

FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS DE SERGIPE

LEONARDO CARDOSO AMÉRICO VITAL

CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL COM FOCO NA ÁREA DA SAÚDE

ARACAJU

2019

LEONARDO CARDOSO AMÉRICO VITAL

CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL COM FOCO NA ÁREA DA SAÚDE

Monografia apresentada a Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe (FANESE), como um dos pré-requisitos para obtenção de grau de bacharel em Direito.

**ORIENTADOR: Dr. MARCEL
FIGUEIREDO RAMOS**

ARACAJU

2019

VITAL, Leonardo Cardoso Américo.

V830c Consórcio Público Intermunicipal Com Foco Na Área Da Saúde / Leonardo Cardoso Américo Vital; Aracaju, 2019. 48p.

Monografia (Graduação) – Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe. Coordenação de Direito.

Orientador: Prof. Esp. Marcel Figueiredo Ramos

1. Consórcios 2. Federalismo 3. Saúde I. Título.

CDU342; 347.721 (813.7)

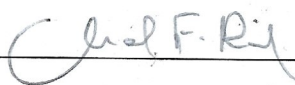
CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL COM FOCO NA ÁREA DA
SAÚDE

Monografia apresentada a Faculdade de
Administração e Negócios de Sergipe –
FANESE, como requisito parcial e
conclusão do curso de Bacharelado em
Direito.

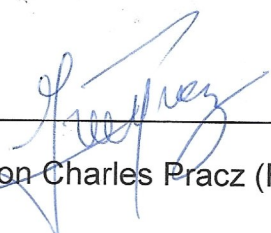
Orientador: Prof. Esp. Marcel
Figueiredo Ramos.

Aprovada em: 12 de 06 de 2019.

BANCA EXAMINADORA



Orientador: Prof. Esp. Marcel Figueiredo Ramos (FANESE)



Avaliador 1: Prof. Msc. Emerson Charles Prac (FANESE)



Avaliador 2: Prof. Esp. Matheus Brito Meira (FANESE)

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer primeiramente a Deus pela oportunidade de estar me formando na graduação e por várias coisas boas que ele me proporcionou. Um agradecimento especial a minha querida mãe por tudo o que ela fez e proporciona para mim. Quero agradecer também ao meu orientador Marcel Ramos pela belíssima orientação ao presente trabalho, além de ser um excelente profissional. Também quero agradecer a FANESE pelo meu amadurecimento e por ter me proporcionado os melhores profissionais. Cheguei aqui um menino e estou saindo um homem pronto pra exercer minha função jurídica.

“Nenhum problema pode ser resolvido a partir do mesmo nível de consciência que o criou”

(ALBERT EINSTEIN)

RESUMO

O objetivo deste trabalho é dialogar e analisar os elementos que têm dificultado ou facilitado a cooperação para a criação de políticas públicas no âmbito da saúde. Visa estudar os aspectos que proporcionaram a propagação dos consórcios intermunicipais no país, como na saúde. Considerando a fundação da cooperação federativa como uma maneira de estabilização de regras e processos, a questão que orientará o trabalho é verificar como, ao longo do tempo, os responsáveis, seus objetivos e suas agendas de problemas têm incluído sobre a cooperação intermunicipal na produção da política de saúde.

PALAVRAS-CHAVE: Consórcios; Federalismo; Saúde.

SUMÁRIO

1- INTRODUÇÃO	1
2- HISTÓRICO DA LEI 11.107/2005	3
3- REFERENCIAL TEÓRICO	7
3.1-ORIGEM DO FEDERALISMO	7
3.2-FEDERALISMO E ORGANIZAÇÃO FEDERATIVA.....	10
3.3-CARACTERÍSTICAS E ESPÉCIES DO FEDERALISMO	15
3.4-IMPASSES DO PACTO FEDERATIVO	19
3.5-FEDERALISMO NO BRASIL E SUAS EXPERIÊNCIAS EM CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS.....	21
4- CONSÓRCIOS PÚBLICOS	25
4.1-FORMAÇÃO E PERSONALIDADE JURÍDICA DOS CONSÓRCIOS.....	25
4.2-PONTOS POSITIVOS E NEGATIVOS DA RELAÇÃO INTERMUNICIPAL ENTRE CONSÓRCIOS PÚBLICOS	27
4.3- CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL NA ÁREA DA SAÚDE	34
5- CONSIDERAÇÕES FINAIS	37
6- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	38

1- INTRODUÇÃO

O presente trabalho aborda o tema sobre os consórcios públicos intermunicipais na área da saúde, seus pontos positivos e negativos acerca do panorama atual após a promulgação da Lei 11.107/2005, que é denominada Lei dos Consórcios Públicos.

O consórcio público já era aplicado no Brasil, principalmente na área de saúde, anteriormente à promulgação da lei. Todavia, os consórcios formalizados possuíam um caráter administrativo sendo que sua personalidade jurídica era de natureza privada. Com a promulgação da lei dos consórcios, a consequência foi uma maior segurança para os entes federados consorciados, assim como uma meta jurídica para sua formação e perspectiva de o consórcio ser uma autarquia dos entes consorciados. A lei ainda proporciona, com a sua estrutura, uma gestão administrativa para os consórcios.

Portanto, a lei dos consórcios é uma mudança para a existência destes mecanismos de cooperação, caracterizando um marco legal dos consórcios, tendo impactos positivos na eficiência de recursos públicos, observados desde então. Essa segurança jurídica provocou a multiplicação desses modelos de associação país afora e foi realizado em várias outras áreas de desempenho.

Dessarte, o presente trabalho se fragmenta em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. Na próxima seção que é a seção 2, é argumentado sobre o histórico da lei 11.107/2005 desde o projeto de lei até a sua promulgação, mostrando todo o trâmite no congresso nacional. Apesar do projeto ter sido exibido em 1999, por decisão do poder legislativo, somente se transformou em lei no ano de 2005. No entanto, além do projeto de 1999, outro foi mostrado para discutir sobre o tema em 2004, desta vez por disposição do poder executivo, cuja concepção foi executada por trabalhos multidisciplinares de diferentes agentes federais, estaduais e municipais.

Este último projeto terminou por apresentar mudanças interessantes no projeto preambular, decorrente da formação coletiva e do conhecimento conquistado pelo quadro multidisciplinar em missões na Alemanha e na França, principalmente a expectativa de os consórcios optarem pela personalidade jurídica pública e incluindo na lei uma estrutura de administração para os consórcios que a partir dela seriam constituídos.

Na seção 3 é apresentado o referencial teórico deste trabalho, que teve o federalismo e suas características gerais bem como as características deste sistema de governo no Brasil como cenário. A utilização deste referencial deve-se ao fato de este ser o sistema adotado no Brasil e

pela consequente reprodução de suas características nos consórcios intermunicipais, devido à diversidade de relações que o arranjo proporciona. Por outro lado, a municipalização também foi utilizada como referencial, visto que os consórcios, em sua maioria, são formados por entes municipais e é nesse ambiente que se apresentam os desafios da administração pública mais percebidos pela população em geral. No entanto, a simples instituição do federalismo ou a municipalização dos serviços públicos não assegura a plena capacidade de administração, motivo pelo qual a implementação de soluções e políticas adequadas para equilibrar tantas diferenças é importante para que todos os entes federados consigam condições melhores para prestar os serviços públicos com a efetividade que se espera. Assim, também são apresentados os desafios que o federalismo impõe aos entes que o compõe, seja por meio do federalismo dual ou o integrado, levando-se em conta ainda que, para o atingimento pleno dos benefícios do federalismo, é fundamental a descentralização política, administrativa e financeira de forma efetiva, o que ainda merece atenção no Brasil.

E por fim na última seção, que é a seção 4, salienta-se sobre os consórcios públicos no âmbito da saúde e seus problemas que são enfrentados no dia-a-dia. Nos meios para sanar os problemas, além dos pontos positivos que os consórcios intermunicipais trazem para diversas áreas, inclusive na área da saúde, esfera que necessita urgentemente de melhorias e transformações no nosso país. Na área da saúde, foram desenvolvidas experiências de cooperação intermunicipal, com a difusão dos consórcios de saúde por todo o Brasil. Na última seção são abordadas as considerações finais do presente estudo, com as opiniões sobre a realidade que os consórcios passam, evidenciando o valor deste instrumento que pode ser de grande importância para a gestão pública federativa.

2- HISTÓRICO DA LEI 11.107/2005

A lei nº 11.107/2005, com o auxílio do artigo 241 da Constituição Federal, cujo salienta que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos, autorizando a gestão associada de serviços públicos, além do decreto nº 6.017/2007 que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, originou-se regulamentando o preceito constitucional na qual estabeleceu normas para a contratação de pessoas jurídicas. O consórcio público é uma parceria entre União, Estado, Distrito Federal e Município, afim de realizar uma ação integrada, entre vários entes federados, autorizando gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens, fomentando a qualidade dos serviços públicos prestados a população, além de estipular relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos. Esse modelo de parceria se apresenta aplicável aos entes da administração centralizada e descentralizada, permitindo a flexibilização da personalidade jurídica dos seus consorciados (DURÃO, 2018, p.175).

De acordo com o art. 3º do decreto nº 6.017/2007 e com o art. 2ª da Lei nº 11.107/2005, os entes federativos estabelecem os objetivos dos consórcios públicos, na qual se designam a prestação de serviços públicos de interesse em comum e respeito aos limites constitucionais, vale salientar que os consórcios podem ter um ou vários propósitos e os entes federativos poderão se consorciar em correlação a todos ou somente em alguns segmentos. A perspectiva de associativismo governamental no Brasil tem suas origens muito antes da Lei, sendo que a Constituição de 1891 já consentia aos estados regimentar este tipo de cooperação, uma vez que até então os municípios ainda integravam como entidades administrativas dos estados. Também a Constituição de 1937 previa essa expectativa, a despeito de manifestar pouca eficiência naquela época. Assim, somente com a Constituição de 1946 a efetiva cooperação federativa foi retomada, motivando o governo federal a regulamentar os consórcios públicos algumas décadas depois e tendo o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul, o BRDE, criado em 1961, como um dos pioneiros exemplos. A partir de então, por volta da década de 1970, estes mecanismos ganham visibilidade (CUNHA, 2004, p.12).

De acordo com o texto do artigo 241 da CF/88 em 04/06/1998, era essencial a regulamentação pela Lei, de modo a guiar os demais entes subnacionais e utilizando-se da autoridade que foi designada à União pelo artigo 22 da Constituição Federal, que possui no seu inciso XXVII que é competência privativa da União legislar sobre as normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Destarte, em 01/06/1999 por intermédio do projeto de lei número 1071/1999, foi manifestada uma proposta para apreciação na Câmara dos Deputados, pelo deputado federal Rafael Guerra, afim de regulamentá-lo.

Nesta Hipótese, ele respalda-se na experiência em consórcios do estado de Minas Gerais, principalmente na área da saúde, cujo ultrapassava a marca de setenta consórcios, que reunidos dava mais de oitocentos municípios naquele estado, portanto esclarecer tal conquista é a importância da regulamentação em pauta. O fundamento do projeto de lei foi que a prática foi inserida pelo Ministério da Saúde como sugestão principal para a administração microrregional de atendimento de média e alta complexidade. Disserta ainda que tal procedimento encontrava-se sendo reproduzido por outros estados na pretensão de resultados para as dificuldades enfrentadas não só neste âmbito, mas também em outras áreas.

Pra terminar defendeu que a matéria era pertinente e essencial, tanto para justificar o gasto público auferido pela economia de escala, quanto para acabar as dúvidas dos entes federados em relação a criação dos consórcios. No decorrer do processo nas comissões da câmara, o projeto em pauta foi acolhido, sendo admitido sua aprovação para que os Consórcios pudessem expandir e se fortalecer no Brasil, sendo remetido ao Senado para o julgamento daquela Casa em 12/2001.

No Senado o projeto teve a constatação de sua relevância, apesar de ter tramitado por três anos e quatro meses. No parecer em que foi aprovado e remetido aos Senadores, o Senador Eduardo Azeredo destacou que os Consórcios são considerados como “ferramentas fundamentais para a solução de grandes problemas administrativos enfrentados nas regiões metropolitanas”. Enfatizou ainda que médios e pequenos municípios podem se favorecer da agregação de esforços para resolver impasses administrativos. Ele complementou explicando que seriam abordados outros âmbitos que conseguiriam ser aperfeiçoados por meio dos Consórcios, como gestão de bacias hidrográficas, especializações agrícolas, turismo, fomento ao desenvolvimento científico, entre outros. Em relação as manifestações de suporte dos membros do governo a partir da demonstração do projeto, não atingiu a anuência suficiente, na

Câmara e no Senado, para que conseguisse entrar na votação até a legislatura, cujo finalizou em dezembro de 2002.

Além do Projeto de Lei 1071/1999, instaurou um novo projeto que foi por iniciativa do Poder Executivo, cujo obteve papel importante na casa legislativa. O Projeto 3884/2004, apresentado em 01/07/2004, foi consequência da decisão integrada de alguns Ministérios, auxiliado pela Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais. Ela teve como mentor essencial, o Dr. Vicente Carlos Y Pla Trevas, que era o Subchefe de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República.

Em seu discurso, Dr. Vicente informa que o projeto começou no primeiro semestre de 2003, quando um serviço técnico multidisciplinar composta por uma comissão de vários ministérios, Estados e Municípios, visitou a França e a Alemanha para compreender modelos de cooperação entre entidades governamentais naqueles países. Nesta atividade, peculiarmente na França, foram investigadas as três tipologias francesas, do qual denominamos de municípios, que é a “comunidade de comunas”, a “comunidade de aglomeração” e a “comunidade urbana”.

Fazendo uma analogia ao nosso país, seriam os pequenos, médios e grandes municípios. Apesar de ser um Estado Unitário, a França foi o país eleito para analisar e tomar como base porque estava passando por um amplo processo de descentralização, aprimorando métodos de cooperação entre os vários municípios que nela existe, desde a década de 60. Ele ainda informou que os projetos se entrelaçavam, uma vez que o primeiro divergia do segundo no tocante à natureza jurídica escolhida pelos consórcios. No projeto 1.071/1999, os consórcios iriam optar pela forma de cooperação sem fins lucrativos, procedimento que vem do direito privado, cuja natureza já era utilizada nos Consórcios. Enquanto o projeto 3.884/2004, o Consórcio era priorizado como uma autarquia de ente público, cujo processo vem do direito público. Enquanto o primeiro se delimitava a conceder o ordenamento jurídico, o segundo foi mais adiante, promovendo uma instrução de como constituir a existência e a funcionalidade do arranjo, ou seja, uma arquitetura de gestão para os Consórcios.

Nesse caso, como o projeto 1.071 passou pela Câmara e encontrava-se no Senado para a apreciação daquela casa, a união dos projetos foi essencial para que a Lei promulgada incorporasse os fundamentos dos dois projetos. Esta agregação foi consequência do axiomático desempenho da Sra. Rosane Cunha, assessora do Dr. Vicente, que proferiu um acordo entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, possibilitando que os Consórcios conseguissem escolher a natureza jurídica que preferissem, ou seja, qualquer um dos dois projetos, além da

arquitetura de gestão que fosse anexada no projeto 1071/1999 de acordo com o projeto 3884/2004.

Destarte, apesar do seu arquivamento em 26/04/2005, a demonstração do Projeto de Lei 3884/2004, com o suporte de interlocutores, cujo tinha justificativa de agregar conhecimento de experiências internacionais, resultou influenciando na organização do Projeto de Lei 1071/1999. Foi aí que deu origem a Lei 11.107/2005 em 06/04/2005, cujos princípios basilares são de exórdio do Projeto 3884/2004. Conforme mencionado no artigo 20º da lei 11.107/2005, os consórcios teriam que ser regimentados pela União, cujo aconteceu mediante o Decreto 6.017/2007, de 17/01/2007. Esse Decreto salienta as normas gerais de contratação de consórcios públicos.

Na defesa do Projeto 3884/2004, cujo autores foram os Ministros José Dirceu de Oliveira e Silva (Casa Civil da Presidência da República), José Aldo Rebelo Figueiredo (Coordenação Política e Assuntos Institucionais), Humberto Sérgio Costa Lima (Saúde), Ciro Ferreira Gomes (Integração Nacional), Olívio Dutra (Cidades) e Antônio Palocci (Fazenda), alegaram que embora seja um instrumento de essencial relevância para o federalismo brasileiro, os Consórcios continuavam sem um regimento legal, ocasionando em frágeis moldes de cooperação entre os entes federados. Foi evidenciado também que os instrumentos de sistematização de políticas públicas perante a supervisão do Governo Federal estavam carentes no país, peculiarmente as políticas praticadas concomitantemente entre Estados e Municípios, no qual conseguiria ser solucionado com a regulamentação dos Consórcios. Em contrapartida, a fragilidade jurídica e as delimitações institucionais dos Consórcios na época acarretavam insegurança aos prefeitos e gestores públicos no tocante ao consorciamento.

Posteriormente a promulgação da Lei, vários autores admitiram que foi uma evolução bastante significativa para o Federalismo Brasileiro. Há bastantes exemplos dessa variedade de cooperações. Para Alves (2006), o objetivo maior da Lei 11.107/2005, também conhecida como Lei dos Consórcios, é incrementar as iniciativas de gestão associada de serviços públicos por entes relacionados de forma horizontal, abrindo novo caminho para o associativismo federativo no Brasil. Com isso, a Lei representa o reconhecimento de que a implementação de mecanismos de gestão associada é fundamental para fazer frente aos problemas gerados pela crescente conurbação que acontece em vários territórios pelo Brasil afora.

Segundo Fonseca (2013), a promulgação da Lei propôs inovações que respondem às demandas da perspectiva do federalismo cooperativo, permitindo maior coordenação de

políticas públicas por meio do compartilhamento de responsabilidades em nível adequado à cada ente. Por isso, a referida Lei representa um marco importante não só na história dos Consórcios, mas também na organização do Estado Brasileiro e poderá se tornar instrumento estratégico à promoção do desenvolvimento sustentável no Brasil.

Para Losada (2012), a Lei 11.107/2005 compatibiliza o fomento à articulação intergovernamental com o respeito à autonomia dos entes federados, podendo se transformar em um dos mais potentes instrumentos para o fortalecimento da Federação brasileira e da sua engenharia institucional.

Salienta Sachser et al (2013) que a criação em 2009 do Consórcio Intermunicipal da Fronteira, busca o desenvolvimento econômico e social dos municípios de Barracão (PR), Bom Jesus do Sul (PR), Dionísio Cerqueira (SC) e do município argentino Bernardo de Irigoyen, que desempenha a função de parceiro informal, localizados na divisa entre os Estados do Paraná, Santa Catarina e a Argentina.

Segundo Luiz, Salete e Chaloub (2013), este consórcio criado em 2007 com 13 municípios e que em 2013 contava com 167 municípios do Estado de Santa Catarina, é um exemplo da cultura associativista presente naquele Estado, uma vez que este consórcio teve como grande influenciador a FECAM, que fiscalizavam o consórcio, bem como os municípios catarinenses. Esse é o caso do Consórcio de Informática da Gestão Pública Municipal.

3- REFERENCIAL TEÓRICO

3.1-Origem do Federalismo

É necessário que o sistema utilizado pela nação seja aperfeiçoado, cujo expectativa seja o absoluto desenvolvimento do território. Todos os sistemas legítimos demonstram pontos fortes e fracos, portanto necessitam de melhorias. Nesta ocasião, o Brasil elegeu o Federalismo como estrutura de governo. Ele foi abordado no presente trabalho para que a compreensão de suas peculiaridades e procedimentos valham como referências para assimilar a dinâmica nas relações entre os Consórcios e os Entes Federativos que os constituem. Fazendo uma analogia do presente trabalho, o Federalismo necessita de pelo menos dois Entes Federativos autônomos que terminam partilhando responsabilidades e competindo entre si, cujo acontecem também com os Consórcios.

A definição de Federalismo se dá pelo aspecto específico de organização do Estado, em que coabitam diversos territórios providos de poder. Esse modelo de organização está respaldado em acordo estabelecido na Constituição Federal e métodos que permitem uma proporcionalidade entre autonomia e interdependência. Sua efetividade é exigida, não só para o reconhecimento da autonomia de todas as esferas territoriais, mas também a elaboração de instituições, regras, culturas e associação entre os governos, de modo a outorgar moldes de cooperação e coordenação federativa. Acordo de formação, incorporado no contrato constituinte e em momentos opostos de elaboração de pactos e celebrar uma negociação entre seus governantes. Acordos entre territórios e políticas diversas que escolhem prosseguir conexas.

Daniel Elazar estabelece federação como: “O termo “federal” é derivado do latim *foedus*, o qual significa pacto. Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles” (ELAZAR apud ABRUCIO, 2000, p. 34).

Fernando Abrucio (2000) afirma que toda federação deriva de uma situação caracterizada por duas condições específicas. A primeira são as desigualdades que conformam determinada nação, sejam elas étnicas, linguísticas, socioeconômicas locais ou regionais, culturais, políticas e mesmo a extensão ou diversidade física do seu território. Em relação à segunda evidencia o que o autor define como condição federalista, que é a defesa de uma unidade apesar da diversidade, com a convivência entre autonomia, especificidades locais ou regionais e integridade territorial.

Nos Estados federais, os entes federativos são providos de autonomia, respeitados os limites constitucionais, é incorporada em instituição administrativa exclusiva. Sua competência tributária peculiar são os compromissos por políticas públicas estipuladas, além de conseguir editar leis em seus âmbitos de competência de maneira concomitante, porém esses entes federativos são interdependentes.

Compreender os moldes pelos quais os governos se associam para nivelar autonomia e interdependência, para verificar circunstâncias resultantes da tensão e dos conflitos entre a competência local e nacional, entre unidade e diversidade, entre competição e cooperação, é o entendimento central para compreender a respectiva federação. As relações intergovernamentais precisam ser administradas pela elaboração de conjuntos de controle e cooperação, não pela oposição entre centralização e descentralização.

Segundo Abrucio, “a soberania compartilhada só pode ser mantida ao longo do tempo caso se estabeleça uma relação de equilíbrio entre a autonomia dos pactuantes e a interdependência entre eles. Este equilíbrio revela-se essencial, pois as federações são, por natureza, marcadas pela diversidade e pelo conflito, por um lado, e pela necessidade de compatibilizar, democraticamente, os propósitos locais com os nacionais, por outro. É preciso estabelecer, então, um relacionamento intergovernamental que evite a desagregação, a descoordenação e a competição selvagem entre os entes federativos, construindo um ambiente de cooperação sob um marco pluralista” (ABRUCIO, 2001, p. 35).

Os Estados federais constituem-se de maneira diversa para processar essas divergências e para intermediar a distribuição de decisões e obrigações, não existindo um único paradigma de associação intergovernamental. Tanto as normas fundamentalmente registradas como as relações informais têm destaque nos processamentos de interlocução federativa.

Para Anderson (2009), a federação surge ou para congregar unidades até então segregadas ou para reorganizar um país até então unitário, sendo possível inclusive resultar dos 21 dois processos. Neste sentido, argumenta que a Constituição é a base que estabelece o arcabouço fundamental da federação, norteando e delimitando o espaço de atuação de cada um dos entes federados. Para isso é necessário, no mínimo, o delineamento das instituições fundamentais e da alocação de responsabilidades do sistema federativo.

O Autor defende “que nem o federalismo é sempre o melhor sistema nem tampouco há uma forma ideal de federalismo. O federalismo parece apropriado, particularmente, às democracias muito populosas ou de grande extensão territorial ou, ainda, que apresentem contingentes populacionais acentuadamente diversificados e regionalmente concentrados”. (ANDERSON, 2009, p.28)

Zimmermann (2005) corrobora essa concepção sobre a origem das federações e ao comentar que o federalismo à princípio foi consequência da associação de diversos Estados soberanos que determinaram em comum acordo honrar um trato constitucional. Exemplos tradicionais de integração são os Estados Unidos, Suíça e Alemanha. Mediante o tempo perpassa, o resultado da unidade na diversidade abordado pelos Estados Federados trouxe a descentralização não só administrativa, mas também regime de Estados unitários, surgindo assim a federação por segregação. Assim, a federação é um mediador entre o estado unitário e a confederação. Fazendo uma relação com a criação do Estado Federal nos Estados Unidos, com a Constituição de 1787, para o autor, o Brasil ao contrário dos Estados Unidos, é um exemplo de federação por segregação.

Remete-se ao século XVIII a origem do significado federalismo, para mostrar o sistema de organização constituída nos Estados Unidos decorrente do vínculo territorial de poder das colônias para estruturar um Estado. Com o êxito na Guerra de Independência, foi elaborada uma confederação de estados livres e autônomo. Porém, deram início a manifestação dos impasses pertinentes ao dever soberano centralizado que autorizasse instituir a lei e a ordem, que controlasse o comércio, as dívidas e as relações externas do país.

Daí emergiu um resultado conciliatório, pactuado, determinado em conferência entre os entes federativos, cuja opinião da administração política e administrativa, permanecesse a autonomia dos territórios, concomitantemente em que garantisse também a federação.

Destarte, o federalismo é definido como um acordo de um número estabelecido de territórios autônomos pretendendo finalidades comuns. Concerne a uma associação político-territorial do poder na qual o suporte é a dupla soberania, cujo são os entes federados (governos subnacionais) e o governo central (União). O inicial tem competência para administrar questões locais, já o segundo tem o objetivo de representar e favorecer os interesses da sociedade.

Souza (1998) enfatiza para a urgência dos moldes federativos em países e em organizações que não pertencem a Federação, além da existência ampla de variedade na aplicação dos princípios federais incluído em cada federação. Essa mesma autora “afirma que a razão de ser do federalismo brasileiro, sempre foi, e continua sendo uma forma de acomodação das demandas de elites com objetivos conflitantes, bem como um meio para amortecer as enormes disparidades regionais” (SOUZA, 1998, p. 575).

Deste modo, o federalismo criado no Brasil e resguardado legalmente pela Constituição de 1988 se contrapõe com a extensão geográfica, a diversidade econômica e a competência de governar que abrange o território nacional. Os problemas provenientes desse panorama político, econômico e estrutural produziram diferentes opiniões a respeito do discurso sobre centralização e descentralização, da mesma maneira que constituíram as vertentes das políticas públicas de forma divergente na redefinição do dever governamental no contexto das mudanças exacerbadas nos anos 90.

3.2-Federalismo e Organização Federativa

Conforme observamos em momento anterior, a estrutura federativa do Brasil foi constituída, concomitantemente com a República, como aspecto de proteger a unidade territorial, além de proporcionar como solução à centralização do tempo colonial e imperial, que impossibilitava o desenvolvimento dos parâmetros econômicos e políticos.

Assim, visto que nos Estados Unidos o federalismo manifestou-se como opção das propensões centralizadoras, no Brasil, despontou como possibilidade à centralização política e administrativa no ciclo colonial e imperial, prevalecendo um ponto de vista que reconheceu o federalismo com maior descentralização. Todavia, esse pensamento deve ser relativizado “[...] na medida em que, como derivada da ideia de contrato social, a ideia de federação pode estar associada a uma lógica de perfil centralizador e até mesmo antidemocrático” (ARAÚJO, 2006, p. 5)

Casseb (1999) destaca que a presença do sistema político descentralizado não viabiliza subsídios essenciais para habilitar um paradigma federalista de organização do Estado. Presume-se que o federalismo seja uma autonomia política e financeira, formada por uma Constituição que estabeleça a estrutura do Estado. Outra circunstância é a existência de outras áreas do governo para que se sejam independentes nos âmbitos financeiro, administrativo e político. Integra a essas condições a indissociabilidade dos âmbitos constituídos nacionalmente, assim como a divisão de competências mediante uma gestão cooperativa de governo.

A redação constitucional de 1988, ao estabelecer que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, modernizou o design federativo do estado brasileiro. Sem ser semelhante com o conhecimento adquirido internacionalmente, a Constituição legitimou um modelo de Federação trina, concedendo aos municípios a condição de entes federativos idênticos aos dos estados e da União. Esse conceito constitucional foi seguido da descentralização fiscal e de políticas públicas que nunca aconteceu na história do país. Em seu art. 1º, a Constituição brasileira garante que: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal, constitui-se em estado democrático de direito [...]” (BRASIL, 2001, p.13).

Considerando essas perspectivas, a descentralização transforma-se em um componente essencial para o federalismo, por consentir um diálogo entre as esferas governamentais. Elas simultaneamente são favorecidas de condições para administrar seus recursos e receber os requerimentos abordados pelas políticas locais.

No Brasil, há autores alegando que não existiu um processo de descentralização, mas de desconcentração. Essa comprovação está relacionada à incapacidade da União em fornecer, a seus entes federados, exigências técnicas e financeiras, afim de gerenciar uma maneira independente as suas políticas. Dessarte, a autonomia política se encontrou com situações administrativas desfavoráveis em vários municípios brasileiros, afetando a prática de políticas vinculadas, designando a eles o serviço de negociadores das propostas estabelecida pela União.

Afirma Eglere Mattos (2003), relatando a concepção de descentralização e desconcentração, mesmo que se encontram relacionados com a maneira de divisão do poder nos estados vigentes, existem desigualdades essenciais entre eles. Ao passo que a descentralização provoca na delegação de competências e poderes, a desconcentração delimita à distribuição de funções, mediante a divisão e segmentação de políticas públicas, com perspectivas a ampla gestão política e social pelo poder central. Em outras palavras, a descentralização origina-se de um confronto de forças por maior capacidade de poder no controle de um acordo, que determine a vinculação entre os entes federativos abrangidos, além de suas competências. Daí concluímos que a descentralização é uma característica pertencente ao federalismo.

O art. 60 da Constituição Federal, ao regimentar os meios para retificar seu texto, estabelece em seu § 4º, inciso I, que o modelo federativo do Estado brasileiro não constituirá um decreto mediante emenda constitucional, salientando a Federação como cláusula pétrea, não submetida a revogação ou modificação. O sistema federativo do Estado brasileiro lavrada na Constituição de 1988 é muito arcaica, tão obsoleta quanto a proclamação da República, realizada em 1889. De forma distinta da experiência em outros países, a Federação brasileira não resultou da união de setores autônomos do governo.

Segundo Afonso (1999) em nosso país, o termo “federação” foi relacionado à concepção de descentralização. Segundo ele, “na história brasileira, descentralização confunde-se com redemocratização, uma vez que ao longo dos anos 60 e 70, o Governo Federal identificou-se com a centralização (fiscal e política) e com o autoritarismo” (AFFONSO, 1995, p. 57).

Na sua origem, o modelo federativo associou-se ao que Francisco Oliveira nomeia de “paradoxo oligárquico”, regulado pela autonomia dos estados, que eram influenciados por elites latifundiárias. Diz Oliveira: “A Federação, pois, resumia-se à soma dos estados e estes, por sua vez, representavam o espaço de dominação oligárquica. É claro que esse espaço não se dava sem contestação. À União, propriamente dita, restava muito pouco” (OLIVEIRA, 1996, p. 80). Durante toda sua história, o federalismo brasileiro obteve diversos preceitos constitucionais, com competências e níveis de autonomia distintos. Porém, simultaneamente, conviveu com transformações de políticas relativamente centralizadas e democráticas.

A Constituição de 1988 corroborou o sistema de descentralização, transferência de benefícios para os estados e municípios, além de consolidar o poder regional. No entanto, esse método não foi auxiliado de meios eficientes de coordenação e relações intergovernamentais. No período subsequente a vigência da Constituição, foi constatado um forte crescimento de

competição horizontal e vertical, antagônico às associações cooperativas e solidárias entre os entes federados.

O conhecimento da vinculação intergovernamental em andamento é setorial. Abrangem conjuntos peculiares de entes federados, por exemplo, apresentando as mais conhecidas que são o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz); a Comissão Intergestores Tripartite, âmbito de negociação entre agentes do departamento da saúde; os consórcios de municípios, estes coordenados de modo institucional e jurídica instáveis. Há pouco tempo, no início de 2003, foi fundado o Comitê de Articulação e Pactuação Federativa, setor de relações entre o Governo Federal e os municípios.

A coordenação e cooperação federativa, apesar de que seja integrante intrínseco na composição dos Estados federais, alcança ainda amplo destaque devido a relação dos entes federativos. Em algumas circunstâncias, nas áreas metropolitanas, por exemplo, a carência dos tipos de pactuação federativa piora os problemas sociais e urbanos. Nessa área, a participação da relação horizontal e vertical é requisito fundamental para a efetividade da gestão de políticas públicas distintas.

Outro contexto a ser apontado como submisso à procedimentos da coordenação federativa é a divisão de municípios, fenômeno constatado na década de 1990. Somente no intervalo abrangido entre os anos de 1988 e 2000, a quantidade de municípios aumentou de 4.189 para 5.600 e mais de mil dos municípios contemporâneos têm menos de 10 mil habitantes. Uma grande quantidade de municípios brasileiros tem capacidade institucional instável, problemas de ordem técnica, gerencial, financeira e de escala para a performance de suas competências. Circunstância similar verificada em alguns estados, principalmente naqueles recém-constituídos, cujo apresentam capacidade técnica e gerencial precária. Tanto nos acontecimentos de grandes conurbações como nos pequenos municípios, os métodos de articulação federativa são importantes.

Alguns assuntos em pauta dos governos também envolvem trabalho cooperado e coordenado em sua efetivação, tais como os de responsabilidade dividida. Nesta relação, as políticas de crescimento regional e urbano, além das políticas que operam de maneira estruturada, exemplo é o Sistema Único de Saúde (SUS), e como percepção, do projeto do Sistema Único de Segurança Pública. Como é desfavorável a elaboração de uma federação com três esferas independentes de governo, cujo já estava difícil, o padrão federativo brasileiro, sua padronização e a melhoria de alguns de seus mecanismos ainda não foram concluídos. Através dos dispositivos centrais que constituem esse sistema federativo ainda incompleto, recebem

relevância a normalização das técnicas e critérios para sua formação, associação e incorporação de municípios; os dispositivos de gestão, haver acordo e divisão de responsabilidades em áreas metropolitanas; normas a serem respeitadas quanto aos privilégios e mecanismos de cooperação para a execução das políticas estipuladas como comuns no art. 23 da Constituição Federal Brasileira; e o conceito da titularidade mediante algumas tarefas públicas peculiares.

Também pode ser salientado que os modos de operacionalização e de pactuação através dos entes federados passaram a ser consentidas à margem da normatização do conteúdo constitucional. Não obstante dessa conexão fundamental entre federalismo e descentralização, é relevante salientar que, na prática, fica indispensável às instâncias que concedem parcelas a essa gestão superar a categoria de executores de políticas e prosseguir na elaboração de suas próprias leis, além de criar estratégias peculiares para alcançar finalidades estipuladas no âmbito local. Para isso, se torna necessário a formação de relações embasadas no respeito recíproco e dirigida por uma disposição de intercolaboração através das instâncias federadas, passando desta maneira, a competitividade no provimento de serviços sociais.

Finalizar o paradigma federativo brasileiro não é método que possa ser guiado ao limite no curso do governo, conforme a dificuldade da matéria e dos litigiosos que os contornam. Dessarte, a formação de ambiente normativo vantajosa à elaboração de consórcios públicos, da mesma maneira que à administração associada de serviços públicos, compreendidas como objetos de cooperação e coordenação federativa, cujo foi determinada como prioridade do Governo Federal. A aceitação, pelo Congresso Nacional, do projeto de lei que aborda esse conteúdo, contudo, não é o bastante para concluir o modelo e a efetivação do federalismo cooperativo no país.

O federalismo cooperativo chegou com a obrigação de ajudar às demandas sociais e se implementou como possibilidade para a solução de dificuldades práticas, buscando a chance de progredir atividades compartilhadas por meio das esferas de governo. Nessa relação converte-se em possível o esforço por objetivos comuns, simultaneamente em que há consideração aos moldes de alcançá-los, acreditando nas diferentes práticas que rodeiam o território e a população dos entes federados. Desta forma, nesse processo deve existir uma autonomia na ação, protegendo as características locais.

A despeito da cooperação ser uma premissa indispensável no sistema administrativo brasileiro, algumas técnicas utilizadas para realizar políticas comuns implicam em sua efetivação. Exemplo é na área da educação, alguns programas e projetos são administrados no âmbito federal e oferecido aos estados e municípios. Os entes federativos atribuem alterações

na execução e modificam o alcance das finalidades apresentadas, por não entenderem circunstâncias relevantes da essência desses projetos, ou por não apresentarem disposições técnicas e financeiras para obedecer aos requisitos.

3.3-Características e Espécies do Federalismo

Para Resende (2013), embora encontrem-se similares no sistema de governo, cada Federação é única e tem suas características peculiares, sendo improvável exibir uma fórmula semelhante para a sua boa performance, salientando ainda que o relacionamento por meio deles é naturalmente conflituoso. Todavia, argumenta que é indispensável para o bom desempenho das federações a presença de algumas organizações básicas que tem a possibilidade de permanecer tanto formalmente quanto informalmente. Nesta categoria de arranjo, tem como resultado os diversos interesses pela manutenção total, além da autonomia das partes.

Anderson (2009) corrobora com este entendimento e manifesta que, em relação aos vários moldes de federalismo, algumas particularidades são comuns aos Estados Federais. Exemplo disso é a aparência de pelo menos duas esferas de governo; uma constituição escrita, no qual proporciona formalmente as competências das esferas governamentais presentes. Garante também a sua autonomia; a representação que o integram nas câmaras (Senado e Câmara dos Deputados, por exemplo); e entidades como os Tribunais, onde iminentes debates entre os diversos níveis são resolvidos.

Dessa forma, cada âmbito do governo tem sua essência prevista constitucionalmente, tornando-se proveniente a existência deliberada de centralização ou descentralização dos serviços. Segundo o autor, a repartição de competências nas federações normalmente se remete algumas competências à esfera federal e as restantes competências variam conforme as peculiaridades da federação. Além disso, pode acontecer a assimetria das distribuições de competências nas esferas estaduais, embora geralmente elas serem delimitadas, no qual termina se tornando em mais um obstáculo à gestão federativa. Até então, quando os desafios aparecem e se transformam em competições pela divisão do poder, geralmente a decisão permanece a cargo dos tribunais.

Abrucio et al (2013) confirma este entendimento também quando aborda que: “o Estado federal deriva da formação de uma nação em que a soberania é compartilhada entre o governo central e os subnacionais. Sua regra de ouro é a busca da compatibilização do autogoverno com a interdependência, por via primordialmente de um contrato (ou pacto) consubstanciado na

Constituição, mas também por outros mecanismos institucionais” (ABRUCIO et al, 2013, p.14).

No entanto, os autores sustentam que o desempenho de uma federação necessita não só das organizações básicas, como também do desenvolvimento nas relações intergovernamentais que se embasam em instrumentos formais e técnicas de comportamento dos agentes federativos. Diante disso, é interessante assimilar as fontes históricas que envolvem os debates políticos nas nações.

Ao pronunciar-se acerca da Constituição e seu valor perante ao federalismo, Zimmermann (2005) pondera que, no sentido exclusivo, “costuma-se definir Constituição como o conjunto de normas jurídicas básicas, geralmente reunidas em uma única Lei Fundamental” (ZIMMERMANN, 2005, p 75), caracterizando assim a demonstração formal do acordo social. Importa com o intuito de os gestores governamentais consigam trabalhar guiado por um norte formalmente restrito. Assim, para o autor, a Constituição formal e o Federalismo se complementam, visto que são ferramentas que delimitam o poder do Estado.

Para Linhares et al (2012), a gestão federativa estabelece um acordo estatal específico que, em consequência da autonomia política, administrativa e financeira dos entes federativos que os constituem, tem grandes consequências, tanto nos fatores positivos quanto negativos. Isso se realiza através da dinâmica no tocante aos diferentes agentes e suas preferências, que aparecem em diversas áreas de exercício. Logo, entender os mecanismos que esclarecem os resultados de uma federação é uma responsabilidade complicada, e para isso, é imprescindível entender as características de cada federação.

Para Corralo (2006) o princípio da democracia se encaixa com os princípios federativos, porque segundo ele, o aspecto democrático é requisito para o crescimento de uma federação, através do cumprimento e respeito da diversidade na unidade, conforme a presença de espaços abertos e variados de manifestação da cidadania. Devido à essa pluralidade de condições e competências, o Federalismo se modifica em uma troca de interesses e acarreta concomitantemente a unificação de um amplo território, da mesma maneira que a divisão dele em unidades pequenas, havendo assim um raciocínio contrário nessa divisão de poderes.

A afeição do Estado com o seu povo também é uma proposição para a democracia, sendo fundamental a pertinente atuação de cada pedaço da sociedade nas esferas deliberativas. Equiparado a esta reflexão, Zimmermann (2005) justifica que em uma Federação é essencial a unidade na diversidade, e salienta que a atuação de toda a sociedade na federação é um paradigma de proteger os negócios, legítimos dos seus cidadãos. Logo, ser compreensivo às

diferenças pertencentes a Federação é necessário para o seu desenvolvimento. Dessa forma, a repartição política deve ser elaborada por intermédio da somatória das pluralidades, autorizando a cada repartição autônoma implementar aquilo que não prejudique a liberdade das demais.

Anderson (2009) também argumenta que para permanecer e progredir no longo prazo, as federações necessitam procurar a unidade na diversidade, sendo que preservar a diversidade à parte corrompe a relação de união. Ao reconhecer a diversidade, o sentimento referente ao território entra em entendimento com a afeição de pertencimento nacional, acarretando a elaboração de um costume político democrático de tolerância e interação. Contudo, o autor atenta ao simples acolhimento do Federalismo não deve ser considerado como um fim, com o intuito que a democracia seja praticada em um país. Dessa forma, embora seja um padrão de governo estudado e aceito, intrinsecamente, o federalismo não assegura mais democracia do que uma condição unitária, visto que ele não está protegido a litígios e problemas de diversas fontes. Assim, cabe aos seus integrantes a frequente procura de aperfeiçoamento, para certificar sua sustentabilidade no longo prazo.

Outra particularidade relevante do Federalismo é a autonomia perante os entes federados. Sobre isso, Zimmermann (2005) pondera favorável ao princípio de subsidiariedade, que significa em permitir função à cada categoria, cujo possuem exigências para se realizar. Isto é, as camadas superiores apenas só agem quando as camadas inferiores não puderem trabalhar de maneira eficiente.

Vale salientar a opinião de Resende (2013), na qual argumenta que a autonomia das entidades federativas não tem capacidade de ser considerada como uma autonomia total, porque caso contrário, estes constituiriam estados soberanos pequenos e frágeis. Portanto, sob qualquer perspectiva, a Federação garante a competência de autonomia regional pertinente a algumas condições e resulta em uma responsabilidade através da força da nação e a autonomia das regiões menores.

Para Teixeira (2007), no Federalismo as competências são concedidas baseadas no princípio do benefício, cujo os serviços públicos necessitam ser realizados pelo ente que mais alcance a população usufruída, de modo a se adaptar às distinções e os interesses locais. Todavia, este princípio consegue também causar problemas de eficiência, principalmente em municípios de pequeno porte, onde há atividades que requerem um nível de dificuldade antagônico com a realidade local.

No tocante a suas espécies, Conforme Abrucio e Soares (2001), o federalismo, em condições ideais, é dividido em interestatal e intra-estatal. No interestatal, o propósito é a interpretação de qual ente é encarregado por determinada competência, dando ênfase na fragmentação entre as esferas de governo e na disputa por meio das unidades federadas. Já no federalismo intra-estatal, é solicitado a distribuição de funções, de modo que os serviços de governo se embaralham entre os entes federados, destacando a mistura entre os níveis de governo, estando direcionado mais ao cooperativismo.

No entanto, é proveniente das nações federalistas uma conformidade entre as duas espécies, sendo essencial verificar as relações intergovernamentais para compreender o processo da coordenação e competição federativa. O paradigma competitivo, que é o interestatal, tem grande influência dos Estados Unidos, resultantes dos impactos da competitividade no capitalismo. Já o intra-estatal, tem seus representantes basilares nas federações da Alemanha, Austrália e Canadá.

Essas espécies são confirmadas por Anderson (2009), cujo argumenta que há duas maneiras diferentes de separar o poder nas federações, que são o dual e o integrado. O primeiro, que é característico do interestatal, tem responsabilidade distinta para cada determinação do governo que gerencia seus planos e executa suas funções. No paradigma integrado que é peculiar do intra-estatal, as competências são divididas, dando às unidades constitutivas a gestão e aplicação de propostas deliberadas em nível central, tornando-se comum as federações exibirem atributos de ambos os modelos.

Conforme Zimmermann (2005), a força de cada um desses preceitos no contexto político foi se alterando de lado com o decorrer do tempo. O aspecto clássico de federalismo é a dual, demonstrando os Estados Unidos como exemplo determinante. Com o decorrer dos anos e com o desenvolvimento do Estado do bem-estar social, o paradigma cooperativo, cujo é o integrado, foi adquirindo força, em virtude do primeiro ter como particularidade o estímulo da disputa, ao passo que o segundo apresenta uma atividade cooperativa e coordenada, controlando os novos Estados federalistas desenvolvidos depois da grande crise econômica de 1929.

No entanto, qualquer Estado federalista tem a perspectiva de trazer os benefícios dos dois tipos, dispondo das possibilidades que a diversidade da Federação proporciona. Conforme considerado por Abrucio et al (2013), os dois aspectos exibem características interessantes para uma federação. Apesar disso, o que é constatado na verdade das federações é que necessitam

mais de cooperação e coordenação do que geralmente tem, posto que vários serviços públicos precisam do governo, com o propósito de que sejam colocados em prática.

Segundo Abrucio e Soares (2001), visto que ambos os tipos expõem méritos e impasses, não botando eles em âmbitos opostos, mas sim alcançar uma estabilidade entre ambos que possibilite solucionar os problemas e incentivar as capacidades de ambos paradigmas. Entretanto, alegam que a constituição de redes federativas que corroborem as relações de parceria sem eliminar o pluralismo e a autonomia, que são peculiares do federalismo. Eles são condições essenciais para este equilíbrio.

Ao comentar a respeito da questão de cooperação versus competição, Resende (2013) pondera que o aspecto competitivo tem sido prejudicado, inclusive nos Estados Unidos, que deu início ao padrão descrito. Isto se atribui ao desenvolvimento da dificuldade das relações entre as diversas áreas do governo, resultado das obrigações do Estado moderno. Contudo, o trabalho associado que é aguardado pelo federalismo cooperativo acarretou recentes desafios que foram determinantes para a prática das políticas públicas, visto que criam conflitos verticais em redor da adequação dos recursos, fiscalização sob a administração das tarefas, preferências de despesas, entre outros.

3.4-Impasses do Pacto Federativo

De acordo com as análises de Barreto e Vigevani (2004), levando em consideração a essência dos conflitos que correspondem a crise do federalismo brasileiro, eles apresentam que os obstáculos encarados se associam com os assuntos de maior complexidade, abrangendo a enorme extensão territorial e a presença de amplas disparidades econômicas, políticas e sociais, intra e inter-regionais. Ademais, eles complementam que a federação brasileira está pretendendo uma espécie de legitimidade contemporânea, onde necessita de um empenho que constitua uma cooperação, apta a ir além das associações entre as elites, percorrendo no intuito de regularizar também os interesses coletivos.

Dessarte, conseguimos entender que a natureza dos conflitos do federalismo no Brasil comprova que os problemas dos municípios brasileiros não se decidem exclusivamente com as reformas tributárias. Apesar de necessários tais reformas, transmitem fragilidade para estabelecer um acordo apropriado para aprimorar a Federação brasileira, no entendimento de alcançar a sua definição original.

Outro ponto importante, é que a descentralização político-institucional na Carta de 1988, auxiliada da expansão de recursos fiscais e das competências tributárias dos municípios, ocasionou no sistema de divisão dos municípios brasileiros. Tomio (2005, p. 103) mostrou que essa circunstância “[...] despertou preocupações sobre as consequências da falta de estabilidade no ordenamento federativo, do desperdício fiscal e da instabilidade na gestão das políticas públicas”.

Do entendimento legal ou administrativo, o município só é gerado por autorização ou delegação de poder jurídico superior. O início da entidade municipal decorre realmente da vontade, da demonstração de uma jurisdição superior. Todavia, a partir da Constituição de 1967 até o ano de 2000, a fragmentação territorial brasileira foi desenvolvida. Por preceito constitucional, os Estados começaram ter competência para desenvolver novos municípios, cujo anteriormente era de responsabilidade da União. Em grande proporção, essas decisões abrangeram micro e pequenos municípios.

Com a recentralização normativa para o âmbito da União por meio da Emenda Constitucional 15/1996, houve um refreio desse método, demonstrando que determinados negócios políticos entre estados e municípios acabariam de predominar no parâmetro central de separação desses territórios.

No Brasil, o superior político de cada âmbito do governo é soberano e autônomo, os municípios brasileiros passaram a serem declarados entes federativos independentes, ao contrário de outros países. Assim, o sistema organizacional da condição social vem ficando bastante redesenhada a partir da execução de programas de descentralização, que vêm concedendo, aos poucos por um conjunto considerável de direitos administrativos para a esfera municipal.

Conforme mencionado, o prestígio dos governos municipais no Brasil vem sendo conquistado com a Constituição Federal vigente. Nessa época, aumentou de forma notável, a quantidade de recursos próprios dos municípios e serviços fundamentais. Eles terminaram sendo de competência do município, anteriormente aderida pela União ou pelo Estado. Para Souza (2004), tais recursos são repartidos de maneira muito desigual, conhecida a grande heterogeneidade socioeconômica e demográfica do país.

Ademais, o conceito de município no Brasil não faz diferença perante os territórios, observando a ampla pluralidade de municípios. Desse jeito, investigar o dever que vem sendo

praticado pelos governos locais não é trabalho fácil. Portanto, o sistema de descentralização das políticas sociais brasileira só consegue ser substancial conforme as gestões locais analisem as suas situações técnicas, políticas e financeiras. Desde a aceitação das atribuições administrativas, considerando que as despesas com os quais necessitariam sustentar, conseguiriam ser reduzidos pela ação das outras esferas de governo.

A descentralização das políticas sociais em âmbito local representou, com mais ímpeto na municipalização do fornecimento das tarefas universais de saúde e educação, principalmente no ensino fundamenta. As políticas passaram a serem desenvolvidas como um método difícil de relações intergovernamentais, embasado em favores e sanções. Geralmente, nesse sistema, os entes federados se beneficiam de características autoritárias. Isso se resume no contexto de o âmbito federal objetiva exercer de forma determinante em relação a estadual, e esta mediante a municipal.

3.5-Federalismo no Brasil e suas Experiências em Consórcios Intermunicipais

O governo brasileiro considera o Federalismo como seu plano de governo. Todavia, como a federação é consequência de vários aspectos, de acordo com a relação entre as organizações e a comissão política, além de também pensar nos resultados históricos do país que o exerce, a realidade é que não existe sistema federalista semelhante a outro.

Por isso, mesmo sendo significativo a análise do Federalismo em sentido lato, o estudo da Federação brasileira é essencial para concordar com o diagnóstico dos Consórcios Públicos Intermunicipais aqui presentes e da realidade onde se colocam. Os recursos do federalismo brasileiro afetam diretamente de forma como se atribui a relação mediante os entes subnacionais e os entes integrantes dos Consórcios.

A probabilidade legal de desempenho determinados entre municípios está evidente no país desde o século XIX. É necessário destacar que os municípios não gozavam como uma categoria constitucional de entes federados, sendo entidades administrativas dos estados-membros.

Todavia, todos os assuntos pertinentes aos municípios eram organizados pelas Constituições estaduais. A única referência aos municípios praticada pela Constituição da “República dos Estados Unidos do Brasil”, de 1891, está no art. 68, que diz: “Os estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (BRASIL, 2004).

A Constituição paulista de 1891, em seu art. 56, expressava sobre o tema da associação de municípios: “As municipalidades poderão associar-se para a realização de quaisquer melhoramentos, que julguem de comum interesse, dependendo, porém, de aprovação do Congresso do Estado as resoluções que nesse caso tomarem” (SÃO PAULO, 2004).

O tema é novamente recuperado pela Constituição de 1937 que em seu art. 29, aborda que “Os municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins”. Não obstante, naquele período o país estava sob o regime do Estado Novo, apesar de ter sido exposto na Carta de 1937 sobre a viabilidade de associação, o preceito não se realizou. As relações mediante os governos organizavam-se consoante o pactuado por condutas unilaterais do Governo Federal (BRASIL, 2004).

Foi apenas com a chegada da Constituição de 1946 que o tema da cooperação federativa foi retomado. É por efeito da proteção dessa Constituição que é elaborado um mecanismo moderno de cooperação que depois, ainda operando, influenciou a sugestão de regulamentação dos consórcios públicos, editada pelo Governo Federal. Exemplo é a formação do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), fundado pelos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, como autarquia interestadual, que planeja o progresso da Região Sul do Brasil. O BRDE é um dispositivo de cooperação entre estados e se transformou em pessoa jurídica de direito público que abrange a administração indireta de vários entes federativos.

Com a evolução da performance dos municípios em diversos âmbitos das políticas públicas, especificamente em torno da década de 1970, antes do atual modelo federativo padronizado pela Constituição de 1988, os recursos do consorciamento se tornam mais amplos e recebem visibilidade.

Estudando o caso do Consórcio Intermunicipal de Saúde de Penápolis, Lara argumenta que a experiência, “na falta de normas específicas na legislação brasileira, foi influenciada pela experiência europeia, especialmente pela experiência italiana em que o consórcio é uma agregação superior ao município, com personalidade jurídica própria, e é declarado pessoa jurídica de direito público”. A perspectiva de sua formação como pessoa jurídica de direito público, porém não se apresentava baseada pela legislação presente naquela época, motivo pelo qual o Consórcio de Penápolis constituiu-se como pessoa jurídica de direito privado (LARA, apud REIS, 2004, p. 116).

Historicamente, os consórcios foram compreendidos como dispositivos a serem aproveitados pelos municípios, principalmente aqueles de pequeno porte, somente entre entes federativos de natureza semelhante, dispostos à amparar carências setoriais exclusivas de seus habitantes. Do panorama jurídico-institucional, dois padrões de consorciamento dominaram a disputa. O primeiro que ao aceitar a complexidade dos municípios em processar ações de maneira isolada, lutava pela celebração do acordo com a seguinte formação de nova pessoa jurídica, composta por vários municípios. A maneira mais priorizada, observando esse pensamento intrínseco, é a de cooperação civil, disciplinada pelo direito privado. Esse método tem trazido uma situação controversa, visto que o total de uma pessoa jurídica de direito público com outras pessoas jurídicas de direito público decorre em pessoa jurídica de direito privado.

Segundo Meirelles (1991), o consórcio usual é o de municípios, para a execução de obras, tarefas e atividades de competência territorial, mas de interesse comum intermunicipal de todos. Com essa cooperação associativa dos municípios se acumula recursos financeiros, técnicos e administrativos, que uma só prefeitura não aguentaria para realizar o esforço pretendido e de proveito para toda a sociedade. Entretanto, Meirelles destaca os dois tipos, ao admitir que o consórcio administrativo, por ser um pacto de cooperação entre municípios sem aptidão para exercer direitos e acolher obrigações.

É fundamental para o efeito de suas atuações, estar auxiliado de entidade civil que considere tais responsabilidades. Os consórcios intermunicipais possuem esse modelo em várias práticas. Diz Meirelles: “Entendemos que os consórcios dependem de autorização para serem validamente celebrados, e como não são pessoas jurídicas não têm capacidade para exercer direitos e assumir obrigações em nome próprio, pelo que é de toda conveniência a organização de uma entidade civil ou comercial, paralela, que administre os seus interesses e realize os seus objetivos como desejado pelos consorciados” (MEIRELLES, 1991, p. 352).

Maria Sylvia Di Pietro, ao analisar a opinião de Meirelles perante ao tema, emite que, “Quanto a criar uma sociedade, civil ou comercial, com o fim específico de administrar o consórcio, não há fundamento legal no direito brasileiro, se essa entidade for privada. Estaria havendo uma terceirização da gestão pública. Ora, se o consórcio administra serviços públicos e se utiliza de bens do patrimônio público, não há como fugir ao regime jurídico publicístico, especialmente no que diz respeito à observância dos princípios constitucionais pertinentes, como exigência de licitação para celebração de contratos e concurso público para seleção de pessoal” (DI PIETRO, 2002, p. 296).

De forma autônoma do paradigma jurídico-institucional usado, a importância da formação dos consórcios intermunicipais não está absolvida de problemas. O setor saúde, de maneira exclusiva, área em que se percebe grande quantidade de municípios consorciados, tem gerado discussão setorial forte e maculado de conflitos.

De acordo com Luisa Guimarães (2003), os argumentos opostos a utilização desse mecanismo usam fundamentos de que os consórcios retratam consequências negativas da descentralização de políticas públicas, como descoordenação por meio dos entes governamentais e divisão de recursos financeiros. Essas disposições disputariam com os privilégios dos estados membros e são de pequena institucionalidade. Como justificativas convenientes, apresentam-se aqueles que informam que os consórcios são ferramentas de relações intergovernamentais cooperativas, com capacidade de solucionar assimetrias de competências e conceder o funcionamento dos novos compromissos dos entes governamentais no setor saúde.

Guimarães outorga com este ponto de vista e faz referência a Abrucio e Costa para enfatizar seu pensamento: “O desenvolvimento de consórcios intermunicipais de saúde ocorreu tendo como contexto a implantação da descentralização da 17 responsabilidade pela atenção à saúde e a adoção desse instrumento RSP foi um recurso utilizado pelos gestores para superar de forma cooperativa dificuldades na execução das novas funções assumidas. A direção e a extensão da descentralização no processo de implantação da reforma do sistema sanitário brasileiro conformaram, nesse sentido, campo de surgimento e desenvolvimento de consórcios. Esses foram implantados em tempos de reforma do Estado e no contexto federativo como iniciativas de correção de distorções da gestão do sistema, com potencial para consolidar o processo de descentralização de forma cooperada e coordenada” (ABRUCIO; COSTA apud GUIMARÃES, 2003, p. 27).

A despeito das discussões à volta do conteúdo e dos defeitos institucionais dos consórcios municipais, sobretudo aquelas resultantes da fragilidade do preceito jurídico. Estudo efetuado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com a finalidade de estudar o paradigma dos municípios brasileiros, revela que a espécie de consorciamento tem ampla utilização no país.

Um exemplo de consórcio marcante e digno de estudo é o Consórcio do ABC. Dentre as informações exposta pela hipótese do Consórcio do ABC, se ressaltam o registro de atividade desde a qual foi feito, que integra políticas sociais, de infra-estrutura urbana e de crescimento local/regional, mais completo que a maior parte dos consórcios entre municípios. Isso é uma

maneira de cooperação por meio dos municípios de grande porte, estabelecidos na região metropolitana. O Consórcio ABC moderniza no âmbito institucional, com atuação do estado e de níveis organizados da comunidade. Como a vasta parcela dos consórcios em andamento, o Consórcio ABC usa o aspecto da associação civil de direito privado.

Abrucio disserta sobre a experiência do Consórcio ABC e reconhece que “a experiência do Grande ABC, a despeito das condições desfavoráveis no plano federativo, logrou estabelecer um modelo de coordenação regional bastante amplo, lastreado em instâncias próprias e com uma longevidade rara nesta área. Mais importante: conseguiu montar uma rede federativa, horizontal e vertical, envolvendo a sociedade civil, os sete municípios da região e o governo estadual” (ABRUCIO, 2001, p. 230).

Mesmo com o êxito da disposição e a eficiência das ações consorciadas, os administradores do Consórcio ABC e as análises executadas desde a experiência, acreditam que a vulnerabilidade institucional é o problema predominante a ser resolvido. Essa fraqueza, em relação ao Consórcio ABC, consegue ser esclarecida pela resistência em conseguir recursos, por ser complexo o planejamento de longo prazo, por indagações jurídicas e pela submissão de indivíduos que se apodera e conduzem a iniciativa.

Os responsáveis pelo Consórcio ABC se apresentam por meio de administradores de consórcios que requisitaram do Governo Federal tentativas com escopo de sugerir ao Congresso Nacional projeto de lei que apresente regularidade jurídica aos consórcios públicos, proporcionando a organização da configuração jurídica de direito público. Simultaneamente, a experiência experimentada pelo Consórcio ABC ajudou como sugestão para a produção do projeto de lei editado pelo Governo Federal.

4- CONSÓRCIOS PÚBLICOS

4.1-Formação e Personalidade Jurídica dos Consórcios

Consórcios intermunicipais são associações que reúnem vários municípios para processar ações conjuntas que se fossem feitas pelos municípios de forma individual, não alcançariam os mesmos efeitos ou gastariam um volume maior de recursos. Os consórcios intermunicipais dispõem de personalidade jurídica, formato de administração autônoma e orçamento próprio. Também podem utilizar do próprio patrimônio para a prática de suas atividades.

Seus recursos podem surgir de receitas próprias que venham a ser alcançadas com seus serviços ou a partir das colaborações dos municípios participantes, conforme disposto nos estatutos do consórcio. Todos os municípios tem a possibilidade de oferecer a mesma contribuição financeira, ou esta pode divergir conforme a receita municipal, da população, da utilidade dos serviços e bens do consórcio ou por outro método julgado adequado.

Há várias possibilidades de atividade conjunta de municípios através de consórcios. Desde pequenas ações pontuais a programas de longo prazo e grande interferência sobre o futuro dos municípios, os consórcios podem se estabelecer com menor ou maior pretensão de estabilidade e impacto.

A formação dos consórcios públicos pode decorrer de dois divergentes espécies de contratos, sendo eles submetidos ao regime jurídico-administrativo. O primeiro tipo concerne ao contrato de rateio, que é um instrumento contratual, onde os entes consorciados responsabilizam-se a conceder recursos financeiros para exercer as despesas do consórcio público.

Segundo Pedro Durão, “essa atuação conjunta de entes de direito público ou privado estabelece um processo de integração com rateio para os consorciados com vistas a garantir a aplicação dos investimentos públicos”. (2018, p.175)

Esse contrato é formalizado em cada operação financeira e com prazo de vigência semelhante ao das dotações orçamentárias. O segundo tipo de contratação é por contrato de programa, que respalda-se em um instrumento contratual que deixa efetiva as obrigações assumidas pelos consorciados, devendo ser formalizado entre um ente da Federação e um consórcio público ou poderá ser elaborado por instituições da Administração indireta de qualquer dos consorciados, podendo observar à legislação apropriada às concessões e permissões de serviços públicos.

Destacar-se que as obrigações inerentes no contrato deverão ser exigidas pelos restantes consorciados. O consorciado que não consignar em sua lei orçamentária, os montantes necessários para solucionar aos dispêndios assumidos no contrato de rateio, ficará sujeito à exclusão. A legitimação do consórcio e do contrato de rateio, que não exista exordial dotação orçamentária, ou formalidades legais, consistirá em ato de improbidade administrativa (Lei n. 8.429/92, art. 10, XV).

A personalidade jurídica do consórcio público constitui-se de duas maneiras, uma é de direito público, na hipótese de conceber uma associação pública, ou poderá ser de direito privado, através do suporte das disposições da legislação civil, sem fins lucrativos. Conforme

a lei supracitada, o consórcio público obtém personalidade jurídica de direito público passa a incorporar a Administração Indireta, junto das autarquias e fundações públicas.

Tal interpretação é decorrente do art. 41, inciso IV do Código Civil, que abrangeu as associações públicas como componentes das pessoas jurídicas de direito público. Por outro lado, quando a personalidade jurídica é de direito privado, a lei fica inerte no tocante da integração à Administração Indireta, porém reitera que o consórcio deverá obedecer as normas de direito público pertinentes à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, onde são regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho- CLT, onde também se submete ao controle do Tribunal de Contas.

4.2-Pontos Positivos e Negativos da Relação Intermunicipal entre Consórcios Públicos

Como abordado anteriormente, as relações entre os entes de uma Federação são repletas de mudanças e sua característica varia de acordo com as atividades, que não são totalmente monitorados pelos participantes diretos. Porém, a diferença entre a centralização e a descentralização dos entes federativos, seja ela política, administrativa ou financeira, também retrata na característica da relação entre eles, principalmente em uma Federação triade como a brasileira. É nessa situação que os Consórcios Intermunicipais se encontram, visto que agem em áreas que passam os limites territoriais dos Municípios que os constituem e não alcançam os limites dos Estados.

A prática do tipo de descentralização a partir de 1988 no Brasil, observado como uma resposta para todos os problemas do regime anterior, não foi auxiliada com o devido planejamento e coordenação das ações governamentais. Entretanto, para Alves (2006), o Consórcio Público tem a complicada missão de socorrer as carências deixadas por essas falhas de coordenação para que os municípios conquistem tais barreiras.

Dessa maneira, o propósito maior da Lei dos Consórcios é promover as realizações de gestão associada de serviços públicos por entes federativos referentes de modo horizontal, mostrando a aceitação de que a realização do sistema cooperativo é essencial para fazer frente aos imbróglis alcançados pela alta conurbação que ocorre em vários territórios pelo Brasil afora. A promulgação da lei abre novo destino para o associativismo federativo no Brasil, no entanto, ainda há um longo percurso a ser percorrido para que se melhorem estes dispositivos de gestão associada e gestão metropolitana no Brasil.

Mais do que mecanismo de gestão, a Lei dos Consórcios aparece como um paradigma do direito público que permite um debate sobre os caminhos do federalismo brasileiro, porque

este ainda é inapto de apresentar respostas convenientes às realidades das cidades brasileiras, sejam elas situadas em regiões metropolitanas ou longe dos grandes centros, apresentando suas dificuldades específicas.

A formação dos Consórcios termina gerando um grande debate entre os vários participantes que são alcançados por um determinado incômodo, fazendo com que eles se tornem os protagonistas responsáveis pela resposta do impasse em pauta. A análise de diferentes opiniões e do contraditório proporciona uma visão sistêmica sobre o assunto, cujos impactos normalmente extrapolam o território de um único ente federado. Portanto, além do incentivo direto da procura da resposta de forma associada, os Consórcios terminam por trazer melhorias indiretas como o fortalecimento do Federalismo, resultado da discussão que se constitui entre os entes consorciados.

Para Teixeira (2007), em seu estudo sobre os Consórcios Intermunicipais de Saúde, a transferência de obrigações da União para os Estados e para os Municípios, tem se encontrado com obstáculos que ocorrem tanto de limitações organizacionais e financeiras, quanto de insuficiências por questões de escala e escopo, pela intensa divisão dos serviços. Para a autora, é verdade que os municípios foram os entes que mais se favoreceram com a descentralização correspondente pela CF de 1988. Todavia, esta descentralização também apresentou problemas financeiros de alto impacto para os administradores municipais.

Ao abordar sobre os modelos de cooperação para encarar tais dificuldades, Abrucio et al (2013, p.33) evidenciam que “em uma federação, as ações articuladas envolvendo algum grau de cooperação entre as unidades constituintes podem ocorrer tanto nas relações verticais quanto nas horizontais”. Para os autores, o consorciamento por ser um dos tipos de ação associada, tem se ressaltado recentemente, sendo que foi distribuído de forma ampla na área de saúde.

Dada o reconhecimento de vários problemas no âmbito municipal que requerem resultados que ultrapassam a competência de ação do poder local, seja em condições financeiras, estruturais ou de recursos humanos, para Abrucio e Soares (2001), a forma do Consórcio aparece como mecanismos de execução de funções de interesse comum.

Afinal, considerando o princípio de economicidade, embora com a obrigação de fornecer o serviço de maneira separada, tem a possibilidade de ser benéfico indo atrás de parceria com outros municípios, utilizando-se menos recursos e conseguindo as mesmas soluções. O contrário também pode acontecer, ampliando os status dos serviços fornecidos,

conservando-se os gastos que ficariam movimentados de maneira isolada. Contudo, resguardam os autores que os consórcios se constituem tanto como objeto político quanto administrativo.

De acordo com esta percepção estão Best e Pires (2013), quando apresentam que “o consórcio é um mecanismo institucional relativamente simples, eficaz e democrático de colaboração intergovernamental” (BEST e PIRES, 2013, p.127). Para Klink (2008) apud Best e Pires (2013), o consórcio corrobora a “busca pragmática por um grau maior de coordenação na provisão de diversos serviços” (BEST e PIRES, 2013, p.127).

Para Silva (2006), é uma missão para os governos fornecer explicações às grandes demandas dos cidadãos, consequência tanto da imensa expectativa de vida quanto da compreensão que amplifica o nível das exigências, sem aumentar a já formidável carga tributária.

Para enfrentar esse desafio, o autor disserta que a descentralização é um percurso, fazendo com que o governo local seja o causador pelos gastos dos governos. Neste seguimento, alega que os Consórcios Públicos Intermunicipais devem ser uma opção importante, já que eles podem ser organizados tanto para atividades de pequeno porte quanto projetos à longo prazo, posto que os benefícios de escala desse sistema são significativos, principalmente na solução de despesas deliberadas em longo prazo, sustentando o veredito e a execução no âmbito local.

Exemplos dessas possibilidades observando à longo prazo, estão nos marcos legais do Saneamento (Lei 11.455/2007), Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010), Mobilidade (Lei 12.587/2012), e mais recentemente o Estatuto das Metrôpoles (Lei 13.089/2015), todos apresentados após a Lei 11.107/2005, que incentivam o consorciamento mediante entes federados para resistir aos problemas destas áreas.

Ainda sobre a vantagem do ganho de escala, Miotta e Costa (2013) mostram estudo feito pelo Ministério do Meio Ambiente a respeito dos gastos de formação das propostas administrativas de resíduos sólidos para os mais de cinco mil municípios que destina a proporção dessa economia. Nesta análise, avalia-se que o custo total despencaria de mais de R\$1 bilhão, quando realizados individualmente, para aproximadamente R\$200 milhões, caso fossem processados cerca de 340 planos de modo integrado entre os municípios.

Laczynski (2012) apud Laczynski e Abrucio (2013) também evidencia em prol dos consórcios como um meio para o crescimento dos serviços públicos, além do desenvolvimento regional, salientando que existem experiências consistentes comprovando que os consórcios públicos podem funcionar abaixando a desigualdade.

Todavia, ainda que os progressos constituídos pela Lei dos Consórcios Públicos sejam promissores, os problemas da articulação federativa ainda permanecem. Não podemos cair na perdição de pensar que os Consórcios são o remédio para todos os impasses que os entes públicos passam. As dificuldades apresentadas pelos entes federativos são levadas para os Consórcios, como a baixa qualidade dos servidores públicos, divergências de agenda entre as áreas, lacunas de planejamento, problemas burocráticos e recursos limitados e mal aplicados, entre outros. Em um Consórcio, estes entraves se somam as obrigações dos territórios unificados, principalmente as discussões político-partidárias entre os integrantes dos Municípios.

Bugarim (2007) apud Teixeira (2007, p.12) assegura este entendimento, quando salienta que há fragilidade nas atuais associações intergovernamentais no Brasil, e que isso é consequência de organizações mal formuladas. Dessarte, o estudo dos Consórcios se caracteriza como uma preocupação considerável do momento no âmbito de políticas públicas, especialmente referente à eficiente aplicação do gasto público.

Conforme argumenta Teixeira (2007), pode existir circunstâncias em que os municípios estabeleçam retirar as parcerias, indo de encontro com as cláusulas contratuais do consórcio, mesmo com resultados positivos. Embora, outros riscos mencionados pela autora, como interesses políticoeleitorais, econômicos e até mesmo a heterogeneidade entre os municípios, são eventuais corrosivos para a sustentação dos consórcios. Portanto, a manutenção desses sistemas pleiteia uma grande confiança mútua entre os gestores. Outrossim, ações tanto da União quanto dos Estados, podem ser alternadas tanto na elaboração quanto no sustento dos consórcios, por meio de políticas peculiares para estas estruturas.

Logo, argumenta Fonseca (2013) que os Consórcios não devem ser apontados como o método que descobriram os problemas, mas que representam um dispositivo que ajuda no confronto das disputas que se destinam aos municípios, que encaram problemas cada vez mais relacionados. Alega que os Consórcios simbolizam dispositivos que acarretam essa articulação governamental para resistir à dificuldade dos desafios.

Reconhece Teixeira (2007) que é variado o leque de fatores que afetam o consorciamento. Contudo, disserta que as soluções constatadas pelos consórcios examinados apresentam que eles devem não só ser incentivados como existe a possibilidade de se desenvolver mecanismos que impulsionem a sua fundação e manutenção. Para isso, a autora resguarda que é fundamental a atuação das esferas federal e estadual no estudo e realizar iniciativas para motivar os consórcios. Os indícios mencionados pela autora de que o

consorciamento da saúde aumentou a eficiência e a qualidade dos serviços concedidos ao cidadão, assegura que a responsabilidade dos Consórcios como verdadeiro mecanismo de cooperação é observada e validado, e que esse procedimento precisa ser incentivado por aquelas esferas.

Enfatizando o valor dos Consórcios, Linhares et al (2012) apresentam que inicialmente analisados como meio pelo qual pequenos municípios fazem proporcionar serviços que não alcançariam fornecer isoladamente, também estão servindo como mecanismo de descentralização de políticas estaduais. Deste jeito, os Consórcios são instrumentos importantes para que a responsabilidade entre entes associados seja eficaz e permita arranjos federativos coordenados e cooperativos.

Após uma síntese sobre os conhecimentos de associativismo territorial no plano internacional, Abrucio et al (2013) salientam que há um pensamento crescente sobre a exigência de o poder local ter dispositivos de cooperação para resistir aos problemas e dilemas da administração pública. Se antes a opinião era de que a melhor solução era a entrega de todo o poder ao âmbito municipal, cada vez mais se entende que o plano só será determinante na resposta dos impasses se intervir com padrões de governança em rede.

Abrucio e Soares(2001), afirmam que no Brasil encontram-se diversos sinais que divergem a atuação cooperativa, como o municipalismo autárquico, o paradigma de competição horizontal, tanto no âmbito estadual quanto no municipal, o frágil papel de coordenador efetuada pela União e pelos Estados. Porém, em relação aos problemas, há condições que tiveram de estabelecer um parâmetro de cooperação regional amplo, havendo articulações horizontais e verticais, como o consórcio do Grande ABC.

Contudo, se repara que a despeito da ratificação do desenho dos consórcios e do conhecimento de exemplos que foram um sucesso, ainda estão longes de suas capacidades. Guimarães (2010) confirma esta percepção quando diz que, considerando os resultados positivos que têm mostrado, a cooperação por meio dos consórcios ainda está muito preambular.

Segundo Keinert, Meneguzzo e Rosa (2006), as Regionais de Saúde do Estado do Paraná ratificam que formação de consórcios foi de extrema importância para o desenvolvimento do ingresso aos serviços capacitados e para o crescimento da cobertura de atendimento. Mas, é indicado como uma deficiência a falta de programas peculiares de atendimento, como a Saúde do Trabalhador, considerando a apreensão com o atendimento

ambulatorial em prejuízo da importância integral à saúde e até mesmo da visão epidemiológica regional de saúde.

Ao investigar os consórcios de saúde do Estado do Mato Grosso, os autores argumentaram que, considerando os bons resultados, ainda enfrentam problemas que vão desde a conscientização dos Gestores Municipais até a carência de recursos humanos, havendo preocupação sobre o contexto jurídico e o entendimento do Tribunal de Contas daquele Estado mediante às condições fundamentais formais dos Consórcios. Enfim, resguardam que a questão financeira termina influenciando os demais setores. Desta forma, ela deveria ser verificada sob um panorama mais amplo, pretendendo partilhar os tributos estaduais de modo a servir as deficiências de políticas regionais, sejam elas de saúde, saneamento, desenvolvimento, entre outras.

Para Linhares et al (2012), os consórcios cresceram principalmente entre as políticas que pretendem acabar com os problemas que acontecem em territorialidades multimunicipais, como saúde, meio ambiente e infraestrutura. Porém, embora serem dispositivos de cooperação, a simples formação de consórcios não expressa que é necessariamente mecanismo de coordenação. Destarte, os consórcios amenizaram o desgaste de outras sistemas institucionais de coordenação, mas ainda demonstram lacunas no federalismo brasileiro em aspectos de maior cooperação, coordenação e integração.

Além do obstáculo de completar essa lacuna institucional, para Laczynski e Abrucio (2013), os consórcios precisam ser observados como mecanismos que devem funcionar na redução das desigualdades no Brasil, tanto no que se refere aos modelos socioeconômicos quanto no ingresso aos serviços públicos. Para os autores, os Consórcios já são observados como ferramenta que acarreta na cooperação intermunicipal, por haverem se institucionalizado antes de constituir legislação intrínseca para o assunto. Apesar disso, eles precisam ser analisados como acessórios que incentivam o desenvolvimento local, especialmente no projeto redistributivo.

Cabe destacar que por um lado a Lei dos Consórcios assegurou o regramento legal para a constituição dos critérios e deu uma direção estrutural para a sua elaboração e administração, por si só ela não promete a continuidade do Consórcio estabelecido. Desse jeito, acontece a ameaça da existência de arranjos que por diversas dificuldades, terminam realizando simplesmente os procedimentos burocráticos para a sua conservação, permitindo ir atrás para alcançar os objetivos acordados em sua criação. Por isso é importante a existência de políticas

públicas que incentivem não só a formação dos Consórcios, mas também que viabilizem a sua manutenção.

Losada (2012) também argumenta que os consórcios ainda necessitam de grandes incentivos para sua decisiva aplicação como instrumento que aprimora o fornecimento de serviços públicos. Para a autora, ainda que as melhorias e incentivos proporcionados pelo Governo Federal, ainda se encontra espaço para que os consórcios possam efetuar suas finalidades de forma mais efetiva.

Neste pensamento, Best e Pires (2013) apresentam a importância da presença do diálogo entre todas as áreas do governo mediante instrumentos e instituições que promova a sua cooperação e colaboração. Contudo, ainda é pequena a presença desses instrumentos e precipitado o desempenho dessas instituições com finalidade de ligação entre as esferas de governo, ocasionando na incapacidade de uma governança intergovernamental.

Ao abordar sobre os desafios dos consórcios, Trevas (2013) também argumenta que a sustentabilidade deles precisa de um acordo político rígido entre os integrantes federativos, requerendo uma cultura política que entre outras coisas, observando ao longo prazo em prejuízo do imediatismo, que possibilita o diálogo e que saiba enfrentar com a diversidade em desvantagem da decisão unilateral, o que não é personalidade da nossa classe política atual. Alega ainda que o consórcio público não é uma fórmula mágica. Dessarte, para que consiga ostentar soluções em curto e médio prazos, devem ser organizados com experiência técnica e administrativa eficientes, sob pena de se transformarem em um ente federativo abarrotado de burocracias corporativas. Para o autor, os consórcios públicos significam o amadurecimento do federalismo brasileiro, sendo um mecanismo de cooperação e coordenação que atende às necessidades da sociedade, que se mostrou carente deste exemplo de mecanismo.

Para Laczynski e Abrucio (2013), os maiores trabalhos dos consórcios se caracterizam na sua manutenção. A cooperação federativa deve acontecer tanto com os governos estaduais quanto com a União, pode provocar positivamente nesse modelo organizacional com vistas à sobrevivência dos consórcios, mesmo naqueles situados em municípios médios e grandes, que demonstram maiores deficiências de exercício coordenado.

Também se reflete que os problemas de consorciamento são maiores nos municípios grandes e médios, principalmente nas regiões metropolitanas. Para Reali e Reis (2013), embora nos grandes investimentos da União em programas planejados nessas localidades, elas persistem a exprimir fragilidade no procedimento coordenado e integrado, corroborado pelas disputas político-partidárias a cada dois anos.

4.3- Consórcio Público Intermunicipal na Área da Saúde

Segundo CRUZ (2001), a experiência no Brasil, ratifica o argumento de que municípios pequenos obtêm maior carência de cooperação, seja de acordo com a maior complexidade de resolução de seus impasses. Destarte, devido à sua grande dificuldade de recursos financeiros e administrativos, sua exigência de potencializar a eficiência de negociação com os outros entes federativos tendem a ter menos poder de barganha perante os governos estaduais e federal.

Inicialmente, os Consórcios Públicos de Saúde foram constituídos por decisão dos agentes no âmbito de alguns municípios, que depois acabaram se propagando devido a função dos governos estaduais. Na década de 1990, com o desenvolvimento da municipalização da saúde, as secretarias estaduais entraram em crise de identidade, já que o governo federal começou a se relacionar diretamente com os municípios. Ocorreu uma divisão na realização das políticas de saúde, uma vez que os municípios acabaram de ser considerados como unidades gestoras do ramo. Como uma das proporções de recuperar um papel importante na política de saúde, os governos estaduais conseguiram realizar a coordenação das ações municipais. Em grande capacidade, isso foi feito a partir da comprovação de que os municípios, individualmente, não conseguiriam proporcionar serviços de saúde compatíveis com as demandas de suas populações. Alguns governos estaduais, buscaram desenvolver dispositivos que estimulam a cooperação intermunicipal no âmbito da saúde.

A cooperação intermunicipal é complicada, visto que obriga um acordo entre entes federativos que, pela lógica político-eleitoral, são grandes concorrentes. Todavia, as peculiaridades objetivas na esfera da saúde tendem a requerer cooperação, pois regular a proposta dos serviços à exigência de se produzir ganhos de escala impõe estabelecer o sistema em um campo que extrapola os limites das fragmentações político-territoriais determinadas pelos municípios. Com os paulatinos crescimentos científicos e o aperfeiçoamento cada vez mais existentes na oferta dos serviços, a política de saúde exhibe aos governos o desafio de interpretar na oferta dos serviços o gradativo cardápio de especialidades. Esse desafio pleiteia cooperação entre governos para ser encarado com sucesso.

A despesa com saúde atinge elevadas cifras e vem impressionando o governo e os clientes do Sistema Único de Saúde (SUS). Motivos que podem esclarecer são o crescimento da expectativa de vida; o frequente ingresso de novas tecnologias médicas e as mudanças nas condições de morbimortalidade da população. Os medicamentos salientam-se como culpados por ampla parte do gasto em saúde, embora que seja evidente a importância dos medicamentos no cuidado à saúde, no entanto são bastante visados nas reduções governamentais. Pela carência

de recursos no setor público há uma pressão para adquirir mais eficiência, ou gerar mais com menos recursos. (SECOLI et al., 2005)

Alguns indícios propõem que o consorciamento da saúde provocou o crescimento de eficiência e de qualidade dos serviços apresentados, por obrigar escala de produção antagônica com a procura da população proporcional. A provisão de serviços de saúde por um único município pequeno tem a possibilidade de apresentar um excesso de capacidade estabelecida ou à ausência do serviço. O nível de excesso de capacidade aconteceria se cada município escolhesse por disponibilizar serviços de saúde para cada ramo. Por exemplo, um aparelho de ressonância magnética pode atender a dezenas de pacientes por semana. Certamente, em municípios pequenos, não tem tantos pacientes precisando dessa ferramenta. No outro lado, com o município percebendo que seu aparelho ficaria parado, pode optar em não o adquirir, levando a população a ficar sem o serviço.

A chance de associação dos municípios, especialmente de pequeno porte, para a provisão de serviços personalizados, por encaminhar economias de escala, podendo solucionar o problema de excesso de capacidade ou falta de provimento do serviço. Desta forma, diversos municípios se juntaram para adquirir e manter um aparelho de ressonância magnética, que por atender a uma demanda maior, não ficaria parado.

Todavia, a disponibilidade dos consórcios intermunicipais necessita de uma estabilidade em consequência da confiança mútua entre os participantes. Enfim, toda associação entre agentes para a execução de objetivos comuns envolve riscos. Há o risco de um ou mais integrantes não obedecerem com sua contribuição financeira. Em outras palavras, pode haver a compreensão, por parte de algum prefeito, de que o aproveitamento dos serviços e benefícios provenientes do consórcio poderia ser parcialmente mantido sem sua contribuição financeira.

Existe o risco para o ente consorciado, se comprometer financeiramente com contribuições futuras. O consórcio produz uma consistência no orçamento, evitando que o agente assuma com custos decorrentes de um acontecimento imprevisível, como uma calamidade pública. Tem a expectativa de que haja alterações nas opções do eleitorado, de maneira que a continuidade do prefeito no poder obrigue uma atribuição peculiar de recursos públicos. Adicionalmente, os eleitores de um município consorciado podem não compreender que seu município está oferecendo serviços de saúde mediante unidades situadas em outros municípios.

O que se entende é que para a formação e a manutenção dos consórcios intermunicipais, é preciso haver ganhos advindos do consorciamento e instrumentos de punição para os

municípios que desejem abandonar o consórcio. Deste modo, para que aumente a prática do consorciamento público no Brasil, é necessário haver um estabelecimento de regras que estabeleçam estímulos à sua formação e sustentabilidade, visto que a ausência de segurança jurídica pode causar na deficiência do funcionamento dos consórcios, pautada no descumprimento às regras da gestão pública e na impossibilidade de programação de suas atividades no médio e no longo prazo.

Evidencia-se que se um município abandonar o consórcio, seus habitantes permanecerão sendo atendidos pelos hospitais consorciados, assim como por qualquer estabelecimento de saúde da rede pública. A lei proíbe discriminação de pacientes baseado em sua moradia. Logo, um município teria estímulos para se consorciar, proporcionando a oferta do serviço público de saúde. Caso depois se retirar o consórcio, coloca o valor de manutenção em função dos demais consorciados.

Concluindo o pensamento, é incontestável a capacidade dos consórcios intermunicipais de desenvolverem a eficiência do serviço público. Contudo, ainda que as concepções positivas derivadas desse modelo de gestão contemporânea, nem sempre há incentivos para a composição e a preservação da parceria. O marco legal brasileiro presente necessita de melhorias de forma a viabilizar os mecanismos de incentivos essenciais para a formação e sustentabilidade dos consórcios.

5- CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho apresentou um panorama da realidade dos Consórcios Públicos Intermunicipais existentes no Brasil após a promulgação da Lei 11.107/2005, conhecida como a Lei dos Consórcios. A utilização deste tipo de modalidade já era habitual no Brasil, principalmente na área da Saúde, visto que a legislação sobre o assunto já autorizava este tipo de associação. Contudo, a promulgação da referida lei foi determinante para os Consórcios não só pela formação do marco legal, que deu enorme segurança aos entes consorciados, mas também por organizar uma estrutura de entes federativos afins de se consorciar.

As relações federativas, como o caso da saúde exige, são construídas tendo uma referência nacional, mas necessita das peculiaridades dos estados e dos municípios. Envolvem, relações governamentais com aspectos cooperativos e competitivos, vertical e horizontalmente. Por fim, a dependência de políticas públicas anteriores mostrou-se fundamental.

A experiência de cooperação entre entes federados via dispositivos consorciais existentes, embora represente esforços reais de trabalho conjunto, não tem se mostrado suficiente para fazer frente às complexidades federativas. A regulamentação dos consórcios públicos, por serem instrumentos de gestão da cooperação entre entes federativos, pode contribuir para suprir essa lacuna do federalismo brasileiro realizada em conflitos. É importante salientar, no entanto, que os consórcios públicos são meros instrumentos de cooperação.

Há temas que dialogam com a proposta de consórcios, mas não são solucionados por ela. São lembrados os conflitos quanto à gestão e ao compartilhamento de responsabilidades entre os entes federados em regiões metropolitanas; a efetivação de política de desenvolvimento regional; os processos de criação, incorporação, fusão e fragmentação de municípios; conflitos quanto à competência sobre serviços públicos; o conceito de responsabilidades e modelos de desempenho diante dos benefícios compartilhados por diversos entes federados. Se é verdade que os consórcios públicos poderão apoiar a execução cooperada de políticas com assuntos colaterais e territoriais, é importante reconhecer que eles não serão capazes de resolver todos os conflitos e pendências resultantes da forma contida na Federação brasileira.

6- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, F. L. e SOARES, M. M. Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- ABRUCIO, FL; et al. Associativismo intergovernamental: experiências brasileiras. Brasília, DF: MPOG: IABS3. Inovação na gestão pública. Cooperação Brasil-Espanha: v.8, 2013.
- ABRUCIO, FL; SOARES, MM. Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung. Pesquisas / Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung: n.24, 2001.
- ABRUCIO, L. F; COSTA, V. M. F. Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro. São Paulo: Fundação Konrad Adenaur, Série Pesquisas, n. 12, 1998.
- ALVES, V. Comentários à lei dos consórcios públicos. São Paulo: Leud, 2006.
- ANDERSON, G. Federalismo: uma introdução. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009., 2009.
- ANTINARELLI, Monica E P B; RAMOS, Ivoneti da S; CHRISPIM, Anna C D. Governança pública por meio de consórcios públicos: a eficiência tributária a partir da implementação do projeto de fiscalização tributária do CODAP. Caderno de Finanças Públicas, Escola de Administração Fazendária, Brasília, n. 13, p. 217-248, dez. 2013.
- ARRETCHE, MS. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV: Editora Fiocruz, 2012.
- BRASIL. Câmara Federal. Projeto de Lei nº 1071/1999, de 01/06/1999.
- BRASIL. Constituição Federal (1988). Artigo 241º da Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Senado, 1988.
- BRASIL. Decreto nº 6.017/2007, de 17/01/2007. Regulamenta a Lei 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.
- BRASIL. Lei Federal nº 11.107/2005, de 06/04/2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.
- BRASIL. Lei Federal nº 11.445/2007, de 05/01/2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências.
- BUGARIM, Mauricio. Prefácio. In: TEIXEIRA, L. Ensaio sobre consórcios intermunicipais de saúde: financiamento, comportamento estratégico, incentivos e economia política. Brasília, D.F.: Câmara dos Deputados/CODEP, 2007.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Consórcios públicos, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- Casseb, Paulo A. Federalismo. Aspectos contemporâneos. Coleção Saber Jurídico. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

COSTA, V. Relatório síntese do seminário internacional “Mecanismos de Articulação e Gestão Intergovernamental: experiência internacional e desafios para o Brasil”. Brasília, s/d. Mimeografado, 2003.

CRUZ, Maria do Carmo M. T. Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. São Paulo: Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.

CUNHA, Maria Couto. Relações intergovernamentais, políticas de descentralização e gestão da educação municipal, 2007.

CUNHA, Rd. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. 2004. Revista do Serviço Público, Brasília, ano 55, n.3, p.5-36, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Z. Direito Administrativo, (14a. edição). São Paulo: Editora Atlas, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O Consórcio Público na Lei 11.107/2005, de 6.4.2005. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador, nº 6, 2006.

DINIZ, C. C., Impactos territoriais da reestruturação produtiva. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

DURÃO, PEDRO. Convênios e Consórcios Públicos, 5ª. Edição. Curitiba: Editora Juruá, 2018

Egler, Cláudio; Mattos, Margarida (2003). Federalismo e gestão do território: as regiões integradas de desenvolvimento. In: Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação e pesquisa em Geografia, 5, Florianópolis. Anais eletrônicos. Rio de Janeiro: UFRJ, 2003.

GUIMARÃES, Luisa. Arquitetura da cooperação intergovernamental: os consórcios públicos em saúde de Mato Grosso, 2001.

GUIMARÃES, Tatiana Cordeiro. O consórcio público como instrumento de fortalecimento do federalismo brasileiro. Marco legal, vantagens e condições de formação. Dissertação de Mestrado em Administração Pública. Fundação José Pinheiro. Belo Horizonte, MG. 2010.

LACZYNSKI, P. e TEIXEIRA, M. A. C. “Os limites de um consórcio intermunicipal em condições assimétricas de poder: o caso do Cinpra no Maranhão.” In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, 2012.

LACZYNSKI, P.; ABRUCIO, F. L. Desigualdade e Cooperação Federativa: Um novo olhar para a discussão dos Consórcios. Projetos para o Brasil: Consórcios Públicos e as Agendas do Estado brasileiro. Fundação Perseu Abramo. 2013.

LINHARES, PS; MENDES, CC; LASSANCE, A. Federalismo à brasileira: questões para discussão. Brasília: IPEA, Diálogos para o desenvolvimento: v.8, 2012.

LOSADA, P. R. Consórcios Públicos: possibilidades de cooperação intermunicipal para o desenvolvimento urbano sustentável das cidades brasileiras. Revista de Administração Municipal – Municípios – IBAM, Rio de Janeiro RJ, ano 58, n. 280, p. 10-18, 2012.

MACHADO, JA; COSTA ANDRADE, ML. Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios. RAP: Revista Brasileira de Administração Pública. 48, 3, 695,2014

MEIRELLES, H. L. Direito Administrativo Brasileiro.2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1966.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Consórcio público: comentários à Lei 11.107/2005. São Paulo: RT, 2006.

REALI, M.; REIS, R. C. O Desafios do Consorciamento nas Regiões Metropolitanas. Projetos para o Brasil: Consórcios Públicos e as Agendas do Estado brasileiro. Fundação Perseu Abramo. 2013.

REZENDE, F. Modernização tributária e federalismo fiscal. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Konrad AdenauerStiftung, p. 25-41, 2003.

SECOLI, Silvia Regina; PADILHA, K. G.; LITVOC, J.; MAEDA, S. T. Farmacoeconomia: perspectiva emergente no processo de tomada de decisão. Ciência & Saúde Coletiva, v. 10, p. 287-296, 2005.

TEIXEIRA, L. Ensaio sobre consórcios intermunicipais de saúde: financiamento, comportamento estratégico, incentivos e economia política. Brasília, D.F.: Câmara dos Deputados/CODEP, 2007.

TREVAS, V. C. Y. Consórcios Públicos e o Federalismo Brasileiro. Projetos para o Brasil: Consórcios Públicos e as Agendas do Estado brasileiro. Fundação Perseu Abramo, 2013.

ZIMMERMANN, A. Teoria geral do federalismo democrático. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.