

Artigo

A ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL DO PODER E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REDEMOCRATIZAÇÃO

RESUMO: O presente trabalho analisará a organização territorial do poder e as políticas públicas de redemocratização, verificará o papel central que os governos locais desempenham na prestação das políticas públicas sociais e como esse processo sofreu influência do desenvolvimento histórico do nosso desenho institucional federal. Tratará do papel da descentralização e se essa forma de estado tem proporcional equivalência com a eficiência das políticas públicas. Por conseguinte, buscará tecer comentários acerca da importância do federalismo na identificação de um Estado Democrático. Desta forma, discute-se se o modelo federal de estado corresponde a uma proposta propulsora de políticas públicas sociais e se esse instituto é imprescindível em uma democracia.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo, diante de um Estado Democrático de Direito, busca analisar o federalismo brasileiro sob a ótica de um instituto fomentador de políticas públicas.

Um dos objetivos principais do presente estudo é buscar incluir a comunidade local no processo decisório e de forma a prestigiar a didática, o texto foi desenvolvido em tópicos. O primeiro trata da construção do federalismo no Brasil, o arcabouço histórico que respaldou a constitucionalização da descentralização e o repasse administrativo de competências e recursos do governo central aos governos subnacionais, abordando que o Estado Federal significa muito mais a institucionalização das políticas públicas sociais de forma efetiva, do que definir qual ente será responsável pela implementação.

Irá discutir se hoje estamos envoltos em um modelo de federalismo hierárquico ou que preza pela autonomia dos agentes administrativos, bem como se a descentralização representa realmente um autogoverno local ou se ainda permanece a interdependência com a União.

Em sequência, o segundo abordará se a fragmentação do poder é diretamente responsável pela eficiência nas políticas públicas sociais e fazer um paralelo com o modelo federal dos Estados Unidos; que se consagrou de forma inversa

que no Brasil. Nesse contexto, irá mostrar como o federalismo difere um governo autoritário do democrático.

Em consonância, o terceiro e último tópico analisará o federalismo embasado nos ideais democráticos de Estado e tratará das lutas sociais como meio de ascensão da descentralização dos governos locais. Ele abordará a relevância que da cidadania e da participação democrática da sociedade civil e que a democracia está sendo minada por diversos agentes criados para defendê-la.

Ao final, concluir-se-á se o federalismo se mostra ou não condizente com as sociedades democráticas atuais, cujos valores éticos e morais se baseiam nos moldes constitucionais de liberdade.

2 GOVERNOS LOCAIS COM PAPEL CENTRAL NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O DESENHO INSTITUCIONAL DO FEDERALISMO

O federalismo se desenvolve como forma de estado, cuja origem moderna deu-se em meados de 1787 nos Estados Unidos e, reúne em si uma engenharia institucional que acopla os conflitos sociais de base territorial, sempre prezando pelos ideais de: liberdade, republicanismo e subsidiariedade. Por tudo isso, o federalismo continua a despertar muito interesse no mundo político, em que pese trazer como condição de efetividade de uma federação, quatro tipos de descentralização: política, administrativa, legislativa e fiscal; em que governos subnacionais possuem espaços próprios de atuação (SOARES; MACHADO, 2018).

Souza (2004) entende o federalismo como um pacto entre os entes federativos, em que todos acordam mutuamente reconhecerem o papel institucional, territorial e de respeito às diversidades que cada um tem acesso. Uma confiança estabelecida normativamente que foi transposta para o plano efetivo de cooperação. Essas mudanças descentralizadoras no cenário político foram orquestradas por parlamentares que possuíam envolvimento com as demandas municipais, demonstrando que, no Brasil, bem como em outros países em desenvolvimento, a decisão ocorrida no âmago do Constituinte, não se trata de uma questão meramente administrativa, mas eminentemente política, visando, sobretudo, restaurar a Federação e consolidar a democracia, por meio do poder político e tributário disperso em entidades subnacionais.

A concepção meramente formalista de federalismo, que está posta nos ditames constitucionais, foi a perspectiva dominante até meados do último século. Entretanto, não aborda de fato a complexa combinação de atributos institucionais advindos da divisão territorial de poder. Muito embora o pacto constitucional tenha sua devida relevância, ele nem sempre traduz, efetivamente, os atributos de um Estado Federal, isto é, uma organização do poder político caracterizado por dupla autonomia territorial: uma central, que é o governo nacional e, outra descentralizado, chamados de os governos subnacionais (SOARES; MACHADO, 2018).

Os entes governamentais têm poderes únicos e concorrentes para governarem sobre o mesmo território e povo, sendo que a União governa o território

nacional e seus cidadãos, enquanto as unidades subnacionais governam uma parte delimitada do território nacional com seus habitantes. Ambos atuam dentro de um campo pactuado de competências. (Soares, 2013, p. 3).

No Brasil, o processo de redemocratização se iniciou nas lutas contra a ditadura militar e, a partir deste cerce de atuação mais democrático, buscou-se em contraposição ao Estado Unitário, uma agenda mais descentralizante, promovendo a inserção de movimentos sociais por maior participação nos processos decisórios. Esse discurso de eficiência na administração pública, entendida por custo e benefício, impactou diretamente no processo da formação de uma Federação e de políticas sociais descentralizadas, como a unificação de programas de transferência de renda (Bolsa Família); integrando, desta forma, as esferas locais de governo. Ademais, as políticas sociais universais: de saúde, educação e assistência social, também foram incluídas nesse contexto (LEITE; FONSECA, 2011).

A ênfase na descentralização e na participação dos cidadãos na formulação e implementação de políticas públicas deveria garantir que a redemocratização não se limitasse à mudança de regime político, mas se enraizasse em instituições e práticas (FARAH, 2006 apud LEITE; FONSECA, 2011, n.p.).

Segundo Franzese (2010, p.14), a Carta Magna de 1988 trouxe diversas novidades quanto à nova conjuntura federativa brasileira “e às competências de cada esfera de governo na promoção de políticas sociais”, mas foi nos anos 1990 que a forte diretriz de descentralização em prol dos governos locais se tornou tão atuante. Souza (2019) complementa que o desenho institucional de uma federação tem o intuito de agregar grandes áreas sob um só governo, mediante incentivos federais, para promover uma espécie de soberania partilhada e autossustentação política e econômica.

Concomitante à ascensão de governos municipais como impulsionadores de políticas públicas, idealizou-se a imagem de que os municípios seriam agora os principais responsáveis pelo coletivo local. Ocorre que, a municipalização de políticas públicas sociais não foi combinada com a exigência que tinham o padrão nacional de políticas sociais. Para solucionar esta questão, a partir da segunda metade da década de 1990, começou a implementar “uma série de ações, com o objetivo de nacionalizar padrões de políticas públicas e aumentar a coordenação entre os entes federativos”, como: transferências intergovernamentais, sendo elas: o FUNDEF na educação (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) e na área da saúde com a Norma Operacional Básica 01/96, objetivando uma universalização de políticas públicas basilares (FRANZESE, 2010, p.14). Franzese continua (2010, p. 14):

A esse novo contexto, somou-se uma conjuntura de crise fiscal federal e de implementação da chamada “primeira onda” de reformas de Estado, com o objetivo de redução do tamanho do Estado e com uma agenda de corte de gastos, mesmo que à custa da diminuição de atuação do governo federal nas políticas públicas.

Nesse contexto de “Nova República”, a ênfase na descentralização era na mudança de regime político, mas se enraizou em uma maior participação da população em políticas públicas voltadas não só para a redemocratização, mas em políticas públicas sociais (FARAH, 2006 apud LEITE; FONSECA, 2011, n.p.). Segundo Arretche (2004 apud LEITE; FONSECA, 2011, n.p.), a Constituição de 1988, em seu sistemas de competências concorrentes, normatizou a possibilidade de qualquer ente da Federação implementar programas nas áreas da saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento, mas, ocorre que nenhum ente era obrigado a fazê-lo e, por vezes, não estava disposto a fazê-lo. Dado a isto, ficou inoperante muitas dessas conquistas descentralizadoras.

Dentro desta perspectiva institucional, percebe-se que o processo de fragmentação proposto em sede constitucional não mais se vê aplicável, e sim, uma constante atuação federal, de forma direta, no processo de municipalização de políticas sociais. Dado a isto, abre-se um novo parâmetro de questionamento: a ação federal em âmbito municipal, não seria, então, uma centralização revestida de descentralização? Uma vez que para que ocorra o repasse de verbas intergovernamentais, os municípios ficam adstritos a concordar com os programas universalizados do âmbito federal, suprimindo sua autonomia. Ao passo que, em uma visão contrária, esses mecanismos também podem facilitar a diminuição das disparidades existentes em um país de grande extensão territorial e aumentar o poderio dos atores locais em melhorar a condição de vida da sua população. Portanto, há de se descobrir se no federalismo brasileiro ainda há a relação hierárquica, ou há apenas arenas de decisão política com maior ou menor abrangência, ou uma mistura entre autonomia e interdependência. (FRANZESE, 2010).

Assim, embora a descentralização tenha sido uma das metas da Carta Constitucional, houve, na verdade, o desenvolvimento de mecanismos facilitadores da implementação de políticas sociais e não com a provisão de aumentar a competência de decidir sobre onde e como investir os recursos. Por conta disso, o que ocorreu foi uma transferência de recursos e não de competências (SOUZA, 2004).

Os jogos de poder se instauraram da seguinte forma: Dentro de um Estado de extensa proporção territorial, associado a grande taxa de multiculturalismo, governos centrais, visando expansionismo e temerosos com ameaças externas, delegam parte da sua competência para governos locais, porque estes detêm a lealdade dos cidadãos. Por sua vez, governos locais, cooperativamente, concedem às autoridades centrais o que elas precisam para aumentar sua capacidade financeira e diplomática. Em resumo, a essência do federalismo está na barganha política e na distribuição de poder em partidos políticos. Certamente, para conseguir manter a Federação, o governo central deve reter mais poder, mas isso não iria o transformar em um estado unitário? Para que isso não ocorra, deve haver uma descentralização dos Partidos Políticos, o que significa que não pode haver apenas um partido político no controle do poder, ou seja, por meio do multipartidarismo e a efetiva de alternância no poder luta-se contra tendências centralizadoras na Federação, garantindo a autonomia e independência dos entes federativos (RIKER, 1975).

Mas Arretche questiona se essa seria mesmo a solução para realmente implantar um federalismo:

O Brasil, a existência de corpos legislativos separados nos níveis central e regional, a clara divisão de atribuições entre as esferas de governo e o bicameralismo não seriam instituições políticas suficientes para garantir a efetiva independência entre os níveis de governo. O poder do Congresso para emendar a Constituição, *sem ratificação dos Estados*, implicaria na prática a subordinação dos governos regionais às instituições centrais, o que seria uma característica dos Estados unitários (ARRETCHE, 2001, n.p.).

Nesse sentido, Arretche (2001) informa que há vários modelos de Federação. O federalismo estadunidense teve uma pré-condição histórica diferente do Brasil. Lá a federação se implantou antes da União dos Estados em um governo central, as treze colônias tinham identidade e interesses próprios, cujo propósito na Convenção da Filadélfia era preservar essa autonomia. Já no Brasil, a federação foi implantada após um forte Governo Central, desta forma, os estados tinham que disputar poder com o campo federal.

Logo, Souza (2004) propõe que se trata de um jogo eminentemente político e não administrativo. A diversidade existente nas municipalidades brasileiras é reflexo também de um arranjo político de poder: a distribuição dos partidos políticos, a atuação do prefeito, isto é, a variável mais importante para que a descentralização ocorra é o desenho institucional da política. Mas, mesmo diante de tantas desigualdades, o Brasil ainda representa um dos países mais descentralizados do mundo em desenvolvimento e, esta delegação se concentra em duas áreas em potencial: no aumento dos recursos financeiros para os municípios garantidos pela Constituição de 1988 e no aumento progressivo das transferências federais. Porém, Souza (2019, n.p.) alerta que mesmo por incluir o município na barganha federativa, constituindo um triplo federalismo, os municípios não podem reclamar no STF questões à invasão da sua competência em matérias sob sua jurisdição, como contam os estados. “A literatura sobre federalismo é quase unânime ao considerar essa prerrogativa uma das características de uma federação robusta.”

A despeito da capacidade desigual dos governos locais brasileiros de proverem serviços públicos sociais e de aumentarem a democracia local, muitos estão promovendo mudanças na governança local, não só como resultado dos mandamentos constitucionais, dos posteriores incentivos criados pelo governo federal e das pressões dos organismos multilaterais, mas também por políticas desenhadas localmente. No entanto, o novo sistema de governança local materializa-se de forma desigual entre os municípios brasileiros e sua sustentabilidade ainda não está clara (SOUZA, 2004, p.1).

Mesmo em meio a tantas disparidades entre os municípios, “os governos locais estão de fato substituindo o governo federal em algumas funções”, enquanto outras se encontram em um limbo jurídico, uma lacuna formada pelo ajuste fiscal do governo federal ou pelo desenho institucional político de municipalização que não conseguiu fomentar incentivos capazes de estimular a adesão dos municípios (SOUZA, 2004, p. 34).

3 DESCENTRALIZAÇÃO É SINÔNIMO DE EFICIÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

As políticas públicas influenciam o desenvolver do federalismo e vice-versa, são intrínsecos um ao outro, de forma que a distribuição de competências e a distribuição de recursos é um reflexo dessa relação de reciprocidade.

Não há como se falar em políticas públicas sem pensar em direitos sociais^[3]. Nas palavras de BARRETTO^[4], os direitos sociais não se revelam como expressão de “caridade”, nem mesmo assistencialismo, por parte do Estado, mas como obrigações de cunho moral. A partir desta premissa o autor discorre sobre o que ele denominou de “falácia sobre os direitos sociais”, onde argumenta, em consonância com Bobbio, que, no atual estágio, não há mais relevância em justificar os direitos humanos, mas tão somente protegê-los.

A partir da compreensão de que os direitos sociais se traduzem em exigência moral, argumentos que suscitem a questão da “reserva do possível” seriam de segunda ordem e, na verdade, procuram apenas tangenciar a questão dos direitos sociais para retirar-lhes, ou, ao menos, reduzir-lhes a efetividade^[5]. Acrescenta ainda o autor que tais direitos não poderiam, em tempo algum, estar sujeitos a “negociações políticas”^[6].

Concordamos com o autor quando este considera teoricamente falacioso o conflito entre os direitos civis-políticos e os direitos sociais, não bastando essa distinção para reduzir o alcance dos direitos sociais, já que os direitos de primeira dimensão igualmente exigem vultosos gastos pelo Poder Público para a sua garantia.

No entanto, ao nosso sentir, o autor desconsidera um dado bastante útil, que é a cultura social, que leva à judicialização primordialmente dos direitos sociais - e isto é de profunda relevância para o entendimento do dilema - já que exige, por parte dos intérpretes, uma visão diferenciada relativamente a essa categoria de direitos, considerando ainda que são cada vez mais frequentes as ações pleiteando o custeio de cirurgias médicas e entrega de medicamentos.

Se a classificação é estéril e argumentos de ordem material não podem ser utilizados para a interpretação desses direitos, o tratamento, a ser conferido pelo julgador deveria ser o mesmo quando os direitos de primeira e segunda dimensão fossem levados à decisão por meio de ações judiciais.

Refletir desse modo não significa corroborar a crítica aduzida por Barretto, quando este sustenta que os direitos sociais não podem ser encarados como direitos de segunda ordem. De fato (em apoio ao autor), os direitos sociais não são direitos de hierarquia inferior, mas, como são manejados pela comunidade jurídica de modos distintos, devem ser apreciados, pois, diversamente.

Quanto à questão de dependerem de uma economia forte^[7], não se consegue vislumbrar em que medida apenas a “vontade política” será hábil para a implementação das demandas sociais, que, acima de qualquer coisa, exigem

(não só, mas também) “dinheiro no cofre” [8], independentemente dos aspectos volitivos daqueles que manejam a norma.

Retomando a discussão sobre o federalismo, este importa na representação política, na governabilidade, mas também as políticas públicas, pois geram efeitos sobre as relações federativas (FRANZESE; ABRUCIO, 2009). Não obstante, Carmo anuncia como os entes são organizados na Federação:

No federalismo, os entes territoriais possuem autonomia, mas só o poder central possui soberania. Essa organização política territorial se expressa em um balanceamento de forças, isto é, um equilíbrio institucional entre forças centrípetas e centrífugas capaz de assegurar uma situação de dupla autonomia territorial (Soares e Machado, 2018 apud Carmo, 2019).

Há dois modelos de federalismo que deveriam coexistir juntos. O modelo competitivo, em que o federalismo cria novos atores institucionais, sendo estes autônomos para implementar suas próprias políticas públicas sociais. E o modelo cooperativo, cuja principal característica é a possibilidade de decisão conjunta, em que há compartilhamento de responsabilidade (competências concorrentes de atuação). Isto é, o primeiro modelo foca na autonomia e o segundo, na interdependência (FRANZESE; ABRUCIO, 2009).

Conforme aduz Franceze; Abrucio (2009), o problema que assola o modelo competitivo é a competição entre estados, visto que isso gera um desafio de ação coletiva. Ocorre que os estados realizam menos investimentos nas áreas sociais, pois assim, os beneficiários de outras localidades da Federação não serão atraídos, já que a atração de novos consumidores resulta em maiores custos em políticas públicas e, consequentemente, sem uma prestação de serviços adequada, perde-se legitimidade perante seus eleitores. Tudo gira em volta de um jogo político capaz de gerar essa fragilidade do sistema, em que interesses dos partidos políticos estão em jogo dentro do processo de fomento de políticas públicas.

Já no que se refere ao processo cooperativo, também é possível notar lacunas, mesmo tendo um sistema de taxação conjunta, equalização fiscal e compensações financeiras com o objetivo de garantir a cooperação, em que no âmbito federal há a formulação de políticas públicas e nos entes subnacionais a sua implementação, essa interdependência geraria menos fluidez nas políticas públicas, tornando-as rígidas e dificultando mudanças (FRANZESE; ABRUCIO, 2009).

Para garantir a autonomia política dos entes subnacionais, faz-se necessário a inclusão dos Poderes Executivo e Legislativo em todos os níveis, mas, ainda assim, isso não se mostra suficiente. Quanto à presença do Poder Judiciário, esta foi dispensada pela Constituição de 1988 aos municípios, demonstrando que não significa algo necessário para um ente ser considerado, de fato, autônomo. Percebe-se que a dinâmica de ocupação dos poderes diz muito sobre a efetividade da descentralização política e sobretudo, do federalismo. Se os poderes forem autogovernados, estamos diante de uma federação, um modelo matricial em que há múltiplas comunicações entre os governos

nacionais e subnacionais. No entanto, fala-se em estado unitário, quando há um modelo piramidal, em que os institutos se relacionam hierarquicamente, cuja subordinação derive dos governantes (por seres nomeados por eles) ou dos partidos políticos que os controlam (SOARES; MACHADO, 2018).

Por conseguinte, Soares e Machado (2018) descrevem que a divisão constitucional de competências, como a fiscal e a administrativa, entre os níveis de governo, também é uma característica de um federalismo efetivo. Fato é que a falta de recursos financeiros próprios intensifica um problema de dependência entre os entes. E, nessa perspectiva, a descentralização administrativa, como a divisão de competências em si, caso seja falha, pode ocasionar duplicidades ou ausências de atuação dos governos, mas não necessariamente falta de autonomia, isto é, cada ente dispõe da competência atribuída à sua localidade.

Embora Estados e municípios cumprissem a regra constitucional de gastar 25% de suas receitas em ensino, cada um estabeleceu sua própria prioridade de gasto. Ainda que a autonomia de decisões de alocação de gasto tenha possivelmente produzido melhor adaptação a necessidades locais, seus efeitos foram a elevação generalizada do gasto acompanhada de superposição e a dispersão das ações (ARRETCHÉ, 2004, n.p.).

Dado a isto, a crise do federalismo se instaura quando os mecanismos que foram a base estruturante da sua proposta ruinam. Como por exemplo: tanto o Brasil, quanto os Estados Unidos da América e outros países federados, institucionalizaram segmentos que deveriam ser a raiz estruturante do Federalismo, sendo um deles o bicameralismo, composto sobretudo pelo Senado, e, além disso, o Superior Tribunal de Justiça, mas, na prática, estas instituições não desempenham papel descentralizante na qual foram criadas (SOARES; MACHADO, 2018).

Vê-se que “o sucesso das políticas públicas em um Estado federal depende da capacidade de instaurar mecanismos de controle mútuo e de coordenação entre os níveis de governo.” O caso brasileiro foi um modelo centrífugo de federação, em que a união foi enfraquecida, para dar poder aos estados. Já nos Estados Unidos, ocorreu de modo inverso, ou seja, o pacto federativo que originou o poder central, que até então, era inexistente. Isto é, o federalismo no Brasil é sinônimo de descentralização, mas em outros países, é igual à centralização (ABRUCIO; FRANZESE, 2010, p.2).

Alguns critérios se tornaram importantes para a compreensão do federalismo. Por exemplo, para entender as ações do governo federal, no atendimento às demandas sociais, é preciso compreender que essas ações seguem o ciclo das políticas públicas (definição de agenda, identificação de alternativas, seleção das opções, implementação e avaliação). Cada ação mobiliza diversas estruturas do estado, como o seu corpo burocrático, o aparato legal e os recursos financeiros (CARMO, 2019, p.124).

De acordo com Abrucio e Franzece (2010), os estados que vivem em um jogo oligárquico de poder, foram fortalecidos, afastando do ideal republicano

adorado pelos Estados Unidos em suas províncias e que fora àquele que embasou o federalismo brasileiro. No Brasil, a eleição presidencial era definida com um acordo entre os dois principais estados da Federação, São Paulo e Minas Gerais, isto é, vigorava as fraudes, voto de cabresto e inexistência de qualquer fiscalização independente do processo eleitoral; relações que se intensificaram ao distribuir o poder.

O problema de coordenação de políticas públicas é ocasionado pela superposição de competências concorrentes e competição entre os entes, pois isso dispersa a autoridade e a consistência interna responsável pelas decisões coerentes em matéria de políticas públicas sociais. Vigora, então, a existência de muitos agentes institucionais com poder de veto no processo decisório e consequentemente, reduzem grande parte das políticas nacionais a um mínimo denominador comum (Weaver; Rockman, 1993 apud Arretche, 2004).

Em conjunto, as instituições políticas nacionais tendem a dotar o governo federal de capacidade de coordenação das políticas sociais, a despeito das tendências centrífugas derivadas da descentralização fiscal e da fragmentação do sistema partidário (ARRETCHÉ, 2004, n.p.).

Enquanto isso, os partidos políticos que deveriam atuar como “um mecanismo de contrapeso às tendências centrífugas do federalismo”, geram ainda mais problemas, pois a fragmentação do sistema partidário tornou “frágil a base de apoio partidário dos presidentes na federação brasileira”, reduziu a coordenação das ações de governo, ou seja, limitou a adoção de um programa efetivo de políticas públicas sociais (ARRRETCHÉ, 2004, n.p.).

Abrucio e Franzese (2010) salientam que a descentralização atingida por meio da Constituição Federal de 1988, tornou evidente a municipalização de políticas públicas, mas estas ainda continuavam subordinadas financeiramente dos entes centrais; bem como resultou nos estados tentando se “eximir da responsabilidade de investimento, considerando que estavam constitucionalmente desobrigados” a tanto. O governo central já perdendo grande parte dos seus recursos para financiar programas estaduais e municipais, aproveitou e, também, repassou funções, uma verdadeira operação desmonte. Ou seja, cada um responsabilizando o outro pela má condução da máquina pública. Abrucio e Franzese (2010, p.7) continuam:

Nesse contexto, grande parcela dos encargos acabou sendo assumida de forma desorganizada pelos municípios, muitas vezes com pouca cooperação junto às outras instâncias federativas, noutras, com um aumento da competição entre os próprios governos municipais. O fato é que se construiu um padrão autárquico de municipalismo, transformando os prefeitos nos atores fundamentais da dinâmica local e intergovernamental, cada qual defendendo a autonomia de seu município como se esta significasse um isolamento das demais unidades da federação (...)

Em resumo, a assunção de responsabilidades pelos municípios não resultou em melhoria da gestão das políticas públicas sociais e muito menos angariou uma maior democratização local. A “prefeiturização” do poder, na maioria dos

casos, devido à baixa qualidade da burocracia municipal, não agregou participação social e não ocasionou em pouco potencial transformador (ABRUCIO; FRANZESE, 2010).

Assim, a descentralização não contribuiu para o potencial federativo almejado na década de 1990, visto que as melhorias pouco evidentes foram nos setores de educação e saúde, por meio de repasse de recursos públicos e pela adoção de padrões nacionais de políticas públicas. “Na área da Educação, mais especificamente no ensino fundamental, o Governo Federal assumiu um papel central no processo de municipalização.” Sendo assim, deduz que o federalismo é necessário para a democracia, mas isso não significa eficiência em políticas públicas sociais (ABRUCIO; FRANZESE, 2010, p. 9).

4 RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA FORMAÇÃO DE UMA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: O IMPACTO DO FEDERALISMO NA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Foi a partir de 1988, com o processo de redemocratização, que o Brasil optou por ser um modelo de federação “que constitucionaliza as políticas públicas, centraliza o processo decisório no Executivo e no Legislativo nacional e descentraliza para as esferas subnacionais sua implementação e parte do seu financiamento” (SANTANA; IGLECIAS, 2014, p.8).

A Constituição de 1988, além de marcar o retorno do país ao regime democrático e descentralizado, e garantir expressamente os direitos de cidadania (civis, políticos e sociais), inovou ao estabelecer os municípios como entes federados. A atual Constituição imprime o seu caráter federal, de forma clara, já no Art. 1º e garante a autonomia dos entes no Art. 18 (CARMO, 2019, p. 123).

Uma condição ao federalismo é a democracia, isso porque, para fluir a administração setorial de políticas públicas, as unidades federadas devem gozar de autonomia e estarem inseridas em um regime democrático em que esse rearranjo político-administrativo seja possível em relação ao governo central. “As unidades federadas precisam da garantia de sua autonomia, o que representa a necessidade de um governo central democrático, que favoreça a descentralização político-administrativa” (CARMO, 2019, p. 120).

Em outras palavras, Arretche (1996) passou a analisar que a muito tempo se supôs que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e essa medida consolidaria a democracia. Semelhantemente, também associaram as formas descentralizadas de prestação de serviços públicos com eficiência na prestação de serviços públicos, elevando o bem-estar da população local. Logo, incentivos a reformas do Estado nessa perspectiva eram sempre viáveis, afim de incentivar propostas e ideais progressistas.

Em contraposição, “passou-se a associar centralização a práticas não democráticas de decisão, à ausência de transparência das decisões, à impossibilidade de controle sobre as ações de governo e à ineficácia das

políticas públicas". Todas as expectativas postas sobre o modelo descentralizado de governo implicaram na necessária diminuição do escopo de atuação do governo central; colocando o regime democrático em verdadeiro colapso. Pois, a concretização dos ideais democráticos está mais propensa à natureza das instituições e como irá proceder no processar das decisões, do que do nível de governo encarregado da gestão das políticas (ARRETCHE, 1996, n.p.).

Contrariamente às teses que advogam a redução do escopo de atuação do governo federal, o sucesso da descentralização depende (...) de uma redefinição do papel estratégico do governo federal em um novo arranjo federativo. (...) o uso clientelista de recursos públicos (...) depende mais fortemente da natureza das relações entre burocracias públicas, e das possibilidades de controle efetivo dos cidadãos sobre a ação dos governos, do que da escala ou nível de governo responsável pela prestação dos serviços (ARRETCHE, 1996, n.p.).

Nessa lógica, Arretche (1996) assegura que com a redemocratização e com a emergência do Congresso e dos representantes do executivo local como atores decisivos no processo decisório, a negociação entre as unidades políticas da Federação foi reequilibrada, ou seja, todos estavam em iguais condições. Assim, as medidas descentralizadoras foram fruto das elites políticas locais, em busca de fortalecer sua legitimidade através do controle de máquinas eleitorais e administrativas. Ora, mantida a balança de poder do novo equilíbrio federativo, tende a se aprofundar a direção descentralizadora da reforma do Estado.

A municipalização na prestação de políticas públicas sociais deveria significar não apenas a transferência de competência na implementação, mas, na verdade, participação popular no processo decisório, bem como controle e transparência na atuação, todavia, a Constituição Federal de 1988 foi "pródiga na criação de mecanismos de participação das comunidades locais em alguns fóruns decisórios e no controle dos resultados de certas políticas públicas locais" (SOUZA, 2004, p.38).

Como resultado, muitos governos locais estão implementando ou consolidando várias experiências participativas, que vão desde conselhos municipais setoriais voltados para a decisão, participação na gestão e fiscalização de políticas sociais e de pequenas obras públicas, até a incorporação de segmentos sociais marginalizados do processo decisório na alocação de parcela dos recursos orçamentários locais, através do que ficou conhecido como Orçamento Participativo – OP (SOUZA, 2004, p. 38).

Conforme preceitua Franzese (2010), em sociedades menos homogêneas, incluir as minorias no processo de tomada de decisões de representação política, melhora a qualidade da democracia e deveria ser o papel fundamental do federalismo. Já para Stepan (1999), somente uma democracia constitucional pode proporcionar as garantias necessárias para assegurar que as prerrogativas legislativas das unidades da federação serão respeitadas.

“Isto é, apenas em uma democracia tem-se a segurança de que o governo central não poderá, à sua discricionariedade, subtrair poder das unidades federativas.” Para que haja qualquer alteração no pacto federativo, deverá ser objeto de emenda constitucional e respeitar o poder de veto dos governos subnacionais por meio da sua atuação nas Câmaras Legislativas. Sendo assim, conclui-se que somente os governos que adotem o regime democrático podem ser verdadeiras federações (FRANZESE, 2010, p.30).

Essa classificação deixa claro o impacto das instituições federativas sobre a representação política, levando a um terceiro ponto de discordância entre os autores: Embora Riker defende normativamente o federalismo pela tendência do bloqueio das maiorias para fragmentar os partidos, alega que as instituições federativas não têm, por si mesmas, nenhum impacto político (STEPAN, 1999, p. 10).

Sob o mesmo olhar, Lijphat (1999 apud Abrucio; Franzese, 2009, p.25) analisa o perfil institucional das federações e coloca em papel de destaque para caracterizar um modelo de democracia consensual, em prol de representar as minorias: o legislativo bicameral, as constituições federais rígidas e o Poder Judiciário como última instância para solução de conflitos constitucionais federativos. Dessa forma, todos os atores estarão presentes no processo decisório, melhorando a representação em sociedades mais heterogêneas. Logo, “qualquer que seja a opção – pela democracia majoritária (STEPAN, 1999) ou pelo modelo consensual (LIJPHART, 1999)”, sempre haverá influência das estruturas federativas em um sistema político-democrático.

Em uma abordagem histórica, Fonseca (2007) sustenta que o desenvolvimento da democracia no Brasil e a participação do cidadão na seara política, se deu, sobremaneira, por meio da Constituição Federal de 1988, mas, com isso, necessitava de uma conjuntura administrativa que abarcasse todo esse processo republicano, sendo necessário, iniciar o processo de descentralização. Ocorre que o poder local brasileiro ainda mantinha raízes oligárquicas e patrimonialistas na sua formação social. Diante disso, o processo de federalização foi dominado pelas oligarquias, pela escravidão e pelo grande latifúndio, mesmo tendo como objetivo a sua abolição:

Como se observa, o avanço da democracia deu-se em várias frentes, num movimento que procurou suplantar o passado escravista, elitista e autoritário da formação social brasileira. Novos direitos civis, políticos e sociais foram então incorporados à Constituição. Especificamente quanto ao sistema político, em que a participação política é central, as inovações são de grande magnitude (FONSECA, 2007, n.p.).

Adotar a forma de estado federalista era sinônimo de uma comunidade autônoma perante o Estado e essa autonomia era peça fundamental tanto ao capitalismo empreendedor quanto à ideia de liberdade. Com isso, pode-se mapear a democracia e todo arcabouço institucional formado para fomentá-la e perceber que desde o princípio o nosso viés democrático foi deficitário. “A democracia, torna-se polissêmica, pois não pode mais ser circunscrita à arena político-institucional, embora continue a contemplá-la” (FONSECA, 2007, n.p.).

5 CONCLUSÃO

Ante ao exposto, é possível concluir que o federalismo, consagrado na Constituição de 1988, adveio do modelo estadunidense, mas se difere dele, pois buscou o enfraquecimento do governo central ao permitir que o poder decisório fosse dissipado entre os entes federativos.

Seguindo essa linha de pensamento, apesar da importância dada ao pacto federativo, ele representa o federalismo apenas no âmbito formal, não conseguindo abranger todas as nuances desse instituto e da relevância que ele possui na persecução de políticas públicas sociais e vice-versa; trazendo uma noção mais acentuada de cidadania, democracia e participação popular nas decisões políticas.

Neste sentido, apesar do modelo de Estado Unitário parecer distante na vivência de uma República e, ante a uma Constituição promulgada, a democracia depende de uma série de fatores que somados conseguem efetivar todos os direitos sociais que são normas programáticas para serem institucionalizadas.

Sendo assim, o Estado Federal evidencia-se como instituição disposta a conferir aos governos locais maior autonomia para a realização de políticas públicas sob o padrão nacionais e a prestação de direitos a toda comunidade social. Entretanto, este modelo político e administrativo não é de fato legítimo ante ao Estado Democrático de Direito se continuar adotando perspectivas oligárquicas, bem como permanecer marionete dos interesses dos partidos políticos.

Ao imprimir práticas que, na verdade, ratificam o autoritarismo, a prevalência do Poder Executivo sobre os demais, mina as liberdades políticas, isto é, o Estado Democrático de Direito como um todo. Logo, o federalismo deve ser um modelo que reúna os ideais republicanos em toda sua cadeia de atuação.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, FL; FRANZESE, C. **Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil.** In: LEVY, Evelyn; MEDEIROS, Paulo César. (Org.). Construindo uma Nova Gestão Pública. NATAL: SEARHH / RN, 2010, v. 1, p. 23-51.

ARRETCHE, Marta. FEDERALISMO E DEMOCRACIA NO BRASIL - a visão da ciência política norte-americana. São Paulo: **São Paulo em Perspectiva**, vol.15 no.4, 2001. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400004.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? São Paulo: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.11, n.31, 1996. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/publicacoes-sp-2056165036/rbcs/206-rbcs-31>.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo: **São Paulo Perspectiva**, vol.18 no.2, 2004. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>.

CARNEIRO, Claudio. **Neoconstitucionalismo e Austeridade Fiscal: confronto constitucional-hermenêutico das cortes constitucionais do Brasil e de Portugal**. Salvador: Juspodivm. 2017.

_____. **Ainda é possível falar em Direitos Sociais?** In Manuel Monteiro Guedes Valente (coord). Os desafios do Século XXI. Violência, criminalização, consenso, tutela digital e laboral. Coimbra: Almedina. 2019.

_____. **O Compliance na Administração Pública e a lei 13.3030/16.** Revista de Direito da Faculdade Guanambi. v. 3 n. 01 (2016). DOI: <https://doi.org/10.29293/rdfg.v3i01.103>. Disponível em <http://revistas.faculdadeguanambi.edu.br/index.php/Revistadedireito/article/view/103>

CARMO, Erinaldo Ferreira do. Federalismo e Políticas Públicas Educacionais. Pernambuco: **Revista do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPE - Espaço Público**, v. 3, p. 117-136, abr. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicasppublicas/article/view/240107>.

FONSECA, Francisco. Democracia e participação no Brasil: descentralização e cidadania face ao capitalismo contemporâneo. Florianópolis: **Rev. Katálysis**, v.10, n.2, 2007.

FRANZESE, Cibele. **Federalismo Cooperativo No Brasil: Da Constituição De 1988 Aos Sistemas De Políticas Públicas**. São Paulo: Tese de Doutorado - Fundação Getulio Vargas, 2010.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. Brasília: **ENAP - Caderno EIAPP - Reflexões para Ibero-América Avaliação de Programas Sociais**, 2009. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/693/1/Reflex%C3%B5es%20para%20Ibero-Am%C3%A9rica%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20Programas%20Sociais.pdf#page=26>.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva; FONSECA, Francisco. **Federalismo E Políticas Sociais No Brasil: Impasses Da Descentralização Pós-1988**.

Salvador: **Revista UFBA**, v.18 - n.56, p. 99-117, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/osoc/v18n56/a05v18n56.pdf>.

RIKER, W. **"Federalism"**. In: GREENSTEIN, F. and POLSBY, N. (ed.). *Handbook of Political Science*. Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company, v.5, 1975.

SANTANA, Carlos; IGLECIAS, Wagner. **Estado, burocracia e controle democrático**. São Paulo: ALAMEDA CASA EDITORIAL, 2014.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. **Federalismo e Políticas Públicas**. Brasília: Enap Escola Nacional de Administração Pública, 2018. https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3331/1/Livro_Federalismo%20e%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABblicas.pdf

SOARES, Márcia M. **Formas de Estado: federalismo**. Manuscrito. Belo Horizonte: UFMG/ DCP, 2013.

SOUZA, Celina. **Governos locais e gestão de políticas sociais universais**. São Paulo: In São Paulo Perspectiva, n.18, v. 2, 2004.

SOUZA, Celina Maria de. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, **Fundação Oswaldo Cruz – Cad. Saúde Pública**, v.35, suplemento 2, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00046818>.

STEPAN, Alfred. **Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos**. Dados, vol. 42, nº 2, pp. 197- 251, 1999.

Notas:

[1] Advogado. Pós-doutor pela Universidade Nova de Lisboa. Doutor em Direito Público e Evolução Social. Mestre em Direito Tributário. Professor convidado do Curso de Mestrado e Doutorado da Universidade Autónoma de Lisboa. Professor do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do UniFG/BA. Vice-presidente da *Ethical & Compliance International Institute*. Membro da Comissão de Direito Lusófono do Conselho Federal da OAB. Presidente da Comissão de Direito à Educação da OAB/RJ. Presidente da Comissão de Compliance e Governança do IAB. Professor convidado da Fundação Getúlio Vargas e da Escola da Magistratura do RJ. Coordenador do Centro Baiano de Investigação sobre Direito, Educação e Políticas Públicas da UniFG/BA. Diretor da Escola Superior de Advocacia do IAB. Conselheiro da OAB/RJ. Endereço eletrônico: professorclaudiocarneiro@gmail.com.

[2] Advogada e Consultora Jurídica. Mestranda em Direito pelo Centro Universitário UNIFG, pós graduada em Direito Tributário pela Faculdade IBMEC São Paulo, graduada em Direito pela Faculdades Integradas do Norte

de Minas (FUNORTE), pesquisadora do Núcleo de Estudos de Direito, Economia e Instituições (NEDEI), bolsista e pesquisadora da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB). Email: isabellafernandesadvocacia@gmail.com e vidagbi@hotmail.com.

[3] CARNEIRO, Claudio. *Ainda é possível falar em Direitos Sociais?* In Manuel Monteiro Guedes Valente (coord). Os desafios do Século XXI. Violência, criminalização, consenso, tutela digital e laboral. Coimbra: Almedina. 2019. P. 152.

[4] BARRETO, Vicente de Paulo. *O fetiche dos direitos humanos e outros temas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 195.

[5] CARNEIRO, Claudio. *Neoconstitucionalismo e Austeridade Fiscal: confronto constitucional-hermenêutico das cortes constitucionais do Brasil e de Portugal*. Salvador: Juspodivm. 2017. P. 35

[6] BARRETO, Vicente de Paulo. *Op. Cit.* p. 197.

[7] Seria a segunda falácia trazida pelo autor, de quem, muito respeitosamente, discordamos nesse particular.

BARRETO, Vicente de Paulo. *Op. Cit.* p. 203.

[8] Fazendo, evidentemente a ressalva bem trazida por Ingo Sarlet (citando Eros Grau) de que a “reserva do possível ‘não pode ser reduzida a limite posto pelo orçamento’ até porque, se fosse assim, um direito social sob ‘reserva de cofres cheios’ equivaleria, na prática – como diz José Joaquim Gomes Canotilho – a nenhuma vinculação jurídica”. Importa, portanto, que se tenha sempre em mente que, quem ‘governa’ – pelo menos num Estado Democrático (e sempre constitucional) de Direito – é a Constituição, de tal sorte que aos poderes constituídos impõe-se o dever de fidelidade às opções do Constituinte, pelo menos no que diz respeito aos seus elementos essenciais, que sempre serão limites (entre excesso e insuficiência!) da liberdade de conformação do legislador e da discricionariedade (sempre vinculada) do administrador e dos órgãos jurisdicionais”. SARLET, Ingo. *In: Os direitos sociais como direitos fundamentais: contributo para um balanço aos Vinte Anos da Constituição Federal de 1988*. In: Vinte anos da Constituição Federal de 1988 (Coord. Daniel Sarmento, Cláudio Pereira Souza Neto e Gustavo Binembojm) Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 505.

Palavras Chaves

Federalismo. Democracia Participativa. Políticas Públicas.