um PME adequado às necessidades sociais, com previsão da responsabilidade conjunta entre União e Estados para que o governo local possa efetivamente implementar as metas traçadas.

Ademais, destaca-se quanto à contribuição da CONAE – e das conferências em âmbito estadual e municipal – além da finalidade meramente propositiva, possibilitou que os governos subnacionais expusessem suas demandas para o desenvolvimento das políticas em sintonia com os três níveis de governo. Complementarmente, essa articulação não fica circunscrita à administração pública, posto que os cidadãos, indivíduos diretamente afetados, também intervêm nos processos decisórios. Outro aspecto relevante consiste na capacidade das conferências reunirem especialistas e gestores da área, os quais convivem com as demandas diariamente, permitindo o debate intenso e a construção bem estruturada da agenda governamental.

5 CONCLUSÃO

O arranjo federativo sofre constante reinvenção devido à interferência de instituições, órgãos estatais, entidades ou da própria sociedade. Apesar do caráter competitivo igualmente presente no federalismo, a cooperação é também essencial e deve ser balizada, tendo em vista que a gestão efetiva das políticas públicas depende da formação de uma articulação intergovernamental. Dessa forma, os instrumentos abordados, sejam os conselhos, fóruns, consórcios ou as próprias conferências nacionais, em maior ou menor grau visam reforçar o pacto federativo e equilibrar a competição. Outrossim, possibilitam a influência dos governos subnacionais na elaboração das diversas políticas, afastando-se o quadro de imposição e centralização por parte do governo central.

É possível perceber que o objeto de estudo se limitou às principais contribuições advindas das conferências nacionais apenas no âmbito da saúde e da educação. Porém, tal abordagem não deixa de reconhecer que há contribuição em outras políticas públicas, como direitos humanos, cultura, meio ambiente, direito da pessoa idosa, segurança pública, assistência social etc. De fato, as conferências de saúde e educação se encaixam na dinâmica das conferências ditas típicas, realizando-se nos moldes descritos anteriormente. Soma-se a isso o grande número de documentos e materiais disponíveis e elaborados pelos respectivos órgãos organizadores do evento.

São notáveis os ganhos provenientes das conferências, seja para o processo de elaboração/implementação das políticas públicas, seja para a articulação entre os entes da federação com vista à execução de forma coordenada. Apresentam, portanto, uma dupla faceta, pois contribuem para as relações intergovernamentais, permitindo a influência dos governos subnacionais nas políticas em nível nacional, afastando-se, em certa medida, a proposição das políticas de forma vertical. Ainda, tem-se a participação da sociedade civil no processo de elaboração e gestão das políticas. A heterogeneidade de interesses e o aumento das demandas da sociedade exigem que os próprios indivíduos impactados pelas políticas possam intervir nas agendas, reduzindo-se o papel centralizador estatal.

Ocorre que a abordagem das contribuições das conferências nacionais também deve ser acompanhada da problematização do tema. Resta claro que esses processos participativos apresentam questões específicas ligadas ao setor em que se realizam. Todavia, com base na análise das conferências típicas no âmbito da saúde e da educação, podem-se elencar alguns impasses comuns.

Inicialmente, questiona-se a efetividade desse instrumento sobre a atuação governamental. Denota-se que diversas políticas públicas foram inovadas a partir da

incorporação das deliberações das conferências como, por exemplo, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o próprio Sistema Único de Saúde (SUS), a terceira versão do Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), o já citado Plano Nacional de Educação (PNE), entre outros. Por outro lado, o encaminhamento das propostas não vincula os governos, podendo haver limitação quanto questões orçamentárias para execução ou mesmo contrariedade quanto aos programas já em curso. O papel das conferências merece ser encorajado pelos gestores e governantes para que não sejam esvaziadas de sentido, reconhecendo-se, portanto, a influência no planejamento coletivo de políticas e seleção de prioridades.

Outro ponto diz respeito à necessidade de interação entre as finalidades de convocação das conferências, conforme destacado, posto que o agendamento, a avaliação, a proposição e a participação devem se inter-relacionar. Afinal, instrumentos com tal dinâmica têm por objetivo intervir na gestão das políticas, não devendo ser utilizados meramente para propagar ideias. Obviamente, o agendamento é importante para incluir novas e múltiplas perspectivas sobre uma questão específica, permitindo, até mesmo a consolidação de acordos entre os atores. Ocorre que a formação de nova agenda deve ser acompanhada da intenção propositiva de metas e diretrizes para o respectivo setor. No mesmo sentido, a finalidade analítica precisa estar presente ao se consolidar propostas direcionadas às políticas públicas para que reflitam as reais necessidades.

Finalmente, verifica-se que a própria dinâmica organizacional desses processos implicam em limitação da participação. As conferências típicas como já citado, são precedidas de etapas preparatórias nas esferas local e estadual nessas fases há um amplo debate e acesso aos diversos segmentos da sociedade, contando, com reuniões e assembleias nos bairros e regiões. Entretanto, ao longo do processo há um “afunilamento” da participação, visto que os delegados são eleitos nessas etapas para representarem os segmentos nos eventos seguintes até alcançar a etapa nacional, dessa forma, os atores presentes nas conferências locais e estaduais não apresentam mais o direito de voz, situação que pode provocar reconfiguração das demandas e propostas. Assim, o caráter mais fechado das conferências nacionais compromete a legitimação das deliberações, pois a delimitação dos eixos temáticos e dos representantes da sociedade se torna imperativa.

Como todo instrumento de participação e articulação intergovernamental, as conferências nacionais não estão isentas de problemas, sejam questões programáticas, de gestão ou orçamentárias, podendo haver resistência por parte dos próprios governantes. Sucede, porém, ser necessário manter certa periodicidade na realização das conferências para avaliar os resultados das metas traçadas em outras edições e conseqüentemente elaborar

diretrizes que correspondam à realidade do setor. Malgrado os problemas apresentados, não se pode negar as conquistas e as inovações para as políticas públicas resultantes das conferências, de sorte que esses instrumentos merecem ser encorajados nas gestões e expandidos para outras áreas.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: Maria Fátima Infante Araújo; Lígia Beira (Org.). **Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos**, São Paulo, v.1, p. 13-31, 2007.

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.

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

BARROSO, Luis Roberto. **Direito Constitucional Brasileiro: o problema da federação**. Rio de Janeiro: Forense, 1982, p. 17-49.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 08 mar. 2015.

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 ago. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5520.htm>. Acesso em: 08 mar. 2015.

BRASIL. Decreto nº 6.827, 22 de abril de 2009. Dispõe sobre a composição do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT e do Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - CCFGTS, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 abr. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6827.htm>. Acesso em: 19 mar. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.131, 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 nov. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19131.htm>. Acesso em: 19 mar. 2015.

BRASIL. Lei nº 8.742, 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 08 dez. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm>. Acesso em: 08 mar. 2015.

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: 19 mar. 2015.

BRASIL. Lei nº 11.107, 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 abr. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm>. Acesso em: 19 mar. 2015.

BRASÍLIA. Secretaria de Articulação Institucional. **Estruturação, institucionalização e implementação do SNC**. Brasília: SAI, 2011. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/livro11-602-para_aprovacao.pdf/d17c52f9-3a60-4196-af5c-a6655f028f3b>. Acesso em: 08 mar. 2015.

BRASILIA. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília: Ministério do desenvolvimento social e combate à fome, 2005. 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: 08 mar. 2015.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Quem somos e como funcionamos**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/sobre-o-cnas/quem-somos-e-como-funcionamos>>. Acesso em: 19 mar. 2015.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE. **As conferências nacionais de saúde: evolução e perspectivas**. Brasília: CONASS, 2009. Disponível em: <http://www.conass.org.br/conassdocumenta/cd_18.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2015.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Documento-referência**. Brasília: Ministério da Educação, 2014. Disponível em: <http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc_referencia_conae2014.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2015.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETARIOS DE EDUCAÇÃO. **Estatuto do conselho nacional de secretários de educação**. Disponível em: <<http://www.consed.org.br/index.php/o-consed>>. Acesso em: 08 mar. 2015.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETARIOS DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO. **Estatuto do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração**. Disponível em: <<http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/08/Estatuto-oficial-Consad-08.2014.pdf>>. Acesso em: 08 mar. 2015.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Resolução nº 6 de 09 de fevereiro de 2011. **Aprova o regimento interno do Conselho Nacional de Assistência Social**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/menu_superior/regimento-interno>. Acesso em: 18 abr. 2015.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Resolução nº 407 de 12 de setembro de 2008. **Aprova o regimento interno do Conselho Nacional de Saúde**. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/apresentacao/regimento_alterado_14042011.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2015.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC. **Histórico**. Disponível em: <<http://www.conorcioabc.sp.gov.br/institucional/historico>>. Acesso em: 21 abr. 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014.

ELAZAR, Daniel Judah. **Federalism and way to peace**. Federal Government-History. Institute of intergovernmental Relations. II Title. III Series: Reflections. Queen's University, 1994. Disponível em: <

<http://www.queensu.ca/iigr/pub/archive/reflectionpapers/Reflection13Federalismandthewaytopeace.pdf>>. Acesso em 21 abr. 2015.

ENCONTRO em Itajubá define ampliação de Consórcio de Resíduos que é referência no país. **Itajubá Notícias**. Itajubá, 29 mai. 2013. Disponível em: <<http://www.itajubanoticias.com.br/politica/encontro-em-itajuba-define-ampliacao-de-consorcio-de-residuos-que-e-referencia-no-pais.html>>. Acesso em: 24 mar. 2015.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. Del Rey: Belo Horizonte, 2003.

INESC/POLIS. **Arquitetura da participação no Brasil: avanços e desafios**. Brasília; São Paulo: INESC; Pólis, 2011. Relatório de pesquisa. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/noticias/biblioteca/textos/relatorio-arquitetura-da-participacao-social-no-brasil>>. Acesso em: 18 abr. 2015.

PRATES, Ângelo Marcos Queiróz. **Articulação Intergovernamental: o caso dos consórcios públicos intermunicipais no Brasil**. In: Conferência Nacional de políticas públicas contra a pobreza e a desigualdade. Natal: UFRN, 2010. Disponível em: <<http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/anais.html> >. Acesso em: 11 mar. 2015.

RADIN, Beryl. Os instrumentos da gestão intergovernamental. In: PETERS, Brainard Guy; PIERRE, Jon. (orgs.) **Administração pública: coletânea**. Tradução Sonia Midori Yamamoto, Mirian Oliveira. São Paulo: UNESP, 2010, p. 597- 617.

RIBEIRO, Guilherme Wagner e MACIEL, Ana Paula Magalhães. **Federalismo, cooperação e políticas públicas: as experiências brasileiras**. Direito e administração pública III. Organização CONPEDI/UFPB; coordenadores: Liane Francisca Hüning Birnfeld, Laecio Noronha Xavier, Gustavo Ferreira Santos. Florianópolis : CONPEDI, 2014. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=aa768fe5e5cf9cfd>>. Acesso em 22 abr. 2015.

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: 22 abr. 2015.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010**. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2012. (Texto para Discussão, n. 1.718). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1718.pdf>. Aceso em: 18 abr. 2015.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de *et al.* Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. In: **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: Ipea, 2013. Cap. 1, p. 25-52.