

MUNICIPALIDADE E GESTÃO EM FOCO: o federalismo brasileiro efetivando a participação social

Documento para su presentación en el VIII Congreso Internacional em Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (Madrid, España) del 25 al 28 de septiembre de 2017.

Lara Silva Laranja
laralaranja@gmail.com

Magda de Lima Lúcio
magdadelimalucio@gmail.com

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Universidade de Brasília (PPGDSCI/CEAM/UnB)

Resumo:

A Constituição Federal brasileira de 1988 inovou quando elevou o município ao status de ente federado, dotado de autonomia, auxiliando na redução das assimetrias federativas e da desigualdade. A medida é relevante na promoção da participação social, já que o município é o ente com maior contato com a comunidade, aproximando governantes e governados. Assim, os mecanismos de participação social contribuem para a efetivação de uma gestão participativa, surgindo como uma alternativa à crise da democracia representativa brasileira. Já no âmbito da articulação interfederativa, o município gerou novos arranjos possíveis e levantar demandas de localidades outrora esquecidas. Se no município, a capacidade é de interferir na implementação das políticas, no nível federal, a participação tem o poder de mudar a legislação.

Palavras-chave: Federalismo; gestão participativa; participação social; articulação interfederativa.

Nota bibliográfica:

Lara Silva Laranja é mestranda em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pela Universidade de Brasília (PPGDSCI/UnB), na linha de Gestão e Políticas Públicas para o desenvolvimento, bolsista CAPES e bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Compõe o Grupo de Pesquisa de Instrumentos de Gestão (GEPIN/UnB).

Magda de Lima Lúcio é mestre e doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB), professora no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (PPGDSCI/UnB) e professora do Departamento de Gestão de Políticas Públicas (GPP/UnB). Atualmente, coordena o Grupo de Pesquisa de Instrumentos de Gestão (GEPIN/UnB).

Introdução

A adoção de modelos federalistas, crescente nos últimos dois séculos, demonstra o compromisso dos governos em melhor se relacionar com a vontade de seu povo e de permear democraticamente a tomada de decisões. Desde a implementação do federalismo moderno nos Estados Unidos, de característica dual ou liberal, a concepção federalista foi adotada pelas estruturas estatais em diversos países, se concretizando de forma singular em cada Estado.

Destaque para outro modelo, original da Alemanha, que trabalha com a cooperação dos entes federados na gestão e na política. Com exceção do Brasil, os modelos federalistas existem com a organização de duas arenas de poder: a federal e a estadual, este segundo adotando nomes diversos conforme o país.

No caso brasileiro, desde a independência brasileira, e de sua Constituição, de 1824, houve a adoção do modelo federativo estabelecido de forma dual, apresentando duas esferas de poder distintas: a ordem federal e a ordem estadual.

Fruto da abertura democrática pós governo militar, a Constituição brasileira de 1988, preocupada com os fundamentos de democracia e cidadania, incorporou uma terceira arenas de poder autônoma. Assim, União, Estados e Municípios, além do Distrito Federal, que abrange as competências estaduais e municipais, compõem a estrutura federativa brasileira. Formou-se, assim, uma estrutura tridimensional de descentralização governamental, que garante a autonomia ao poder local, em contraposição ao modelo dual dos demais Estados federalistas.

A Constituição Cidadã, fruto de lutas dos movimentos sociais na construção de direitos básicos e fundamentais, inovou ao abordar a participação da tomada de decisões para garantir diversos direitos sociais. Esses esforços são traduzidos, por muitas vezes, em arenas híbridas, com representação de diversos atores sociais.

Das demandas sociais instauradas antes da constituinte, a participação social sempre teve protagonismo, motivo que ensejou a inclusão da municipalidade na estrutura federativa. No município, o contato com a população é mais direto, as condições socioeconômicas se equiparam e o controle social é mais ativo, tornando a participação social um pilar indispensável na construção de uma gestão democrática.

Num país de dimensões continentais e com grande assimetria das condições socioeconômicas entre as regiões, a implementação de um federalismo tridimensional se propõe a exercer um papel fundamental em assegurar a participação social e entender as

necessidades locais, auxiliando o gestor na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

Além, um modelo que concentra seus esforços na figura municipal reveste legalmente a descentralização da gestão, já que o ente é dotado de autonomia.

Com base no texto constitucional, instrumento normativo máximo do ordenamento jurídico brasileiro, percebe-se que a participação popular é protagonista e fator fundamental na implementação de diversas políticas que assegurem os direitos do cidadão e da coletividade, como saúde, educação, previdência e cultura. Entendendo-se a participação social como elemento constitutivo da República, a gestão participativa se torna uma realidade, e a necessidade de diálogo entre governantes e governados, gestores e cidadãos uma obrigação.

Em tempos que a democracia encontra diversos empecilhos para ser plena e a representatividade não traduz as diversidades, a discussão sobre a participação social se torna fundamental na construção de um modelo de gestão participativo e democrático.

1. Federalismo e federalismos: uma discussão inicial

A essência do federalismo é a democracia. Em suma, o federalismo implica a existência de pelo menos duas arenas distintas de poder, concêntricas, como forma de evitar a homogeneização e as assimetrias regionais nos processos de decisão de poder, exaltando a interação entre governo e população, propondo a existência de “diversidade na unidade” (BERNARDES, 2010, p. 31).

A sua fórmula moderna é proposta desde a constituição dos Estados Unidos, ainda no século XIX, que teve como base principiológica os ensinamentos de Jay, Madison e Hamilton em *Os Federalistas*, optando pela forma federativa e republicana de governo.

Em um Estado unitário, o poder é central, não permitindo a existência de outros poderes parciais de executarem a tomada de decisão. Em um Estado federal, o poder central é partilhado com outras esferas de poder parciais. O pacto federativo não permite que haja renúncia de qualquer ente, já que a união não pode ser questionada pelos poderes centrais (ROCHA, 2013).

A estrutura federalista não é uma proposta homogênea, se mostrando e se originando de forma diferente em cada Estado que a adotou. Seu diferencial está na redução da discricionariedade do poder central, democratizando o processo de tomada de decisões e ampliando a capacidade do Estado de garantia dos direitos fundamentais ao cidadão.

O princípio do federalismo considera que os seres humanos possuem por natureza identidades individuais tanto quanto de grupo ou comunitárias. Em tendo essa dupla natureza, o federalismo por princípio busca a construção de sistemas políticos em que um equilíbrio é buscado e/ou promovido entre diferentes formas de identidade seja individual, local, regional, nacional e, crescentemente, transnacional (MONTEIRO NETO et al., 2017, p. 13).

No modelo federalista, os arranjos institucionais são dispostos pela extensão territorial e gerando esferas de poder menores que o poder central. A desconcentração de poder pelos entes federados se traduz em ampliação da diversidade no governo (BERNARDES, 2010). Desta forma, os entes federados conseguem manter grandes características de sua identidade comunitária e refletir isso nas diretrizes políticas estatais, ressaltando o princípio de diversidade na unidade.

Para Zimmermann (1999), o federalismo deve ser assimétrico já que as condições sociais, econômicas e culturais regionais não são idênticas ao longo da extensão territorial nacional. Assim, estes arranjos assimétricos atuam como forma de combate às desigualdades.

De uma perspectiva jurídica, o federalismo se comporta a partir da teoria constitucional de Kelsen de direito positivado: há uma lei superior, a Constituição, em que as demais normas são derivadas. Comparando-se a um prisma piramidal, o texto constitucional se encontra no topo da pirâmide, e as demais normas infraconstitucionais, válidas para normas centrais ou para parte do território, devem obedecê-la (BERNARDES, 2010; CHAGAS, 2006).

Em Estados federalistas, há uma grande descentralização e comando para os poderes locais quando se trata de políticas públicas, principalmente sobre a tomada de decisões, enquanto que o governo central possui uma grande debilidade em coordenar territorialmente as políticas (ROCHA, 2013).

O federalismo se baseia na capacidade dos seus entes de se auto-organizarem. Assim, as unidades federativas possuem a prerrogativa de elaborar sua própria constituição, com normas consonantes com o texto normativo máximo nacional, abrangendo as características e demandas locais (BERNARDES, 2010).

Para o Direito Internacional Público, um Estado federado demonstra ter um governo que sabe negociar e conciliar a pluralidade da estrutura interna do país, além de revelar seu caráter democrático com a participação societária na tomada de decisões (BERNARDES, 2010).

Desde o surgimento do federalismo moderno estadunidense, novas formas de arranjos federativos foram introduzidos e teorizados, destacando-se as vertentes do federalismo dual¹, característico do Estado liberal, e do federalismo cooperativo, expressivo no Estado alemão e comum ao Estado social. O primeiro é derivativo do movimento constitucionalista do século XVIII, enquanto que o segundo é fruto dos doutrinamentos sociais do século XIX, atingindo seu apogeu de abrangência após a Segunda Guerra Mundial. É comum no federalismo cooperativo o fortalecimento do poder central em detrimento das esferas de poder locais. Diferem-se, também, pela concentração de poder: no Estado liberal, se sobrepõe a atual do poder legislativo, enquanto que no Estado cooperativo, a atuação marcante se encontra no poder executivo (BERNARDES, 2010; CHAGAS, 2006).

O federalismo dual se coloca como forma de organização de unidades federadas, fortes e autônomas, e um poder central potente em termos de competência, traçando claramente duas arenas autônomas de poder, ao mesmo tempo que solidifica a soberania do Estado nacional. Como dito, sua ascensão se deu com a formação do estado norte-americano e a redação da Constituição Americana de 1787, com claras influências da obra *O Federalista*, de John Jay, James Madison e Alexander Hamilton, que ressalta a separação dos poderes perpetuada por Montesquieu e exalta a liberdade individual. Neste texto constitucional, concilia-se paradigmaticamente, a presença de um Estado forte com a autonomia regional das ex-colônias, agora estados. A preocupação com a liberdade individual foi o elemento chave para a edição do *Bill of Rights*, de 1791, incluindo as dez primeiras emendas (BERNARDES, 2010; CHAGAS, 2006).

Já o federalismo cooperativo se consolida na ideia de cooperação entre o poder central e seus Estados membros, comandada pela União. Representado pelo Estado federado alemão constituído após a Constituição de Bonn, de 1949, destaca o *Länder*, ou Estado membro, com o objetivo de manter as identidades locais e de reconstrução do país, como feito no *Reich* de Bismarck. “Nessa faceta do federalismo cooperativo, abrem-se as portas para as relações intergovernamentais, tornando os Estados-Membros os Municípios e a União participantes em conjunto e ‘ativos’ na realização de tarefas e não atuando como compartimentos estanques” (BERNARDES, 2010, p. 216).

Sucintamente:

¹ Ressalta-se, neste ponto, que federalismo dual não deve ser confundido com a característica dual do federalismo. Esta simplesmente alerta para a existência de pelo menos duas esferas de poder distintas e existentes: um poder local e um poder central.

Federalismo dual e federalismo cooperativo são, nos seguintes termos, as duas variantes básicas de organização federativa. A primeira, mais clássica, divide rigidamente as competências entre os entes federativos, cabendo a cada qual as funções expressamente dispostas no texto constitucional. A segunda variante, por outro lado, representa o modelo cooperativo, vigente ao longo de quase todo o século XX, e que faz flexibilizar esta rigidez dualista, conferindo em diversas matérias um grau de competência comum e concorrente aos níveis verticais de poder. São, pois, para a atuação conjunta das partes sobre as matérias que aparentemente ensejariam uma maior justificativa à cooperação dos entes federados, tanto em nível central quanto em periférico (ZIMMERMANN, 1999, p. 68).

Apresentadas as principais vertentes expressivas no federalismo moderno, adverte-se que a adoção de uma concepção não significa necessariamente a exclusão da outra. A escolha dos elementos duais ou cooperativos ao longo da história nacional se conduz a partir da necessidade de manutenção da soberania do Estado.

Ademais, e com suma importância, acrescenta-se a concepção de federalismo explicitada pela jurista portuguesa Alessandra Silveira (2007), de que o Estado federado só existe se houver a cooperação entre as unidades federadas que o compõe.

O breve relato histórico mundial e a explicitação das principais características dos modelos federados apresentados facilitaram a compreensão do federalismo brasileiro, tanto de sua história como de sua concepção atual.

2. Federalismo brasileiro: o caminho percorrido até agora

A herança histórica brasileira que já traz os primórdios da municipalidade e, por conseguinte, de poder regional, remonta o período colonial e a divisão do território em capitâncias hereditárias, onde “o universo local foi essencialmente dominado pelas oligarquias, pela escravidão e pelo grande latifúndio” (FONSECA, 2007, p. 246). Institucionalmente, o federalismo brasileiro foi normatizado em sua primeira Constituição, de 1824, e sua estrutura não permaneceu inalterada desde então.

Um aspecto histórico importante é que a trajetória política brasileira, com períodos alternados de centralização e descentralização política, manteve sempre o município como representante do poder local, com espaços marcados pelo coronelismo e pelo domínio das elites (BERNARDES, 2010).

Diferentemente do que aconteceu com o processo de formação do Estados Unidos, de baixo para cima, exaltando o papel da comunidade na formação do Estado, mas de forma similar ao processo de formação federativa da Espanha, a federação brasileira se

deu por segregação², fragmentando o Estado antes unitário no período imperial. Esse processo de formação pode ser um indicativo da dificuldade dos cidadãos perante o Estado em promover e reconhecer as instituições que promovem a participação social. Em contrapartida à instituição do federalismo, Dom Pedro I instaurou no texto constitucional o Poder Moderador, controlando os acontecimentos da vida política nacional. Neste primeiro momento, o federalismo brasileiro apresenta fortes características federalistas liberais. O comando central forte expressou a homogeneidade dada aos fatores políticos, sociais e culturais do crescente território, dando grande expressão aos interesses da elite (BERNARDES, 2010; FONSECA, 2007, ROCHA, 2013). Entretanto, este forte centralismo foi aos poucos se desfazendo, a partir do Ato Adicional de 1834, que pregava uma descentralização administrativa. “A grande inovação trazida pelo Ato Adicional era a transformação dos Conselhos Gerais, de caráter unicamente administrativo, em Assembleias Legislativas Provinciais, com competência para legislar sobre assuntos respectivos as províncias” (SANTOS, ANDRADE, 2012, p. 10).

Findo o período imperial brasileiro, decreta-se o decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, proclamando provisoriamente a forma de República Federativa da República dos Estados Unidos do Brasil. A Constituição de 1891 nasce em um cenário político marcado pelo declínio da produção agrária e do ciclo açucareiro e o fim do período escravagista brasileiro. Adotou-se um federalismo novamente formal e instaurando a política dos governadores, comandada pelos donos dos grandes latifúndios e coronéis, marcando a época da República Velha (SANTOS, ANDRADE, 2012).

A primeira experiência cooperativa veio com a Constituição de 1934, claramente influenciada pelo ordenamento jurídico da Constituição de Weimar de 1919, brevemente revogada, como uma demanda vinda dos estados mais vulnerais como forma de reduzir as desigualdades em relação aos estados mais ricos e desenvolvidos, principalmente aqueles beneficiados com a política do café-com-leite, dominante no primeiro período republicano. Este modelo foi retomado em 1946. Conjuntamente, a crise do *Welfare State* e a instauração do regime militar interrompem a vertente cooperativa. Juntamente com o advento da globalização, o Estado de Bem Estar Social não conseguiu, durante as décadas

² São três as formas de formação de uma federação: por agregação (*come together type*), em que unidades independentes entre si se associam para a criação de um Estado; por segregação, ou desagregação (*hold together type*), em que o poder central dá lugar a unidades menores como forma de manter a unidade por conta das demandas de autonomia das regiões; e por confederação, em que Estados mantêm a sua soberania, e se unem por um propósito que tenham em comum (Rocha, 2013).

de 1960 e 1970, manter os compromissos acordados. No caso brasileiro, com a outorga da Constituição de 1967, imperou-se um federalismo cooperativo de fachada, um simulacro de um sistema federativo comandando com curtas rédeas pelo governo central, ruindo as bases deste modelo na Administração Pública Brasileira (BERNARDES, 2010; ZIMMERMANN, 1999). Neste sentido:

O regime autoritário mantém, ao longo da sua vigência, uma estruturação federal formal, mesmo que na prática funcione como um sistema unitário. Isso significa que, quando se inicia o processo de democratização, os estados e os municípios brasileiros estão constituídos formalmente, com elites políticas formadas e atuantes, apesar de estrangidos em sua autonomia. Assim, o processo de democratização brasileiro é caracterizado, em certo aspecto, por uma disputa de poder negociada dessas unidades territoriais com o poder central, em bases menos conflituosas que o caso espanhol (ROCHA, 2013, p. 34).

Com o reestabelecimento da democracia no país, e a redação de uma nova Constituição Federal, os legisladores e constituintes confeccionaram um texto que ampliou de forma significativa os direitos, resguardou os cidadãos dos abusos do Estado e inaugurou um modelo federativo tridimensional, pautado na consolidação da democracia e no exercício da cidadania.

3. A Constituição de 1988 e um novo modelo federativo

A atual Constituição Federal brasileira, apelidada de Constituição Cidadã, é o texto fruto da redemocratização do Estado brasileiro. Dada a centralidade do Estado e a redução dos direitos individuais do regime militar, a CF/88 amplia o rol de direitos individuais e coletivos, além de tentar promover instituições democráticas na sua organização estatal.

Para Fonseca (2007), “as palavras chaves que sintetizam a Constituição, no espírito de uma verdadeira (re)fundação da República, são descentralização; participação popular; incorporação na vida política das associações civis; revalorização da ação pública; e cidadania” (p. 247). São esses os elementos que o novo texto constitucional tenta incorporar ao Estado brasileiro.

O Município, representante máximo do poder local, é elevado ao status de ente federado, conjuntamente com a União, os Estados e o Distrito Federal, inaugurando-se uma ordem em três níveis. A autonomia dos entes federados pode ser resumida em três capacidades: a de auto-organização, ao elaborar sua própria constituição³; a de

³ Os normativos máximos da esfera federal e da esfera estadual são chamados de Constituições, enquanto que o Distrito Federal e os Municípios são organizados por Leis Orgânicas.

autogoverno⁴, ao eleger seus próprios governantes; e a de autolegislação, ao elaborar suas próprias leis (CHAGAS, 2006).

Conjuntamente com essas capacidades, a autonomia é consolidada na construção da vontade nacional, âmbito do Senado Federal composto pelos representantes dos estados. Há um entendimento majoritário de que o Senado perdeu a função de representação dos estados, votando de acordo com os interesses partidários. Marta Arretche (2013), até chega a acusar as instituições federativas de paralisar a atuação do governo central, entendendo o Senado como uma arena de veto que atua em termos partidários, com uma coesão na taxa de 75% dos votos. Porém, a manutenção do Senado contribui para a redução das assimetrias regionais, já que existe cada estado é representado pelo mesmo número de senadores, três, diferente do que ocorre na Câmara dos Deputados, de representação proporcional (ZIMMERMANN, 1999; BERNARDES, 2010).

Uma demonstração do empenho brasileiro de equilibrar a atuação dos entes federados na questão das políticas públicas foi o alargamento das competências comuns e concorrentes entre diferentes níveis de poder, comum no federalismo cooperativo. Entretanto, o poder federal tem prerrogativa para legislar sobre as normas de competência comum, agindo em conjunto com o estado e descartando a autonomia do município (SOUZA, 2013).

Percebe-se que o normativo máximo brasileiro, de certa forma, é previsto desde sua criação para aprimorar a forma de condução do Estado brasileiro. As cláusulas pétreas, partes do texto que a Constituição prevê a impossibilidade de alteração (art. 60, § 4º), versam sobre a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais. Entretanto:

(...) a Constituição de 1988 resultou do momento políticos marcado pelo objetivo de tornar crível e de legitimar o novo sistema democrático, uma vez que ela foi desenhada antes do fim da transição. Por essa razão, os constituintes fizeram três opções. A primeira foi tornarem as regras de emendamento relativamente fáceis de serem cumpridas; a segunda, aumentar a constitucionalização de muitas matérias; e a terceira, expandir o número de matérias de competência legislativa privativa da União. Essas decisões, aliadas à mudança do contexto macroeconômico e político a partir dos anos 1990, tornaram a Constituição de 1988 uma das mais emendadas do mundo. No entanto, a onda reformista não afetou toda a Constituição, e, não por acaso, das 73 emendas constitucionais apenas duas (duração do mandato dos ocupantes de cargos do Executivo e reeleição para o Executivo) mudaram as regras iniciais aplicáveis ao sistema

⁴ Os chefes do Executivo na União, nos Estados e nos Municípios são o Presidente, o Governador e o Prefeito, respectivamente. No DF, existe somente a figura do Governador. A União é o único ente que possui sistema legislativo bicameral.

político. Já o desenho das políticas públicas caminhou na direção oposta à da estabilidade. Isso porque, dado o objetivo dos constituintes de legitimar a redemocratização, negociações e barganhas referentes às políticas públicas e que promovessem mudanças nas condições sociais da população, no modelo macroeconômico e no papel dos entes federados na provisão de políticas foram marcadas por incertezas e por dificuldades de negociação naquele ‘momento crítico’ (Souza, 1997, 2001, 2005, 2008). As emendas promulgadas a partir dos anos 1990 buscaram, então, mudar a rota ou romper a inércia de algumas políticas, assim como colocar em prática alguns direitos sociais constitucionalizados (SOUZA, 2013, p. 93).

Destaca-se, juntamente, que estados e municípios possuem baixa capacidade de auto regulação, já que a Constituição Federal já atribui as competências e a organização destes entes (CHAGAS, 2006). Ainda, a liberdade para a distribuição orçamentária das políticas públicas é bem limitada, já que são dispostas algumas “verbas carimbadas”, percentuais fixados pela legislação do montante que será destinado às políticas sociais, como saúde e educação, que Fonseca (2007) ressalta a importância, dado o histórico brasileiro das elites de apropriação do aparelho estatal.

Ao optar pela forma federativa descentralizada, o governo federal se encarrega de tratar melhor os assuntos nacionais, aliviando a estrutura burocrática federal, aumentando o nível de participação social e o engajamento da população nos programas governamentais. Zimmermann (1999, p. 151) acrescenta que “através da perspectiva democrática, o federalismo vem a ser descentralizador para a aproximação dos indivíduos com o poder político, destarte ser garantido aos entes federativos descentrais o status privilegiado de autonomia política”.

A descentralização e a federação em três níveis no caso brasileiro permitem a percepção da importância da participação social como elemento constitutivo. Se a descentralização possibilita a construção de uma plataforma mais representativa do cidadão, a municipalidade federativa se torna a via concreta de construção de saberes locais que vai constituir a vontade nacional.

4. Federalismo, participação social e democracia

Como dito, o pilar do princípio federativo brasileiro é o conceito de diversidade na unidade. A Constituição Cidadã marca a retomada democrática do Estado brasileiro depois de décadas de cerceamento de direitos tidos como fundamentais. Depois de um período de centralismo político, era natural que a abertura democrática se revelasse em um grande processo de descentralização das esferas de poder. “Nesse novo paradigma do

Estado Democrático de Direito, o princípio do federalismo é complementar ao princípio democrático” (BERNARDES, 2010, p. 269).

Neste sentido, o mecanismo criado para se garantir a democracia e o exercício da cidadania pelo povo foi a instituição do federalismo em três níveis. Se antes a União e os estados eram suficientes para assegurar a descentralização da política, agora o município se eleva ao status de ente federado pois “dentre todas as instituições políticas, a municipal é sem dúvida a que melhor transmite o sentimento de cidadania e liberdade” (ZIMMERMANN, 1999, p. 46).

Fonseca (2007) aponta que houve uma grande reforma institucional desde 1988, atribuindo o feito às lutas sociais ocorridas desde a década de 1970, que conteve como elementos pontuais a descentralização, reconfigurando o pacto federativo; a participação popular, tanto de conselhos gestores quanto da participação direta; e o fortalecimento da cidadania em seu sentido universal.

Entende-se que o fortalecimento da cidadania e do cidadão só pode ser pleno se o Estado está em alinhamento com os ideais do povo nacional. Todavia, é inegável que a forma que a representação popular se dá no cenário político brasileiro não é suficiente para a expressão da vontade popular, chegando a ser oposta em diversos casos. Neste interim, “compatibilizar a democracia representativa com a participativa surge como uma alternativa para a crise que, nas últimas décadas, a democracia vem sofrendo” (MOURA, LACERDA, ALMEIDA, 2011, p. 120). Por isso a importância da participação popular e da necessidade de se repensar a democracia brasileira.

Democracia representativa não corresponde ao significado de soberania popular, devido à “assimetria de informações, deliberada ou não, entre representantes e representados, de insuficiências de capacidade cognitiva dos atores e da imperfeição dos instrumentos de sanção destinados a controlar a relação de representação” (GOMES, 2015, p. 897).

Avritzer (2007, p. 452), ao falar sobre a teoria política de representação contemporânea de Urbinati, coloca que “o problema da representação contemporânea está ligado à evolução das práticas políticas que tornam sua modalidade eleitoral uma maneira relevante, mas incapaz de dar conta da totalidade das relações de representação entre os atores sociais e o Estado”. Acrescenta-se que outro ponto que legitimaria a representação não eleitoral seria a separação entre os conceitos de soberania e de representação.

O conceito de democracia participativa para Lock é de aquela que “se consolida na medida em que os cidadãos utilizem todas as possibilidades participativas expressas

na legislação e através delas ampliem ainda mais o dever dos governantes ouvir a sociedade e prestar contas de suas gestões” (2004, p. 127), efetivando o conceito de participação popular.

A democracia participativa inclui a participação popular na tentativa de religar democracia e cidadania ativa, uma vez que a participação da sociedade civil faz com que sejam reconhecidas informações trazidas pela população de sua realidade importante no processo de constituição da tomada de decisão (MOURA, LACERDA, ALMEIDA, 2011).

Se de um lado existe a questão da descentralização até o nível de menor organização, tanto no campo da política quanto no campo da gestão, o texto constitucional foi inovador no sentido de instituir outros aparatos responsáveis pela promoção da democracia e da cidadania.

A Constituição, ao longo de seu texto, instaura mecanismos para a promoção da participação popular, principalmente na questão das políticas sociais. Com efeito, a CF/88 concede, em seu artigo 5º, que lista uma gama de direitos fundamentais, “instrumentos como a própria ação popular, (CF/88, Art. 5º., LXXIII), as audiências públicas, as consultas públicas, o direito de petição (CF/88, Art. 5º., XXXIII), o direito de informação junto aos órgãos públicos (CF/88, Art. 5º., XXXIV)” (MENEZES, 2005, p. 2). No mesmo sentido, têm-se a previsão de se exercer a soberania popular por meio de plebiscito, referendo e iniciativa popular (art. 14); a iniciativa popular no processo legislativo estadual (Art. 27, § 4º), a cooperação das associações representativas e da iniciativa popular em projetos de lei municipais (Art. 29, XII e XIII); iniciativa popular de apresentação de projeto de lei na Câmara dos Deputados (Art. 61, § 2º); a gestão quadripartite na organização da seguridade social (Art. 194, VII); a descentralização político-administrativa e participação da população na área de assistência social (Art. 204, I, II); e a participação de entidades não governamentais nos programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem (Art. 227, § 1º) (AVRITZER, PEREIRA, 2010). Acrescido dos mecanismos apontamos pelos autores supracitados, têm-se as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta (Art. 37, § 3º, I, II, III); a participação do setor de produção na política agrícola (Art. 187); as diretrizes do Sistema Único de Saúde (Art. 198, I, II); a forma descentralizada e

participativa do Sistema Nacional de Cultura (Art. 216-A); e, por fim, o Art. 82 do ADCT⁵, sobre a instituição dos Fundos de Combate à Pobreza (BRASIL, 1988).

A demanda pós abertura democrática brasileira de instituições participativas criou espaços híbridos com presença de atores estatais e de atores da sociedade civil na constituição de políticas nas áreas de assistência social, saúde, meio ambiente e espaço urbano. Desde a previsão destes espaços, a quantidade de representantes da sociedade civil cresceu substancialmente. A representação destes atores da sociedade civil, no entanto, é diferente daquela exercida por representantes eleitos, como no caso dos parlamentares por não haver uma necessidade de autorização explícita para a representação e por não haver limitação no que se refere aos contornos territoriais (AVRITZER, 2007). Sobre as Instituições Participativas (IPs), decorre:

As IPs são resultado da ação da sociedade civil brasileira durante o processo constituinte que resultou em um conjunto de artigos prevendo a participação social nas políticas públicas nas áreas de saúde, assistência social, criança e adolescente, políticas urbanas e meio ambiente. Esse padrão modificou fortemente a ideia de autonomia da sociedade uma vez que, por mais paradoxal que pareça, a sociedade civil que reivindicou a sua autonomia em relação ao Estado foi a mesma que reivindicou arranjos híbridos com a sua participação junto aos atores estatais durante a Assembleia Nacional Constituinte. A maior parte das IPs tem a sua origem nos capítulos das políticas sociais da Constituição de 1988. Essa foi uma das formas de participação no nível local, tais como conselhos e as formas de participação incipientes no nível federal durante os anos 1990 (AVRITZER, 2012, p. 10-11).

Já Moura, Lacerda e Almeida chamam os conselhos de “espaços inovadores de formulação e acompanhamento das políticas públicas” (2011, p. 118).

Para Benevides (1994), a institucionalização das formas de participação social no Brasil é exitosa no sentido de fazer com que o cidadão se interesse e se informe sobre assuntos de interesse pessoal e coletivo.

A democracia, traço fundamental do Estado Democrático de Direito brasileiro, é a base fundamental e se desdobra, na esfera da Administração Pública, na participação administrativa, apesar de muitas vezes não ser arrolado como princípio do Direito Administrativo (SANTOS, 2014).

⁵ O Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) tem por finalidade o estabelecimento de normas de transição entre um antigo e um novo regimento. “Em essência, as disposições transitórias, como o próprio nome já sinaliza, exercem o papel de acomodação e transição do ordenamento jurídico anterior com a nova ordem constitucional. Por natureza, portanto, diante de sua eficácia temporária (essa a ideia das disposições de transição), após produzirem os seus efeitos, ou diante do advento da condição ou termo estabelecidos, esgotam-se, tornando-se normas de eficácia exaurida” (LENZA, 2013).

Como visto, a participação constitui como uma alternativa de promover a democracia e a cidadania, fundamentos da República brasileira. Os mecanismos de participação e a inclusão de instituições participativa corroboram com esse processo, ao ressignificar o papel do indivíduo e da comunidade perante o Estado.

Por fim, compreende-se que o local em que se tem a maior aproximação entre a organização estatal e o cidadão é o Município, por isso a sua importância como ente federado autônomo. Afinal, não existe homogeneidade das condições socioeconômicas e culturais nacionais, muito menos existe um equilíbrio entre o peso da fala de localidades centrais das comunidades mais afastadas das capitais estaduais. Se o poder emana do povo, deve se fazer valer este direito e dar oportunidade para que o povo se expresse de forma efetiva.

5. O poder no Município

Para explicar a importância da capacidade municipal na promoção da participação social e o impacto na esfera federal, parte-se da seguinte afirmação: “Cada um dos entes representa locais autônomos de autoridade política com capacidade não somente para formular políticas próprias, mas também para influenciar as políticas que surgem do centro e participar delas, em alguma medida” (SANO, ABRUCIO, 2013, p. 217). Complementando:

Grande parte da literatura sobre federalismo e descentralização a partir dos anos 1990 tratou de afirmar que processos de descentralização de políticas públicas deveriam ser intensificados no Brasil com vistas ao fortalecimento do município, afinal, o lugar onde mora o cidadão. A montagem de sistemas universais para políticas públicas de educação, saúde e assistência social deve ter como motivação esta prerrogativa de transferências da ação da política pública para o cidadão no município (MONTEIRO NETO et al., 2017, p. 58).

Decorrente do modelo adotado atualmente no Brasil, a participação social encontra mais maneiras de ser efetivada. É incontestável que a arena que mais é exitosa na consolidação dos mecanismos de participação popular seja o município, exaltando novamente o conceito de democracia. No mesmo sentido, a participação dentro da gestão torna-se uma maneira de equilibrar a falta de representatividade encontrada no atual congresso brasileiro.

É no município que o cidadão pode exercer plenamente a sua cidadania, no seu local de moradia é que poderá se iniciar um grande processo de transformação, através da participação nas decisões que lhe afetam diretamente e da fiscalização das ações administrativas dos governos locais. Na medida em que avança e se consolida o nível de participação popular aumenta o grau de compreensão dos moradores sobre o funcionamento da máquina administrativa, elevando a sua

consciência cidadã e o seu compromisso com as causas coletivas (LOCK, 2004, p. 129).

O município, então, desempenha duas funções primordiais para o funcionamento da administração pública. Em um sentido, este poder local é capaz de materializar a gestão participativa em seu primeiro nível, fazendo a boa gerência das políticas públicas, em especial as sociais, através das instituições participativas. Em um outro plano, o município carrega um peso fundamental na articulação interfederativa, uma vez que consegue estabelecer as prioridades do cidadão da localidade em que está inserido. Se o estado deve assumir o papel de mediador e interlocutor, o município assume o papel final, ao escolher conjuntamente com a sua população, as diretrizes que devem ser tomadas pelo Estado. São essas dimensões que serão analisadas a seguir.

5.1. Gestão participativa no plano local

A tradução da gestão participativa é dificultosa, uma vez que não há uma fórmula certa para ela existir. Sua prerrogativa é que seja feita de forma participativa e democrática em seus processos. A ideia de democracia está mais relacionada à natureza das instituições autuam e organizam a tomada de decisões do que à esfera de governo responsável pela gestão (MOURA, LACERDA, ALMEIDA, 2011). De todo caso:

Por gestão participativa, entende-se a estratégia transversal que objetiva agregar legitimidade às ações de governo, de forma a assegurar a inclusão de novos atores políticos e possibilitar a escuta das necessidades por meio da interlocução com usuários e entidades da sociedade (BEZERRA et al, 2012, p. 884).

Abre-se aqui uma oportunidade para explicar como que o conceito de ação pública e de sua instrumentação é fundamental para a concretização da gestão participativa. Sobre o termo: “Ação pública, por sua vez, se aplica não só à atuação da Administração Estatal, mas também a de outros atores públicos ou privados originários da sociedade civil, que agem conjuntamente em busca de objetivos comuns, sobretudo a efetivação dos direitos sociais” (SARMENTO, 2012, p. 13). O modelo clássico de execução das políticas públicas, realizado por uma administração pública centralizada e altamente hierarquizada, já demonstra sinais de esgotamento. Neste sentido, a ampliação dos atores sociais, para além do Estado, e o foco nas relações entre eles evidencia a utilização do termo. Já a instrumentação da ação pública atua na construção teórica da relação entre governante e governado. Instrumento seria um dispositivo técnico com vocação genérica portador de uma concepção concreta da relação entre política/sociedade e sustentado por uma concepção da regulação” (LASCOUMES, LE GALÈS, 2012b, p. 22).

Para ser considerado um instrumento de gestão, Aggeri e Labatut (2001) colocam que o instrumento deve participar de três atos distintos: delegação, avaliação e coordenação. Já para Lascoumes e Le Galès (2012b), são elementos presentes na composição do instrumento substrato técnico, representação esquemática de organização e filosofia gestonária. Estudar instrumentos de gestão não se restringe à concepção do artefato, mas abrange os efeitos de seu uso no mundo concreto. Assim, a escolha do instrumento não é neutra (AGGERI, LABATUT, 2001; LASCOUMES, LE GALÈS, 2012a). Então, conclui-se que a escolha de um instrumento de gestão jamais se faz de forma isenta ou imparcial. Toda escolha tem um peso político nela. Nesse sentido, a gestão participativa como instrumento não possui caráter neutro: ela é desenhada de forma a garantir maior interação e cooperação entre os diversos atores que compõem sua estrutura e que atendem a tomada de decisões.

Como forma de conter a discricionariedade da política pública governamental, por ora pautada cegamente pelo conceito de eficiência, a repartição dos processos de política pública a outros atores sociais reflete no aumento da credibilidade da ação. *“De forma geral, a heterogeneidade dos atores e formas de mobilização é de tal ordem que torna difícil abordar a execução de um programa (seja qual for sua origem) sem passar por uma caracterização das configurações locais”* (LASCOUMES, LE GALÈS, 2012a, p. 87-88). Assim, ressalta-se a importância de desenvolver políticas que possuam caráter participativo, implementando confiança aos desdobramentos das tomadas de decisão da administração pública (SOUZA, 2006).

Gomes (2015) define conselho gestor de política pública “como um colegiado institucionalizado, municipal, composto por pequeno número de representantes do governo e da sociedade civil, estes designados democraticamente, que é responsável pela gestão de determinada política pública” (p. 895). Pontua, ainda, que os conselhos são enquadrados tanto na democracia representativa, já que conselheiros são representantes, quanto da democracia deliberativa, uma vez que se trata de um mecanismo colegiado de gestão (*ibidem*).

Mesmo que na atuação em conselhos haja a representação por conselheiros, há uma grande diferenciação da representação realizada por parlamentares, haja vista que: por não assumir uma profissão de representante, não há um desequilíbrio da distribuição de informações na relação representante e representado; por não serem cargos remunerados e de grande visibilidade, ocupam os cargos pessoas que não possuem interesses individuais; a curta duração dos mandatos implica em maior responsabilidade;

por ser de âmbito municipal, há um maior contato com a comunidade na avaliação das políticas; auxilia na promoção da participação ativa dos cidadãos; não há interferência maciça da mídia; por serem temáticos ou setoriais, há como o representado acompanhar a performance do representante; e há como relacionar diretamente a ação do conselheiro com a política pública formulada e executada. Esses fatores revestem a atuação dos conselhos de legitimidade (GOMES, 2015).

Ou seja, por meio da deliberação nos conselhos é possível, por um lado, aprimorar o método democrático de tomada de decisão, baseado nas considerações sobre melhor distribuição da informação e o aprimoramento da capacidade de interpretação e julgamento destas por meio da argumentação. Por outro lado, essa deliberação democrática pode levar a melhores resultados devido à maior facilidade de obter uma concertação de interesses, que não tem necessariamente a pretensão de atingir um consenso ou revelar um improvável “bem comum”, mas que qualifica e viabiliza a tomada de decisões coletivas (GOMES, 2015, p. 903).

Com efeito, “estes [Conselhos populares], quando funcionam, representam importantes espaços de participação popular, superando assim a lógica estritamente institucional da democracia parlamentar” (FONSECA, 2007, p. 252). Ainda, destaca-se que os conselhos municipais são formas interessantes de exercer o controle social.

É mister ressaltar que não é “toda e qualquer experiência participativa será capaz de produzir, como resultados, políticas públicas mais eficazes e justas, mas sim apenas aquela experiência que promova e resulte de uma participação de fato pública e democrática” (MOURA, LACERDA, ALMEIDA, 2011, p. 121).

No mesmo sentido:

No entanto, cabe reconhecer que ao menos uma etapa do ciclo de gestão pode ficar parcialmente prejudicada: o estabelecimento de ações corretivas e preventivas mais drásticas aos comportamentos desviantes. Isto é, a utilização de mecanismos mais rigorosos de sanção pelos conselheiros pode ser limitada, no âmbito dos conselhos, por pelo menos quatro motivos: sua inexistência institucional; o fato dos conselheiros da sociedade civil serem corresponsáveis pelos desvios; a paralisia que pode trazer ao governo; e o efeito negativo que isso implicaria na relação cooperativa do conselho (GOMES, 2015, p. 905-906).

A partir de uma pesquisa realizada em São Paulo, na época da gestão de Marta Suplicy, Tatagiba e Teixeira concluíram que

ao invés de uma contraposição talvez fosse mais adequado falarmos numa combinação entre formas diferentes de encaminhar demandas ao estado, sendo a “opção” pela participação uma dessas estratégias, que ao mesmo tempo em que pode ser valorizada (a depender de vários fatores, como por exemplo, a abertura do estado), pode ser associada com outras, tais como, por exemplo, a tentativa de contato com algum vereador, ou político influente (TATAGIBA, TEIXEIRA, 2016, p. 230).

Isso revela que a participação nem sempre ocorre de maneira institucionalizada, mas que o contato maior entre representante e representado na esfera local é maior, e é tida como válida pelos cidadãos.

A atuação dos conselhos municipais é crescente e causa com que os movimentos interessados reivindiquem mais espaços públicos como estes. Não só os conselhos atuam de maneira a promover a participação societária, exemplificando, também as conferências e o orçamento participativo. O destaque dos conselhos se deve principalmente a sua previsão para determinadas políticas e a sua capacidade consultiva e deliberativa.

5.2. Articulação interfederativa

Um dos grandes desafios na implementação de um sistema federativo, principalmente com três níveis, é a forma de articulação que existe entre os diversos entes. Acresce a dificuldade de se manter um equilíbrio entre as esferas federativas. Durante a década de 1990, já se deu muito destaque para o município. Na década seguinte, a atuação do poder federal foi evidenciada.

Monteiro Neto et al. (2017) acredita que as relações intergovernamentais são verticais e horizontais. As relações horizontais se devem ao interesse comum identitário de entes federados do mesmo nível. Neste sentido, governos regionais com a aliança têm confrontado o governo federal sobre a alocação dos recursos fiscais e autonomia. Geralmente, as relações intergovernamentais se dão no âmbito do poder executivo, e são institucionalizados através de comitês, conselhos e grupos de trabalho que debatem aspectos específicos, como o desenho das políticas sociais. Nisso, destaca-se a atuação da esfera estadual, que teria papel primordial tanto nas relações verticais quanto horizontais.

Entretanto, percebe-se um esvaziamento da atuação estadual na condução das políticas públicas. Isso se dá primeiramente ao fato de que o repasse de verbas federais pode ser feito diretamente ao município, sem passar pelo estado. A vantagem desta forma é que não há uma concentração de esforços nas capitais estaduais, podendo-se trabalhar favoravelmente no desenvolvimento nacional através da tentativa da redução da desigualdade. Em segundo lugar, o município foi o ente federado responsável pela execução das políticas públicas. Porém, o poder de mediador do estado não foi esvaziado. Essas colocações servem para ressaltar a importância do município perante a estrutura federativa brasileira.

Os estudiosos sobre o federalismo brasileiro reconhecem a desigualdade entre as regiões brasileiras e a importância disto para o modo como a descentralização ocorre (MONTEIRO NETO et al, 2017). A grande contribuição de um sistema que garanta a participação social é compreender e analisar, de forma profunda, as necessidades locais e demandas da população.

A articulação de diversas variáveis, tais como o papel dos municípios, – no contexto federativo da democracia político/institucional, o que implica articulação de níveis de governo e de mecanismo de políticas públicas; a resposta do Estado brasileiro aos efeitos da terceira revolução industrial, por meio de políticas públicas; o papel da participação popular (via conselhos gestores), que reconfigura a ‘democracia parlamentar’; e a reinterpretação da cidadania, tendo em vista seus múltiplos significados, isto é, como direitos sociais, como direito à participação (política) e como aproximação ao nível local do exercício do direito à saúde e educação. Todos esses aspectos condensam-se tendo em vista os efeitos da terceira revolução industrial e as respostas do Estado brasileiro perante eles, ao lado das históricas lutas pela democratização da sociedade brasileira (em várias dimensões), compondo um quadro complexo, porém claro, sobre o grande ‘laboratório’ político/social que é o Brasil do pós-1988 aos dias de hoje (FONSECA, 2007, p. 253).

No âmbito da articulação interfederativa, o município é a ponta que mais carrega informação, de fato impulsionando a melhoria da relação entre a administração pública e a população.

Mesmo que os conselhos tenham um caráter apenas consultivo ou de aconselhamento ao Presidente da República, podem exercer forte influência nas definições da agenda para os temas em questão, portanto, pode-se identificar uma efetividade deliberativa, entendida como a capacidade efetiva de esses conselhos influenciarem, controlarem e decidirem sobre determinada política pública, expressa na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, na decisão sobre as ações públicas e no controle sobre essas ações (MOURA, LACERDA, ALMEIDA, 2011, p. 130).

De maneira complementar, baseado em uma pesquisa acerca das Conferências Nacionais, Avritzer (2012) chega a três conclusões. A primeira é que há uma homogeneidade nas Conferências Nacionais, já que o padrão de participação é muito similar ao padrão em nível local. Em segundo lugar, os participantes das Conferências Nacionais acreditam que há deliberação nas reuniões, com fortes debates entre os atores, o que não acontecia anteriormente. Em relação à efetividade:

Os dados apontam para algum elemento de efetividade, mas apontam também para fortes lacunas. Estas lacunas são provocadas pelo fato de ainda não haver uma forma de gestão que se articule claramente com as decisões das conferências nacionais. Assim, as áreas com maior tradição de participação e que têm conselhos bem estruturados têm sido capazes de dar consequência às decisões das conferências. Em outras áreas é muito mais difícil e nuançado o quadro. A questão da efetividade das políticas participativas no plano nacional continuará,

a meu ver, dependente da implementação de arranjos capazes de integrar participação e gestão (AVRITZER, 2012, p. 22).

Ainda, o autor (*ibidem*) diferencia a efetividade das Conferências em nível nacional e local. Neste, as discussões se guiam mais sobre a implementação de certas políticas públicas, de acordo com a demanda. Já naquele, as deliberações possuem a efetividade de alteração da legislação, com apresentação de propostas de projetos de lei que serão submetidos ao congresso e que impactam o Executivo tanto na gestão quanto na alteração do ordenamento jurídico.

Do estudo citado, pode-se concluir que dada a semelhança do público que atende às Conferências locais com o público das Conferências Nacionais, há um elemento de correspondência entre a participação municipal e federal.

No nível local, as demandas geram mudanças estruturais na implementação das políticas públicas. Já no nível federal, as deliberações das Conferências atuam no sentido de alterar a legislação federal e, conseqüentemente, a dos demais entes federativos⁶. Apesar do elemento heterogeneidade, a semelhança na composição das conferências é um dado muito positivo, principalmente nas conferências de políticas sociais. Assim, no momento da implementação de dada política pela esfera municipal, há como incrementar com as características do local.

Já a percepção da deliberação das conferências é um dado relevante, pois identifica que a participação social é de fato uma alternativa para solucionar a crise de representatividade do modelo político clássico.

Somando-se as experiências exitosas, comparando o sistema federativo brasileiro com o caso espanhol das comunidades autônomas, Rocha (2013) conclui que nos quesitos por ele analisados (saúde, educação e meio ambiente), a estrutura federativa brasileira tem mais êxito na coordenação intergovernamental que a forma de governo autônomo espanhol, excetuando o quesito financeiro. Ainda coloca que governos *center-consgraining*, caso brasileiro, são exitosos se possuem uma Constituição que delimite bem o pacto federativo e um Poder Judiciário capaz de resolver a litigância intragovernamental.

Quando se trata da articulação entre entes federados, o modelo federativo brasileiro possui a vantagem de melhor poder trabalhar para o seu povo. Retoma-se aqui

⁶ Como anteriormente exposto, a legislação federal delimita as competências dos demais entes federados. Assim, a legislação que interfere nas leis federais, tanto constitucionais como infraconstitucionais, influencia diretamente o papel dos estados e dos municípios.

o ensinamento da necessidade da cooperação entre os entes federados para que o modelo federalista brasileiro possa funcionar perfeitamente.

Considerações Finais

A Constituição de 1988 é sem dúvidas um marco importante na consolidação dos fundamentos da República de democracia e cidadania. Entretanto, há ainda um longo e árduo caminho a se percorrer.

A primeira conclusão é que tanto o texto constitucional brasileiro quanto as suas alterações ao longo do tempo, principalmente durante a década de 1990, são no sentido de ampliar a descentralização das políticas e da gestão, além de aumentar os mecanismos de participação da comunidade.

No mesmo sentido, é inegável também como que a forma de descentralização do Estado é plausível para a redução das desigualdades e das assimetrias pelo território de dimensões continentais. A autonomia do município representa o empoderamento das comunidades, principalmente aquelas distantes da região metropolitana das capitais. Neste sentido, entende-se o motivo do aumento do número de municípios desde a promulgação da Constituição. Todavia, o histórico político brasileiro é marcado pelo forte coronelismo e de grande poder das elites locais, situação que configura até hoje, justificando, assim, a forte atuação do governo federal.

O que as instituições participativas demonstram, e isso é marcadamente presente na configuração municipal, é que a gestão participativa e a atuação da população, principalmente por meio de instituições híbridas, é possível e possui sucesso.

Além, o sistema de consultas à população mediante conferências e outros meios, agora predominantemente virtuais, são ferramentas que contribuem para a efetivação da participação popular. “A participação societária deve ser baseada numa institucionalidade que não se reduza ao aspecto formal do mandamento legal, mas que seja capaz de fazer do Estado um autêntico espaço público” (MENEZES, 2005, p. 5).

Entender, também, participação social, a gestão participativa e as instituições participativas como instrumentos da ação pública é de vital importância para o seu êxito. A inclusão de novos atores só tem a somar na forma de forma de governo. Além, isso demonstra a filosofia gestionária da administração pública de trazer a comunidade na construção, implementação e avaliação das políticas.

Benevides (1994) defende que a representação no Brasil tem aspecto teatral, em que existe uma representação do poder em relação ao povo, e não ao contrario,

distanciando o conceito de democracia como sinônimo de soberania popular. Acrescenta-se a isso a dificuldade da manutenção das políticas e dos modelos de gestão a longo prazo, já que a expectativa de vida das políticas gira em torno do Plano Plurianual e do tempo de mandato dos representantes dos poderes em cada nível federativo, o que corrobora a questão das disputas de poder das elites locais.

Na esfera da articulação federalista, o município é o ente federativo que demonstra para os demais quais são as necessidades de uma população local, principalmente na tentativa de redução das desigualdades nacionais em um projeto efetivo de desenvolvimento nacional.

Ressalta-se que todos os elementos aqui trabalhados só são possíveis se os entes federados trabalharem em cooperação entre si. A cooperação é o princípio que precede o sistema federativo brasileiro, e o êxito da administração pública depende da cooperação entre os atores.

Todavia, deve-se lembrar que não se passam trinta anos desta nova configuração federativa, e que o aprimoramento da forma de gestão e articulação vem da experiência, de acertos e erros cometidos ao longo do tempo. A experiência democrática brasileira é nova e já demonstra que deve ser pouco a pouco repensada para promover a cidadania e para tornar o Estado cada vez mais democrático.

REFERÊNCIAS

AGGERI, Franck; LABATUT, Julie. Looking at management through its instruments: A genealogical analysis of instrument-based approaches of management. Working paper. 2001. <hal-00639734>

ARRETCHE, Marta. **Quando Instituições Federativas Fortalecem o Governo Central?** In HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). Federalismo e políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação:** Da Autoridade à Legitimidade da Ação. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 50, nº 3, 2007, pp. 443 a 464.

AVRITZER, Leonardo. **Conferências nacionais:** ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Texto para discussão 1739. IPEIA, Rio de Janeiro, maio de 2012.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. **Democracia, participação e instituições híbridas.** In TEORIA & SOCIEDADE. Revista dos Departamentos de Ciência Política e de Sociologia e Antropologia – UFMG) – Belo Horizonte, número especial, maio de 2005.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Cidadania e democracia.** In Lua Nova, nº 33, São Paulo, Aug. 1994.

BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. **Federação e federalismo:** uma análise com base na superação do Estado Nacional e no contexto do Estado Democrático de Direito. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

BEZERRA, Luciana Caroline de Albuquerque; ALVES, Cinthia Kalyne de Almeida; REIS, Yluska Almeida Coelho dos; SAMICO, Isabella; FELISBERTO, Eronildo; CARVALHO, André Luis Bonifácio de; SILVA, Greciane Soares da. **Identificação e caracterização dos elementos constituintes de uma intervenção:** pré-avaliação da política ParticipaSUS. Ciência e Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 17, n. 4, p. 883-900, 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Promulgada em 05 de outubro de 1988.

CHAGAS, Magno Guedes. **Federalismo no Brasil:** o poder constituinte na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2006.

FONSECA, Francisco. **Democracia e participação no Brasil:** descentralização e cidadania face ao capitalismo contemporâneo. Rev. Katál. Florianópolis v. 10 n. 2 p. 245-255 jul./dez. 2007.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente.** Cad. EBAPE.BR, v. 13, nº 4, artigo 12, rio de Janeiro, Out./Dez. 2015.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Sociologia da Ação Pública. Maceió: EDUFAL, 2012a.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. R. Pós Ci. Soc. v. 9, n. 18, jul/dez. 2012b.

LENZA, Pedro. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e o seu desvirtuamento. Carta Forense. 03/09/2013. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/colunas/ato-das-disposicoes-constitucionais-transitorias-adct-e-o-seu-desvirtuamento/11952>>. Acesso em: 03 de setembro de 2017.

MENEZES, Joyceane Bezerra de. **A participação popular como fonte de legitimidade democrática da administração pública.** X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 – 21 Oct. 2005.

MONTEIRO NETO, Aristides; ISMAEL, Ricardo; ROMANATTO, Eduiges; MATOS, Elmer Nascimento; FIORI, Tomás Pinheiro; BIRKNER, Walter Marcos. **Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: dinâmicas, impasses e consensos atuais (revelados por gestores públicos estaduais).** Texto para discussão 2306. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, maio de 2017.

MOURA, joana Tereza Vaz de; LACERDA, Alan Daniel Freire; ALMEIDA, Lindijane Bento. **A anatomia da participação: os conselhos como arena decisória.** In PLURAL, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v. 18.1, pp. 117-133, 2011.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. **Significados e tendências do federalismo e das relações intergovernamentais no Brasil e na Espanha.** In HOCHMAN, Gilberto; FARIA; Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). Federalismo e políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.

SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Federalismo e Articulação Intergovernamental: os conselhos de secretários estaduais.** In HOCHMAN, Gilberto; FARIA; Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). Federalismo e políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.

SANTOS, Fábio Gomes dos. **Participação na administração como direito fundamental.** Revista digital de direito administrativo, v. 1, n. 2, p. 436-453, 2014.

SANTOS, Ronaldo Alencar dos; ANDRADE, Priscilla Lopes. **A evolução histórica do federalismo brasileiro: Uma análise histórico-sociológica a partir das Constituições Federais.** Anais do XXI Congresso Nacional do CONPEDI [Recurso Eletrônico]. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

SARMENTO, George. Estudo introdutório. Políticas públicas como instrumento para a efetividade dos direitos sociais. In LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Sociologia da ação pública. Maceió: EDUFAL, 2012.

SILVEIRA, Alessandra. **Cooperação e Compromisso Constitucional nos Estados Compostos**. Estudo sobre a teoria do federalismo e a organização jurídica dos sistemas federativos. Editora Almedina, 2007.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, Celina. **Instituições e Mudanças**: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. In HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). Federalismo e políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. **Participação e democracia**. Velhos e novos desafios. Civitas, v. 6, n. 1, Porto Alegre, jan.-jun. 2016. p. 223-240.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 1999.