



INTER  
FACES  
CIENTÍFICAS

DIREITO

ISSN IMPRESSO 2316-3321

E - ISSN 2316-381X

DOI - 10.17564/2316-381X.2018v6n3p87-102

DOSSIÊ ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E POLÍTICAS PÚBLICAS: QUESTÕES CONTEMPORÂNEAS

---

# **AS INSTÂNCIAS PARTICIPATIVAS COMO MECANISMOS DE COOPERAÇÃO VERTICAL NO ARRANJO FEDERALISTA BRASILEIRO: ESTÁGIO ATUAL E POSSIBILIDADES**

**THE PARTICIPATORY BODIES AS MECHANISMS OF VERTICAL COOPERATION IN THE BRAZILIAN FEDERALIST ARRANGEMENT: CURRENT STAGE AND POSSIBILITIES**

**LAS INSTANCIAS PARTICIPATIVAS COMO MECANISMOS DE COOPERACIÓN VERTICAL EN EL ARREGLO FEDERALISTA BRASILEÑO: ESTADIO ACTUAL Y POSIBILIDADES**

---

Allison Haley dos Santos<sup>1</sup>

## **RESUMO**

O presente trabalho tem por escopo estudar de que forma as instâncias participativas influenciam nas fases de formulação e implementação das políticas públicas e como atuam na relação mecanismos que induzem a cooperação entre os entes federativos, especificadamente nas Comissões Intergestores, de forma a contribuir para a consolidação do federalismo brasileiro participativo. Justifica-se a promoção de fomentar este debate pela ausência de estudos que abordem a relação entre instâncias participativas e cooperação inter-

federativa. O estudo é um ensaio teórico, desenvolvido a partir da pesquisa bibliográfica e uso da documentação indireta e da análise das experiências de participação social e relações intergovernamentais implementadas nos sistemas de saúde e assistência social.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Participação. Federalismo. Cooperação. Políticas Públicas.

## ABSTRACT

The purpose of this study is to study how the participatory bodies influence the formulation and implementation phases of public policies and how they act in the relationship mechanisms that induce cooperation between federative entities, specifically in the Inter-managerial Commissions, in order to contribute to the consolidation of participatory Brazilian federalism. It is justified the promotion of fomenting this debate by the absence of studies that address the relation between participatory instances and interfederative coopera-

tion. The study is a theoretical essay, developed from the bibliographic research and use of indirect documentation and the analysis of the experiences of social participation and intergovernmental relations implemented in the health and social assistance systems.

## KEYWORDS

Participation. Federalism. Cooperation. Public Policy.

## RESUMEN

El presente trabajo tiene por objeto estudiar de qué forma las instancias participativas influyen en las fases de formulación e implementación de las políticas públicas y cómo actúan en la relación mecanismos que inducen la cooperación entre los entes federativos, específicamente en las Comisiones Intergestores, para contribuir a la consolidación del federalismo brasileño participativo. Se justifica la promoción de fomentar este debate por la ausencia de estudios que aborden la relación entre instancias participativas y cooperación interfederativa. El estudio es un ensayo

teórico, desarrollado a partir de la investigación bibliográfica y uso de la documentación indirecta y del análisis de las experiencias de participación social y relaciones intergubernamentales implementadas en los sistemas de salud y asistencia social.

## PALABRAS CLAVE

participación; federalismo; cooperación; políticas públicas.

## 1 INTRODUÇÃO

Nos estudos sobre federalismo, vários autores se dedicam a demonstrar como se formam os arranjos dentre deste sistema para conformar as forças regionais em torno de um projeto nacional. As incursões teóricas destacam como aspectos marcantes do federalismo a existência de uma casa legislativa representando o poder políticos dos Estados, a redistribuição das competências tributárias, a descentralização da autonomia aos entes subnacionais na formulação de políticas e na prestação dos serviços públicos, dentre outras variáveis.

Essas variáveis sofrem modificações no decorrer da consolidação do sistema federalista, indo desde arranjos que aumentam ou diminuem o poder do governo central, até as formas de descentralização e cooperação (vertical e horizontal) para garantir a universalização das políticas executadas em todo território nacional e padrões de desenvolvimento regional mais equânimes.

Diante desse cenário, alguns instrumentos foram sendo criados para incentivar os entes subnacionais a aderirem aos sistemas nacionais, destacando-se o aumento das transferências de recursos financeiros para execução de programas e ações, seja por meio de repasses fundo a fundo, celebração de convênios ou cooperação financeira.

Um mecanismo de estímulo a cooperação, seja vertical ou horizontal, entre os entes estatais foi a constituição de consórcios públicos, que a despeito do vácuo existente no ordenamento legislativo federal, foi importante para o fomento das relações intergovernamentais com fundamento em compromissos firmados a partir de legislações estaduais e ou municipais. Outro instrumento de fomento a cooperação vertical foram as Comissões Intergestores (bipartite e tripartite), que constituem objeto de análise das relações interfederativas no caso brasileiro.

No federalismo brasileiro, os casos de institucionalização da descentralização político-administrativa da saúde e da assistência social abriram um caminho – ainda sendo percorrido – para a criação de espaços

de cooperação entre os entes nacional, estadual e municipal, destacando-se no aspecto operacional da gestão intergovernamental as Comissões Intergestores Tripartite e Bipartite e, no aspecto de deliberação participativa na formulação e controle os Conselhos Nacional, Estadual e Municipal e as Conferências, também nas três esferas de governo.

Assim, não obstante a vasta literatura sobre federalismo e sua relação com variáveis de cunho político, econômico e social, se mostra quase que ausente, ou no mínimo incipiente, trabalhos que analisam as instâncias participativas como ferramenta impulsora do federalismo cooperativo, especialmente no caso brasileiro, que busca à universalização do acesso às políticas públicas e a satisfação da população com a distribuição de bens e serviços públicos.

Neste sentido, os objetivos do presente ensaio são: em primeiro lugar, buscar entender a relação entre os espaços participativos com os entes estatais das três esferas, destacando as influências destes no federalismo brasileiro; em segundo, de que forma os espaços participativos influenciam no processo de formulação de políticas públicas e na cooperação federativa; e terceiro, como essas instâncias de participação atuam nos espaços de negociação interfederativa (CIB e CIT).

Trata-se de ensaio teórico, por meio da pesquisa bibliográfica e documentação indireta, com foco na análise das instâncias participativas e dos arranjos de cooperação interfederativa existentes nos sistemas da saúde e da assistência social, atuando nos processos de formulação e implementação de políticas públicas.

## 2 SISTEMA FEDERALISTA: A ORIGEM E O CASO BRASILEIRO

O modelo federalista de organização do Estado é um mecanismo de origem norte-americano, criado para unificar uma nação a partir da independência político-administrativa dos entes subnacionais e instalação de um governo popular central, substituindo o modelo de Confederação instalado em 1781, logo

após a independência dos Estados Unidos da América (LIMONGI, 2001, p. 245-246).

Para Soares (1998, p. 145), o federalismo poder ser entendido, no mundo moderno, como uma opção democrática de congregar interesses territoriais diversos sob um único governo nacional.

Na concepção federalista de Estado, houve a abstração da visão de Montesquieu sobre a separação horizontal dos poderes, de forma que cada um pudesse frear e contrabalancear as ações do outro por meio de mecanismos de controle dos possíveis excessos, arbitrariedades e conveniências que infringisse princípios constitucionalmente estabelecidos.

Esse mecanismo de limitação e controle do poder (checks and balance) não se aplicaria apenas aos Poderes, mas também seria replicado na relação entre a União e as unidades subnacionais (ABRUCIO; COSTA, 1998, p. 23).

Como afirma Soares (1998, p. 138-139), o sistema federal seria caracterizado pela existência de dois entes com poderes autônomos, governando o mesmo território e as mesmas pessoas, sendo a coordenação centralizada, onde se objetiva: equacionar os conflitos num contexto de heterogeneidades territoriais ou promover um arranjo que conforme os interesses dentro de um Estado já consolidado – sendo este último o caso do Brasil.

Algumas razões para escolha de um sistema federal são destacadas por Celina (2008, p. 29), com fundamentos em três dimensões: a militar, preconizada por Riker na década de 1964; a econômica, ligada a questão de escoamento da produção e ampliação do mercado consumidor; e a política, que envolve, basicamente, a discussão sobre a necessidade de coesão em torno de um projeto político nacional uniforme, sem retirar a autonomia dos demais entes subnacionais.

No caso brasileiro, a principal razão para adoção de um sistema federativo foi a busca de autonomia pelos Estados-Membros, ou seja, um movimento de descentralização do poder a partir da retirada de poder de um ente centralizador (ABRUCIO; COSTA, 1998, p. 32). Mas também pode-se acrescentar a defesa pela

ampliação da democracia e da busca de eficiência das políticas públicas (ALMEIDA, 2005, p. 29).

Há formas de federalismo diversas, que variam conforme a interação entre os entes subnacionais e o governo central, existindo em alguns casos uma relação predatória, em outros uma relação de desequilíbrio do ponto de vista tributário e fiscal e, ainda, há casos de relação harmoniosa.

O arranjo constitucional e institucional brasileiro é propício a gerar mais competição do que cooperação nas relações entre os entes estatais, o que, segundo Abrucio e Costa (1998, p. 37), se dá por quatro razões: “multipolaridade de interesses, desigualdade regional entre os participantes, ausência de mecanismos para coordenar o jogo federativo e ausência de regras institucionais que incentivem a cooperação”.

Esse sistema federalista de organização dos estados em um determinado território é uma experiência que foi adotada em vários países no mundo, existindo alguns arranjos peculiares, onde nem todos os princípios fundantes estão presentes, como exemplo a ideia de democracia (SOARES, 1998, p. 147).

O modelo de federação adaptaria à democracia uma forma republicana de governo, baseada na representatividade dos diversos interesses políticos, econômicos e sociais, pulverizados num espaço territorial amplo, restringindo a prevalência de interesses de uns sobre os outros, ao passo que estimularia a coordenação dos interesses por meio de uma unidade central de poder (LIMONGI, 2001, p. 253-255).

Num contexto territorial de tamanho continental e com acentuadas heterogeneidades – como é o caso do Brasil –, o modelo de federação só seria efetivo, se subsistisse as condições democráticas de governabilidade em nível nacional (SOARES, 1998). Assim, pode-se conceber como fundamental a institucionalização de instâncias que ampliem a participação dos governados na gestão e a existência de partidos políticos que representem as mais diversas correntes e tendências socioculturais e econômicas.

Ao que nos parece essas condições adviriam dos meios formais, que seriam a promulgação de uma Constituição Federal que estabelece a união dos Estados-membros em

torno de um projeto de nação, coordenado soberanamente pelo poder central, e do estabelecimento de mecanismos de participação popular nas discussões e deliberações de temas coletivos e formulação de políticas públicas.

Quanto ao aspecto material, a lei que fundamenta a base Estatal de organização político-administrativa deve estabelecer as regras de competências – exclusivas e concorrentes – evitando o conflito e estimulando a cooperação entre os entes estatais, nos três níveis de governo, para a execução de políticas públicas universais, tudo em atenção ao interesse da sociedade.

Dentro deste modelo existem situações em que ocorre uma competição entre os atores envolvidos (União x Estados; Estados x Estados; Estados x Municípios; União x Municípios), de forma que a acomodação de interesses de grupos políticos diversos demanda uma estrutura que contemple a diversidade, captando as demandas de todos os interessados, evitando que a maioria possa oprimir as minorias.

Abrucio e Costa (1998, p. 31) ressaltam que é essencial no jogo federalista que os atores institucionalizem a negociação, de forma a manter a diversidade e garantir a unidade. Neste sentido, estimular meios de cooperar é bem mais vantajoso do que incentivar formas de competição entre os atores envolvidos.

Assim, torna-se essencial que um arranjo de federalismo possibilite a institucionalização de espaços que contemplem a participação de atores sociais para discutirem temas diretamente relacionados as políticas públicas de competência dos entes subnacionais.

A distribuição de competências aos entes subnacionais foi um elemento basilar na implementação do federalismo norte-americano, sendo importado para o Brasil, com ajustes, já que aqui houve a elevação dos Municípios a *status* de ente com autonomia político-institucional, administrativa e financeira.

Neste contexto é marcante a descentralização político-administrativa no caso brasileiro, pois as pressões de forças centrípetas por mais autonomia, a necessidade de capilarizar as políticas públicas uniformemente pelo território, respeitando a diversidade, os interesses locais e garantir um progressivo

equilíbrio de forças em torno de um projeto de Estado uno, fez surgir mecanismos de descentralização e cooperação no sistema federal brasileiro.

### **3 A DESCENTRALIZAÇÃO NO FEDERALISMO BRASILEIRO: MECANISMO DE COOPERAÇÃO E PARTICIPAÇÃO**

A descentralização vem sendo objeto de estudos empíricos que a relacionam como elemento presente no federalismo, que sob as óticas das dimensões política, administrativa e fiscal, tem como definição em comum a distribuição de autoridade aos governos locais, que passam a ser responsáveis pelas decisões que regem a sociedade e a economia (RODDEN, 2005, p. 09).

Souza (2008, p. 39), ao tratar sobre os diferentes enfoques conceituais sobre a descentralização, afirma que quanto ao político refere-se à dispersão do poder decisório, ou seja, “à efetiva capacidade das instâncias políticas subnacionais e de seus eleitores de tomarem decisões sobre seus governantes, suas políticas públicas e sobre a alocação de recursos tributários”.

Nesse mesmo sentido é o entendimento de Almeida (2005, p. 30), que enumera dentre as características da descentralização a transferência da “decisão sobre políticas para as autoridades subnacionais” e o repasse “para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal”.

Numa perspectiva da administração pública brasileira, a descentralização seria a transferência, pelo Governo Federal, das responsabilidades pela formulação e implementação das políticas públicas, aos Governos Estaduais e Municipais, sendo que em alguns casos teriam competência exclusiva e em outros deveriam observar as diretrizes emanadas do governo central.

Essa descentralização político-administrativa teria como foco a execução de ações a serem desenvolvidas pelos entes subnacionais sem grau de autonomia, pois as diretrizes eram nacionalmente definidas,

ao tempo em que multiplicaria os programas federais nos diversos Estados e Municípios, adequando-os as suas realidades (LASSANCE, 2012, p. 23).

O processo de descentralização no federalismo brasileiro pós-1988 foi marcado pela forte influência da conjuntura da época, impulsionada por desejos de abertura democrática, participação ampliada e institucionalização de direitos e garantias individuais, efetivados mediante a provisão de bens e serviços públicos.

A nova Constituição trouxe alguns elementos que não existiam nos textos anteriores, onde podemos destacar para os fins deste trabalho: a expansão das formas de controle social sobre os três níveis de governo e os princípios da descentralização e a participação dos usuários na gestão das políticas públicas, em especial a saúde (SOUZA, 2005, p. 110).

O produto da redemocratização foi o surgimento de novos atores sociais com fortes bases locais (LASSANCE, 2012, p. 26) que tencionam junto aos governos central e local para que houvesse uma maior autonomia dos entes subnacionais, especialmente os Municípios, na condução do processo de formulação de políticas

públicas, ou seja, uma redistribuição de competências, privilegiando as competências exclusivas.

E como destaca Silva (2013, p. 121), os movimentos sociais foram importantes nesse movimento da descentralização, ao passo que influenciaram na reestruturação das agências governamentais do Estado tecnocrático, incorporando no modelo federativo vigente a participação da população nas fases e planejamento, implementação, avaliação e controle das políticas públicas setoriais, seja em âmbito nacional ou subnacional, tanto por meio direto como pelas organizações representativas.

Esse protagonismo de atores locais foi ancorado no destaque dado aos Poderes Executivos Municipais, que ganharam notoriedade política e institucional diante da União, especialmente devido a grave crise fiscal que assolou os Estados nos anos 1990 (LASSANCE, 2012, p. 28).

Para ilustrar o impacto da descentralização político-administrativa, destacamos uma variável importante que é a distribuição de recursos, por meio das transferências constitucionais, aos Estados e Municípios no período 2001 a 2014:

Tabela 1 – Valor anual das transferências constitucionais 2001 a 2014

ANO	VALOR CONSTANTE (R\$ 1,00)			Variação (%)
	FPE	FPM	TOTAL	
2001	36.925.844.622	38.696.249.882	75.622.094.504	-
2002	40.610.354.767	42.560.661.653	83.171.016.420	9,98%
2003	38.652.417.752	40.506.084.618	79.158.502.370	-4,82%
2004	39.596.435.930	41.496.765.763	81.093.201.693	2,44%
2005	46.888.986.252	49.121.475.294	96.010.461.546	18,40%
2006	50.313.045.485	52.673.043.326	102.986.088.811	7,27%
2007	57.082.488.580	65.429.414.222	122.511.902.802	18,96%
2008	65.900.718.895	77.944.236.593	143.844.955.488	17,41%
2009	60.890.748.519	71.944.161.424	132.834.909.943	-7,65%
2010	61.967.178.332	73.153.129.265	135.120.307.597	1,72%
2011	71.672.923.024	84.669.553.684	156.342.476.708	15,71%

ANO	VALOR CONSTANTE (R\$ 1,00)			Variação (%)
	FPE	FPM	TOTAL	
2012	69.823.245.113	82.483.127.482	152.306.372.595	-2,58%
2013	70.901.206.915	83.757.114.589	154.658.321.504	1,54%
2014	72.607.697.378	85.770.949.845	158.378.647.223	2,41%

Fonte: Silva (2015, p. 67). Adaptado pelo autor.

Ao observar que em alguns anos (2003, 2009 e 2012) houve uma redução dos valores repassados pela União aos Estados e Municípios, que pode ter sido ocasionada por momentos de crises – como as de 2008 e 2011 –, no geral a tendência foi de aumentos, isso devido a previsão de critérios constitucionais que beneficiaram os entes subnacionais nesse processo de transição de um federalismo centralizado para o descentralizado.

Assim, a partir do desenho constitucional na distribuição de competências legislativas concorrentes e comuns à União, aos Estados-membros e aos Municípios, áreas da saúde, educação e assistência social foram paradigmáticas neste processo de transferência de responsabilidades, recursos e capacidade de negociação das agências governamentais para os governos estaduais e municipais (ALMEIDA, 2005, p. 37).

Noutro aspecto pode-se imaginar, a partir desse quadro panorâmico, que a descentralização seria algo diferente da cooperação, dentro do sistema federativo de gestão das políticas públicas. No entanto, cabe aqui uma observação importante, a partir do pensamento de Lassance (2012, p. 30), de que as estratégias de descentralização dos sistemas públicos e de políticas públicas e a dotação dos Municípios de capacidade técnica e financeira, em curso paralelamente, demandaram uma política de cooperação.

Uma política de incentivo seria proposta e executada a partir de um modelo de federalismo cooperativo, que seria “caracterizado por formas de ação conjunta entre esferas de governo”, desde que mantidas a autonomia decisória e a capacidade de autofinanciamento das unidades subnacionais (ALMEIDA, 1995, p. 31).

Dessa forma, a União repassaria recursos financeiros aos entes subnacionais para execução de progra-

mas e ações governamentais, coordenadas nacionalmente por órgão competente, respeitando as decisões sobre onde e como prestar o serviço público que atenda as demandas locais. Neste mesmo sentido afirma Arretche (2004, p. 22), que “o governo federal dispõe de recursos institucionais para influenciar as escolhas dos governos locais, afetando sua agenda de governo”.

Uma outra forma de incentivo a cooperação vertical é a instituição de Consórcios para execução de políticas públicas num determinado território, por meio da cooperação e integração entres entes estatais, seja nos três, dois ou mesmo nível de governo (cooperações vertical ou horizontal). Assim, poderia a União criar um consórcio com os Estados ou Municípios, os Estados podem criar entres si ou com os Municípios, ou estes entre si numa determinada região ou território.

Esse tipo de instrumento legal, segundo Cunha (2004, p. 13), teve inspiração a partir da criação do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), em 1961, pelos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, com a natureza jurídica de autarquia interestadual; cita ainda a experiência de municípios de São Paulo na década de 1960, como pioneiras nessa forma de cooperação.

Dessa forma, percebe-se que os consórcios públicos foram inicialmente constituídos a partir de criações legais produzidas nos próprios Estados-Membros e ou Municípios, diante do vácuo legislativo federal, que só veio a ser suprido em 7 de abril de 2005, com a publicação da Lei nº 11.107, que regulamentou os consórcios públicos, conforme previsto no art. 241 da CF/88, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, promulgada em 5 de junho de 1998 e conhecida como Reforma Administrativa.

Porém, não obstante as diversas razões que levaram a necessidade de se ter uma norma de caráter geral sobre os consórcios públicos, institucionalizando legalmente esse instrumento de cooperação federativa, não se observa na lei dispositivo prevendo

a participação da sociedade civil na gestão dessas novas pessoas jurídicas, o que pode indicar um possível enfraquecimento deste mecanismo como produtor de bens e serviços públicos que atendam a demanda e as necessidades da população de um território.

Tabela 2 – Municípios, e que fazem parte de consórcio público, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação – 2005 e 2015

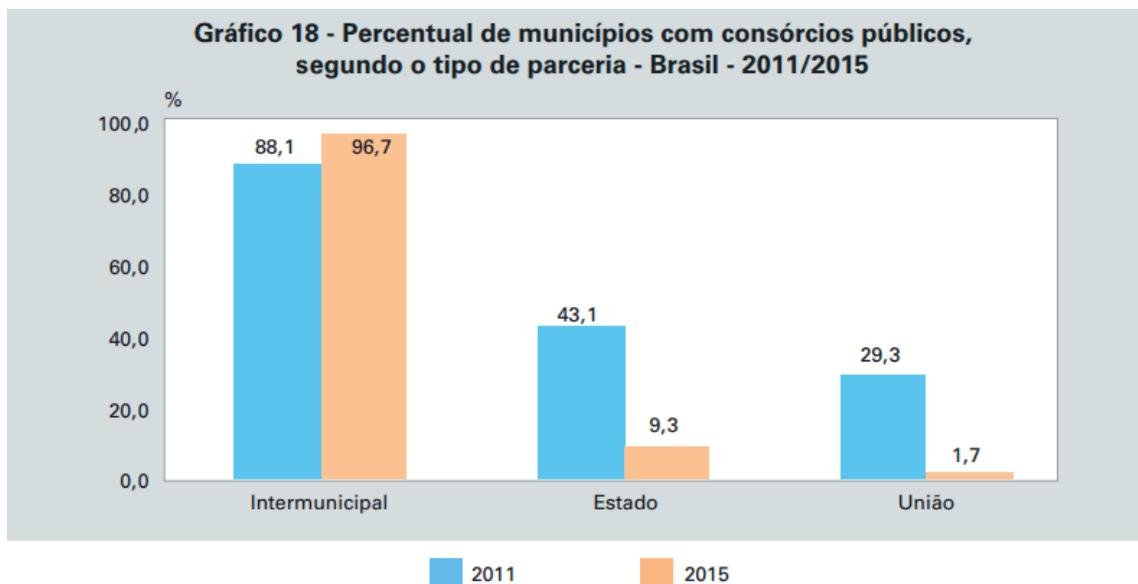
	Total	Diversas áreas de políticas públicas			
		2005		2015	
		Consórcios entre Municípios e União	Consórcio entre Municípios e Estados	Consórcios entre Municípios e União	Consórcio entre Municípios e Estados
Brasil	5 570	3.323	5.572	111	441
Norte	450	404	571	14	21
Nordeste	1 794	876	1.436	43	148
Sudeste	1 668	869	1.586	34	122
Sul	1 191	682	1.066	18	123
Centro-Oeste	467	492	913	1	27

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2015 e PRATES, Ângelo Marcos Queiróz. (2010,p. 15-16). \*Elaboração própria.

Como se observa dos dados da Tabela 2, acima, o número de consórcios entre os Municípios e a União e daquelas com os Estados diminui consideravelmente num período de 10 anos e curiosamente após a vigência da Lei que regulamentou dos Consórcios Públicos, o que pode evidenciar que esse mecanismo de cooperação, numa visão do federalismo cooperativo vertical, perdeu espaço.

Ainda, outro gráfico extraído do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) demonstra a redução deste instrumento de cooperação vertical na relação dos Municípios com a União ou com os Estados, mas um aumento com relação a cooperação horizontal (consórcio intermunicipal), no período de 2011 a 2015:

Gráfico 1 – Percentual de municípios com consórcios públicos



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011/2015.

Os fatores que levaram a esse fenômeno não puderam ser constatados, seja em virtude de não tratar do objeto deste trabalho, ou então pela pouca relevância para estudos empíricos, e ainda, pela perda de espaço para os contratos de convênio e repasses fundo a fundo entabulados entre os Municípios e a União, diretamente ou por intervenientes (órgãos da administração direta, indireta ou bancos públicos).

Ainda, podemos presumir, quanto a diminuição extremamente considerável de consórcios entre Municípios e União – uma queda de 96,66% – que a principal causa pode ter sido a restrição legal criada pela redação do § 2º do art. 1º, da Lei 11.107/2005, que veda a participação da União em consórcios onde não estejam presentes todos os Estados em cujos território se localizam os Municípios consorciados.

Também se observa uma queda vertiginosa de consórcios entre Municípios e Estados, porém, pos-

sivelmente, por fatores mais diversos, que podem estar ligadas desde as dificuldades dos Estados na alocação dos recursos, até o fato de já direcionarem recursos aos entes municipais por meio de convênios e outros mecanismos de transferência voluntária de recursos financeiros e prestação de serviços de forma descentralizada.

Como se vê, a progressiva descentralização efetivada no Brasil, dentro de um arranjo federativo de cooperação, fez emergir um movimento guiado por segmentos da sociedade civil por mais espaço na gestão das políticas e dos bens públicos, rompendo com uma histórica centralização do processo decisório no governo central (ROCHA, 2009, p. 49).

Tratadas as formas de descentralização das políticas públicas e os instrumentos de cooperação intergovernamental, com destaque para o consórcio público, passaremos a colocar no ponto central do de-

bate sobre de que forma as instâncias participativas seriam instrumento indutor para cooperação vertical entre os entes estatais.

## 4 AS INSTÂNCIAS PARTICIPATIVAS COMO INSTRUMENTO DE INDUÇÃO À COOPERAÇÃO VERTICAL

O federalismo, desde a sua concepção, foi concebido como arranjo político-institucional do Estado, com capacidade para equilibrar as relações de poder e superar as desigualdades territoriais, proporcionando alternativas que privilegiem a conjugação dos interesses dos diversos grupos sociais, representados dentro das instâncias de poder, especialmente legislativo e executivo.

A distribuição de poder decisório entres os entes é uma característica da Constituição de 1988, que no caso das competências privativa e comum é possível que a União compartilhe seu poder com os entes subnacionais, através da participação em conselhos nacionais de políticas públicas (CUNHA et al., 2012, p. 39).

Um ponto que pode ser destacado na ideia de federação é quanto ao estabelecimento de um canal de interação entre o Estado e o cidadão, não podendo o governo central apenas se relacionar com os entes subnacionais, mas deve buscar conformar os interesses dos diversos segmentos sociais existentes, por meio de arranjos não-governamentais e institucionalizados (LIMONGI, 2001, p. 248).

Várias políticas públicas foram descentralizadas desde 1988, o que fortaleceu a autônoma dos Estados e Municípios, mas principalmente destes últimos. Essa descentralização da gestão foi acompanhada não apenas de repasse de recursos, mas também pela exigência da constituição de conselhos comunitários, que alguns programas e fomentadores multilaterais de políticas públicas fizeram, retratando assim uma descentralização participativa (SOUZA, 2005, p. 116).

Neste sentido, as instâncias participativas, existentes nos três níveis de governo, podem ser concebidas como uma espécie de valor do federalismo (ELAZAR apud ABRUCIO; COSTA, 1998, p. 30), que serviria como um mecanismo de incentivo à cooperação entre os

entes, na medida em que os atores envolvidos nos debates sobre as políticas públicas – representantes dos diversos segmentos sociais e governamentais – procurariam estabelecer um diálogo em torno de problemas que são comuns em determinado território ou região.

Para o raciocínio que se empreende neste trabalho, torna-se fundamental visualizar as instâncias participativas presentes nas estruturas dos entes estatais, como *locus* que proporciona o pluralismo em suas diversas manifestações, sendo fundamental para o êxito do próprio sistema federal (ABRUCIO; COSTA, 1998, p. 30).

A partir da essência do modelo federalista norte-americano e das peculiaridades do caso brasileiro, entendemos, assim como Lassance (2012, p. 34), que um arranjo federalista adequado é aquele em que se consolida como mecanismo institucional de triagem das demandas das pessoas, que são levadas ao conhecimento do poder público por meio das instâncias participativas locais, coordenadas a nível Regional e Nacional, sendo um instrumento indispensável para acomodação das clivagens setoriais, o que fortalece à organização do poder e à implementação de políticas públicas mais efetivas.

Cunha e outros autores (2012, p. 40) ao seguirem esse mesmo entendimento, afirmam que os “instrumentos de cooperação e coordenação têm seu efeito positivo potencializado em ambiente democrático, no qual a política deve se submeter à escolha dos eleitores e às preferências dos cidadãos”.

Numa visão sobre o aperfeiçoamento da democracia, poderíamos entender que a institucionalização de espaços de participação popular na fase de formulação e decisão sobre as políticas públicas a serem executadas pelos Poderes Públicos, apenas seria a concretização dos fundamentos da cidadania e das diretrizes constitucionais dispostas no arts. 194, VII, 198, III, 204, II, 206, VI, 216-A, § 1º, X, e outras previstas nas legislações infraconstitucionais, que estabeleceram a participação da comunidade na gestão das diversas áreas sociais.

No entanto, mais do que isso, as instituições participativas são um mecanismo interessante na busca do equilíbrio de poder, pois traz ao debate público e para

fazer parte destas relações intergovernamentais os principais destinatários das políticas públicas, muitas vezes extirpados do debate congressional por ausência de representação significativa, seja pelo aspecto quantitativo (minorias) ou então no aspecto qualitativo (áreas sociais com baixa representatividade).

Nesse sentido, uma determinada política pública de caráter nacional e coordenada pelo Governo Federal, que não seja de interesse do gestor governamental, por contrariar interesses de forças políticas ou econômicas locais, ganha um apoiador importante que é o próprio cidadão, representado nos conselhos e outros espaços de participação popular institucionalizados que podem pressionar o Município a cooperar.

Abrucio e Franzese (2009), ao se referirem a abordagem do neo-constitucionalismo histórico tratada por Pierson (1995) que buscou analisar o impacto que as instituições próprias do federalismo causariam no desenvolvimento da política social, destacam a conclusão de que o federalismo cria novos atores institucionais com base e autonomia em sua delimitação territorial, cuja capacidade torna possível influenciar as políticas do governo Federal e dos demais entes estatais. Além do mais, traz à evidência os dilemas de decisão conjunta, decorrente do processo de responsabilidade compartilhada nas políticas públicas.

Mas será que dentre esses novos atores institucionalizados e com capacidade de influenciar o processo decisório sobre as políticas públicas, podendo ainda pressionar o ente governamental subnacional para adesão à propositura federal ou então na consolidação da política coordenada pela esfera central a partir da definição da pauta, numa espécie de orientação verticalizada das propostas, não estariam os conselhos, conferências e demais instituições participativas?

Algumas evidências podem contribuir para buscar essa resposta. Com intuito de fazer emergir essas evidências, trataremos de dois casos práticos de consolidação do sistema federal brasileiro a partir de instrumentos de descentralização administrativa e de recursos criados e implementados no âmbito da saúde e da assistência social, com foco para a participação na gestão como ferramenta de indução à cooperação.

No caso da saúde, a participação dos cidadãos e grupos interessados em algumas políticas públicas decorre essencialmente da base constitucional, que elevou à categoria de instituição democrática os espaços participativos, onde podemos destacar a previsão da participação dos destinatários das políticas nas ações e serviços de saúde como diretriz gerencial (art. 198, III), fortalecida pela Lei nº 8.080/90<sup>1</sup> e efetiva pela Lei nº 8.142/90, que ao dispor sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), institucionalizou a Conferência e os Conselhos de Saúde nos três níveis de governo.

Ainda, pode-se mencionar a necessidade de prévia consulta aos Conselhos de Saúde no processo de planejamento, que respeitará uma verticalização e integração do plano local ao federal, compatibilizando-se as necessidades das políticas nas três esferas de governo com a disponibilidade de recursos financeiros (art. 15, do Decreto nº 7.508/2011).

O processo de descentralização da implementação e da gestão da saúde no federalismo brasileiro foi um movimento que pretendeu a universalização das políticas (ABRUCIO; FRANZESE, 2009, p. 15), a partir de diretrizes nacionalmente estabelecidas por órgãos estatais do nível federal, com observado no § 3º do

---

1 Art. 6º Estão incluídas ainda no campo de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS):

II - a participação na formulação da política e na execução de ações de saneamento básico;

VI - a formulação da política de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos e outros insumos de interesse para a saúde e a participação na sua produção;

IX - a participação no controle e na fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos;

§ 3º [...]:

II - participação, no âmbito de competência do Sistema Único de Saúde (SUS), em estudos, pesquisas, avaliação e controle dos riscos e agravos potenciais à saúde existentes no processo de trabalho;

III - participação, no âmbito de competência do Sistema Único de Saúde (SUS), da normatização, fiscalização e controle das condições de produção, extração, armazenamento, transporte, distribuição e manuseio de substâncias, de produtos, de máquinas e de equipamentos que apresentam riscos à saúde do trabalhador;

VI - participação na normatização, fiscalização e controle dos serviços de saúde do trabalhador nas instituições e empresas públicas e privadas;

Art. 7º As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art. 198 da Constituição Federal, obedecendo ainda aos seguintes princípios:

VIII - participação da comunidade.

art. 15 do Decreto nº 7.508/11, que dispõe: “o Conselho Nacional de Saúde estabelecerá as diretrizes a serem observadas na elaboração dos planos de saúde, de acordo com as características epidemiológicas e da organização de serviços nos entes federativos e nas Regiões de Saúde”.

Dessa forma, os planos de saúde dos Estados e Municípios são elaborados respeitando as especificidades epidemiológicas e da organização de serviços prestados, sendo que a discussão no âmbito dos Conselhos locais e estaduais terá força para pautar as diretrizes nacionais da política, criando uma interação entre a União, Estados e Municípios permeada pela necessidade de cooperação vertical.

Ao mesmo tempo em que as políticas desenvolvidas a executadas pelos entes subnacionais dependem do repasse de verbas federais (descentralização de recursos), as diretrizes destas políticas são traçadas pelo órgão governamental que a coordena, no caso, o Ministério da Saúde (ARRETCHE, 2004, p. 22), que elabora e planeja a política nacional – ou assim se espera – a partir das contribuições erigidas dos Conselhos Estaduais e Municipais e das Conferências, condensadas e sistematizadas pelo Conselho Nacional de Saúde.

Como se vê, a concentração de poder em órgão da esfera federal para formular as diretrizes nacionais da Política de Saúde é contrabalanceada pela atuação dos Conselhos Estaduais e Municipais, o que mitiga a possibilidade de estabelecimento de regras unilaterais e estimula a cooperação na formulação e gestão dessas políticas (ARRETCHE, 2004, p. 23).

Esse modelo do Sistema Único de Saúde (SUS) que instituiu novos espaços para as relações entre o Estado e a sociedade na formulação das políticas públicas de saúde, por meio dos Conselhos e das Conferências, incluiu também novos espaços de negociação intergovernamental, seja na forma de coordenação vertical (Comissão Intergestores Tripartite) ou horizontal (Comissões Intergestores Bipartites), foi uma contribuição para melhorar o funcionamento do federalismo brasileiro (ABRUCIO; FRANZESE, 2009, p. 17), o que pode contribuir para fortalecer a cooperação na formulação e implementação de políticas públicas em outros setores.

Outro caso que pode ser citado, como parâmetro de análise sobre se a participação social na formulação de políticas públicas seria um mecanismo que impulsiona a cooperação vertical entre as três esferas de governo, é o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

É importante registrar que inicialmente a formulação e implementação das políticas de assistência social e prestação de serviços não foi concebida na origem como um sistema, por falta de previsão constitucional (ABRUCIO; FRANZESE, 2009, p. 18).

A implementação do SUAS se deu de forma gradual, a partir da formulação de sua Norma Operacional Básica de 2005. Assim como na saúde, a assistência social também contemplou como uma das diretrizes na sua Lei Orgânica (nº 8.742/93) a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (art. 5º, II).

Não obstante se reconheça a importância dos espaços de participação institucionalizados como mecanismos que traduzem as demandas dos cidadãos em proposições de políticas públicas a serem implementadas pelos agentes governamentais, há de se levar em consideração a possibilidade de centralizar o processo decisório, culminando no que se chama de “federalismo coercitivo” (FRANZESE, 2010, p. 74), no qual o poder central, mesmo inspirado pelas diversas posições oriundas das instâncias locais de participação, possa impor um desenho de política nacional, por meio de programas e ações, que desconsideem as peculiaridades regionais e locais.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O arranjo federativo brasileiro formatado como um pacto na Constituição Federal de 1988 e inspirado no modelo norte-americano, não obstante sua implantação tenha se dado por razões diversas e em contexto distinto, proporcionou uma forte descentralização político-administrativa e financeira.

Esse arranjo normativo-institucional, conferiu aos Estados e Municípios – estes elevados a categorias

de entes com autonomia política, administrativa e financeira – a distribuídas de competências comuns e concorrentes com a União, o que fez surgir ao longo do processo de consolidação da nova ordem constitucional mecanismos de cooperação e coordenação no campo das políticas públicas e ações governamentais.

Esse processo de descentralização das políticas públicas, com a transferência de encargos político-administrativos para os Municípios em especial, foi mais ocasionado pela debilidade fiscal dos Estados-Membros de executarem ações que resultassem em benefícios sociais aos cidadãos, conforme o leque de direitos socioeconômicos consagrados aos cidadãos pela CF/88.

Porém, a transferência das responsabilidades pela formulação e execução de políticas governamentais aos entes subnacionais locais não foi acompanhada de repasse de recursos financeiros pela União, que detém a maior parte do bolo tributário, o que gerou uma ausência de políticas setoriais consistentes e baixa qualidade dos serviços prestados.

Para corrigir essa distorção alguns instrumentos foram sendo implementados com o intuito de induzir uma cooperação intergovernamental nos três níveis, seja vertical ou horizontalmente e coordenação das ações de forma integrada, a partir da centralidade das orientações e de diretrizes pautadas na universalização e participação.

Nessa perspectiva, a criação e consolidação de espaços institucionalizados de participação dos cidadãos na gestão das políticas públicas, desde a formulação até o controle e avaliação, foi um importante passo para democratizar o federalismo brasileiro.

A partir deste ensaio, podemos perceber que essas instâncias de participação (ex.: Conselhos e Conferências) na gestão das políticas públicas também pode ser visto como mecanismos de indução da cooperação vertical, pois, a partir das experiências dos SUAS, os conselhos gestores são peças importantes na construção das diretrizes das políticas governamentais a serem implementadas.

As proposições oriundas desses espaços institucionalizados de participação são condensadas e sistematizadas por um órgão não estatal e de nível federal,

mas vinculado a estrutura governamental, no caso os Conselhos Nacionais, que consolidam uma proposta de Política Nacional, universal e equânime, a ser seguida por todos os entes estatais nos três níveis de governo.

O processo decisório na maior parte das vezes é conduzido por uma pauta pré-estabelecida de cima para baixo, o que pode ser visto como um ponto fraco no sentido de dotar o Governo Federal de mais um instrumento de centralizar as ações governamentais, minimizando a autonomia dos entes subnacionais.

Assim, entendemos que esses espaços de consolidação da deliberação participativa na gestão das políticas públicas é uma característica do federalismo brasileiro após a redemocratização, sendo um instrumento de fortalecer a autonomia dos entes subnacionais e dos atores regionais e locais, porém, ao mesmo tempo pode induzir a cooperação vertical, podendo prevalecer unilateralmente as diretrizes nacionais, não respeitadas as peculiaridades territoriais de cada Estado e Município.

Entendemos que mais pesquisas precisam ser realizadas com o intuito de verificar de forma mais consistente e com base em dados empíricos se há de fato uma relação de indução à cooperação vertical através dos conselhos gestores.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Modelos federativos e o caso brasileiro. In: **Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Konrad Adenauer, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo. **33º Encontro Anual da ANPOCS GT 32: Políticas Públicas**. 2009. Disponível em: <[http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=2125&Itemid=229](http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=2125&Itemid=229)>. Acesso em: 13 ago. 2016.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Recentralizando a federação? **Revista Sociologia Política**, Curitiba-

ba, v.24, p.29-40, jun. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782005000100004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100004)>. Acesso em: 25 ago. 2016.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil**: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em perspectiva, v.18, n.2, p.17-26, 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392004000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200003)>. Acesso em: 17 set. 2016.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao-compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao-compilado.htm)>. Acesso em: 1 dez. 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.080**, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8080.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm)>. Acesso em: 1 dez. 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.142**, de 28 de dezembro de 1990. 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. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8142.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8142.htm)>. Acesso em: 1 dez. 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm)>. Acesso em: 30 nov. 2016.

BRASIL. **Lei nº 11.107**, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-)

2006/2005/lei/l11107.htm>. Acesso em: 1 dez. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 7.508**, de 28 de junho de 2011. Regulamenta a Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde – SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/D7508.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/D7508.htm)>. Acesso em: 1 dez. 2016.

CUNHA, Alexandre dos Santos; FERREIRA, Ana Paula Lima; LINHARES, Paulo de Tarso. Cooperação federativa: a formação de consórcios entre entes públicos no Brasil (p. 37-54). In: LINHARES, Paulo de Tarso Frazão; MENDES, Constantino Cronemberger; LASSANCE, Antonio (Org.). **Federalismo à brasileira**: questões para discussão. V.8 Brasília: Ipea, 2012. 249p.

CUNHA, Rosani Evangelista da. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. **Revista do Serviço Público**, ano 55, n.3, p.5-36, jul-set. 2004. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/249/254>>. Acesso em: 16 set. 2016.

FRANZESE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil**: da constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. 2010. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8219>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2015**. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=295942>>. Acesso em: 28 nov. 2016.

LASSANCE, Antonio. Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar

de construção do Estado (p.23-35). In: LINHARES, Paulo de Tarso Frazão; MENDES, Constantino Cronemberger; LASSANCE, Antonio (Org.). **Federalismo à brasileira**: questões para discussão. V.8 Brasília: Ipea, 2012. 249p.

LIMONGI, Fernando Pantera. O Federalista: remédios republicanos para males republicanos. In: WELFFORT, Francisco Correia (Org.). **Os clássicos da política**: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, "O Federalista". 1º vol. 13ª Ed. Editora Ática: São Paulo, 2001, p. 245- 255.

PRATES, Ângelo Marcos Queiróz. Os consórcios públicos municipais no Brasil e a experiência européia: alguns apontamentos para o desenvolvimento local. **III Congresso Consad de Gestão Pública**. Painel 1. 2010.

ROCHA, Roberto. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**, v.6, n.11, p.41-57, 2009. Disponível em: <<http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/790/3053>>. Acesso em: 10 out. 2016.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v.24, p.9-27, jun. 2005.

SILVA, Sandro Pereira. A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para

uma nova relação entre estado e sociedade no Brasil. In: BOUERI, Rogério; COSTA, Marco Aurélio (Ed.). **Brasil em desenvolvimento 2013**: estado, planejamento e políticas públicas / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2013.

SILVA, Fabiana Costa da. **A importância dos fundos constitucionais na redução das desigualdades regionais no Brasil no período de 2001 a 2014**. 2015. 68f. Monografia (Graduação em economia) – UFRN: Natal-RN, 2015. Disponível em: <<https://monografias.ufrn.br/jspui/handle/123456789/1924>>. Acesso em: 2 nov. 2016.

SOARES, Márcia Miranda. Federação, democracia e instituições políticas. **Lua Nova** [on-line] n.44, p.137-163, 1998. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200007>>. Acesso em: 3 nov. 2016.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, n.24, p.105-121, jun. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782005000100008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100008)>. Acesso em: 16 out. 2016.

SOUZA, Celina. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. **BIB**: São Paulo, n.65, p.27-48, 1º semestre de 2008. (Versão impressa)

---

Data da submissão: 19 de Janeiro de 2018  
Avaliado em: 10 de Fevereiro de 2018 (Avaliador A)  
Avaliado em: 22 de Fevereiro de 2018 (Avaliador B)  
Aceito em: 23 de Fevereiro de 2018

---

**1 Mestrando em Gestão Pública e Cooperação Internacional pela Universidade Federal da Paraíba | UFPB. Especialista em Gestão Tributária pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Cajazeiras – PB. Professor Assistente da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) E-mail: allisonahs7@gmail.com**