



SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO-RS



Federalismo e poder local: consequências e possibilidades

Raphael Rangel de Souza Oliveira¹

Resumo

O presente artigo intenta investigar dificuldades acometidas no âmbito dos governos locais municipais partindo da análise do federalismo desde sua semelhança e diferença para a forma de Estado unitário, a confederação e como fica o novo papel constitucional neste contexto, transitando pelo conceito, meio de formação da federação e cotejando a relação do fenômeno de sua criação por desagregação com a postura centralizadora do dado modelo federal, isto é, o excesso de competências executivas e legislativas no ente da União em detrimento das demais subunidades, como é o caso corrente no Brasil. Centralizado que seja, esse modo de postura federativa acarreta consequências, especialmente no que tange a autonomia do ente federativo de menor estatura, que são os municípios, singularmente elevados a ente autônomo na federação brasileira. Do clientelismo à necessidade de *accountability*, toma-se nota como a figura dos conselhos municipais emerge-se como fonte de soluções, mas que também carregam consigo os desafios que lhe são próprios.

Palavras-chave: Federalismo, Poder local, Clientelismo, Accountability, Conselhos municipais.

Federalism and local power: consequences and possibilities

Abstract

This article seeks to investigate the challenges faced by local municipal governments, starting from an analysis of federalism in comparison to the unitary state and the confederation, and examining how the new constitutional role is shaped within this context. It explores the concept of federalism, the process of forming a federation, and contrasts the phenomenon of its creation through disaggregation with the centralizing tendency of the given federal model—namely, the excessive concentration of executive and legislative powers in the Union to the detriment of the other subunits, as is the current case in Brazil. Such centralization within a federal framework brings about consequences, particularly concerning the autonomy of the smallest federative entity: the municipalities, which hold the unique position of being autonomous entities within the Brazilian federation. From clientelism to the need for accountability, the article observes how municipal councils emerge as a source of potential solutions, while also bearing challenges that are intrinsic to their structure.

Keywords: Federalism, Local power, Clientelism, Accountability, Municipal councils.

¹ Mestrando em Planejamento Regional e Gestão de Cidades pela Universidade Candido Mendes, campus Campos/RJ, pós-graduado *latu sensu* em Advocacia Consumerista pela Escola Brasileira de Direito, bacharel em Direito pela Universidade Candido Mendes, campus Campos/RJ e servidor público no Município de Porciúncula/RJ. Email: raphael-rsoliveira@hotmail.com.



SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO -RS



2

1 Introdução

A federação brasileira possui suas especificidades. Os municípios, a partir da Constituição Federal de 1988, foram alçados a entes da federação e, portanto, são dotados de autonomia. Contudo, uma vez que diversos governos locais são dependentes de repasses federais, pergunta-se: estaria efetivamente materializada a autonomia conferida aos entes municipais pela Carta Magna? Não apenas sob o prisma da dependência de transferências, visualiza-se um sensível efeito anexo: o clientelismo Interfederativo, com sérios desafios democráticos e institucionais.

Concluindo-se pela existência do problema, o qual anexa diversas consequências outras, entretanto, torna-se premente o debate das soluções concretas para seu enfrentamento, o que se pretende ao final apresentar, mas que se principia, para o pleno entendimento do cenário imposto, esquadrihar o tema do federalismo, pois pode ser a gênese do desafio, o que se passa a realizar a seguir, ancorando-se, por todo o trabalho, mediante pesquisa bibliográfica e exploratória, a um extenso diálogo com doutrinadores, acadêmicos e pesquisadores do mais alto gabarito empírico-científico; cômicos das realidades municipais.

1.1 das formas de estado: diferença do estado unitário, federado e da confederação

Para ingressar no conceito de federalismo, insta manifestar a existência de duas principais formas de Estado das quais o critério é a distribuição espacial do poder político: a forma *unitária*, onde há um poder central que incide sobre a população e território, e a forma *composta*, onde há mais de um poder incidindo sobre a população e território. São exemplos de forma composta de Estado a federação e a confederação (NOVELINO, 2014).

O federalismo, como observa perspicazmente Liziero e Carvalho (2018, p. 1485), é um modelo intermediário entre o unitarismo e a confederação, reunindo características de ambos.



**SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO -RS



3

Com efeito, a união de entes em federação implica na formação de um Estado (PIRES, 2015, p. 38), o que se assemelha ao unitarismo; a confederação, de outro modo, não é um Estado no plano internacional, mas uma pessoa jurídica de direito público (NOVELINO, 2014). Todavia, a confederação, a exemplo do Sacro Império Romano-Germânico e as Províncias Unidas dos Países Baixos, é uma associação de Estados, o que lhe faz convergir com a federação, porém naquela todos são soberanos com direito de secessão: cada um pode retirar-se a qualquer tempo (PIRES, 2015, p.39), e nesta não há o citado direito: o pacto federativo não o admite.

1.2 soberania e autonomia no estado federado

A soberania dos estados participantes na federação convola-se em autonomia entre si (PIRES, 2015, p. 45), e quem passa a ser soberano, no plano externo, é o Estado federado (NOVELINO, 2014) e, no plano interno, a Constituição Federal, a qual todas as unidades da federação devem obediência (PIRES, 2015, p. 47). Soberania é poder pleno de autodeterminação, não condicionado a nenhum outro poder, externo ou interno (MENDES, 2017, p. 850).

Do conteúdo da autonomia que as unidades que compõem o estado federado desfrutam, a doutrina costuma destacar três atributos: *auto-organização*, como sendo possibilidade de elaborar a própria Constituição, dispondo sobre seus órgãos de ação política; *autogoverno*, isto é, a escolha de seus dirigentes e a edição de suas leis reguladoras; e *auto-administração*, a execução própria das leis vigentes em vistas do bem comum (PIRES, 2015, p. 47-48).

1.3 o novo papel constitucional



**SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO -RS



4

Sublinhado por Mendes (2017, p. 850), “a federação gira em torno da Constituição Federal, que é seu fundamento jurídico e instrumento regulador”. Os Estados membros se acham unidos em função de uma Constituição, a qual explicitará a repartição de competências entre a ordem central e as parciais, algo concebido para o fim de favorecer a eficácia da ação estatal, evitando conflitos e desperdício de esforços e recursos (idem, p. 851). Neste diapasão, em meio às profundas mudanças ocorridas no século 20, a Constituição Federal passa a ser vista munida de caráter cogente, suas previsões são de observância obrigatória aos poderes da federação, e o ato que confrontar seus preceitos padece de inconstitucionalidade (MALUF, 2013, p. 233), devendo ser desprovido de efetividade.

A constituição, pela sua natureza superior, justifica bem o nome que se lhe dá lei das leis. (...) pois bem. A lei ordinária ou o ato administrativo que colidir, no todo ou em parte, com um preceito constitucional expresso ou implícito considerar-se-á inconstitucional. A lei ou artigo de lei ordinária, quando inconstitucional, não será aplicado; e o ato administrativo será anulado (idem).

A norma constitucional “passa a ser encarada como principal veículo normativo do sistema jurídico, com eficácia imediata e independente, em muitos casos, de intermediação legislativa.” (DIDIER JR., 2015). Esse fenômeno é conhecido pela “força normativa da Constituição”.

É o que chamamos de “força normativa da Constituição”, na expressão de Konrad Hesse, em que a Constituição, ou os direitos nela assegurados, em especial os direitos fundamentais, não são meros programas ou discursos a seres seguidos, mas apresentam força de norma (norma jurídica), passível de ser executada e exigível. (GARCIA, 2013, p. 17)

O reconhecimento da força normativa da Constituição se deu pelo mundo no constitucionalismo contemporâneo, período compreendido após a Segunda Guerra Mundial até os dias atuais (NOVELINO, 2014, p. 31-35). Até então, o protagonismo residia essencialmente sobre as leis, de competência do Poder Legislativo.



**SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO -RS



5

Nas observações de Daniel Sarmento (2009):

Até a Segunda Guerra Mundial, prevalecia no velho continente uma cultura jurídica essencialmente legicêntrica, que tratava a lei editada pelo parlamento como fonte principal – quase como a fonte exclusiva – do Direito, e não atribuía força normativa às constituições. Estas eram vistas basicamente como programas políticos que deviam inspirar a atuação do legislador, mas que não podiam ser invocados perante o judiciário na defesa de direitos.

No Brasil, a força normativa da Constituição só é amplamente reconhecida após a CRFB/88, antes havia “normas pragmáticas”, que eram meros conselhos ao poder legislativo, sem força vinculante (NOVELINO, 2014). Conforme novamente Sarmento (2009):

Na cultura brasileira de até então, as constituições não eram vistas como autênticas normas jurídicas, não passando muitas vezes de meras fachadas. Exemplos disso não faltam: A constituição de 1824 falava em igualdade e a principal instituição do país era a escravidão negra; a de 1891 instituiu o sufrágio universal, mas todas as eleições eram fraudadas; a de 1937 disciplinava o processo legislativo, mas enquanto ela vigorou o Congresso esteve fechado e o Presidente legislava por decretos; (...)

Passa-se então, de um modelo de Estado fundado na lei para um modelo de Estado fundado na Constituição (DIDIER JR, 2015, p. 41).

Nesse sentido, o constitucionalista Pedro Lenza (2012, p. 63):

Estado constitucional de direito: supera-se a ideia de Estado Legislativo de Direito, passando a Constituição a ser o centro do sistema, marcada por uma intensa carga valorativa. A lei e, de modo geral, os Poderes Públicos, então, devem não só observar a forma prescrita na Constituição, mas acima de tudo, estar em consonância com o seu espírito, o seu caráter axiológico e os seus valores destacados. A constituição assim adquire de vez, o caráter de norma jurídica, dotada de imperatividade e superioridade (dentro do sistema) e centralidade, vale dizer, tudo deve ser interpretado a partir da Constituição.

Chama-se à atenção que a autonomia do município se encontra expressamente prevista na Constituição da República federativa do Brasil (artigos 1, 18 e 29 a 31, dentre todos). Logo, a questão envolve normas de eficácia vinculativa, imediata e independente,



SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO -RS



6

consagradas no mais alto diploma legal do país e passíveis de correção pelos agentes e agências que possuem tais capacidades institucionais, tema que será revisitado linhas à frente.

1.4 conceito e meios de formação do Estado Federado

O conceito de federação, finalmente, Pires (2015, p. 57), assim propõe:

Federação é um Estado soberano, descentralizado politicamente em bases territoriais, de tal modo que as atribuições estatais sejam repartidas entre um ente central e entes periféricos, todos autônomos entre si e subordinados a uma Constituição escrita e rígida, a qual delimita os espaços para a atuação legítima de cada um, cuja observância é fiscalizada por um órgão neutro.

Há dois meios de formação de um estado federado que se destacam: por *agregação*, associação ou aglutinação, cujo movimento é centrípeto, e por *desagregação* ou segregação, cujo movimento é centrífugo (NOVELINO, 2014).

No federalismo por agregação, seguindo Pires (2015, p. 57), a federação é formada pela união de diversos estados até então soberanos formando o Estado novo — daí movimento “centrípeto”. São exemplos os Estados Unidos, Suíça e Alemanha. Já no federalismo por desagregação, um Estado regional ou unitário transforma-se em federal atribuindo autonomia constitucional às subunidades territoriais — ou seja, um movimento centrífugo de poder —, como foi o exemplo do Brasil por ocasião da Proclamação da República em 1889 e a Constituição de 1891: as antigas províncias do Império tornaram-se Estados membros.

Em resumo, o federalismo por agregação surge quando estados soberanos renunciam a sua soberania para formar um ente único, enquanto o por segregação surge da descentralização política de um estado unitário (NOVELINO, 2014).

1.5 centralização, descentralização e consequências



**SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO -RS



7

Do surgimento do estado federado por desagregação, tende a pessoa da União a possuir maior protagonismo e relevância sobre a vida da população do dado território que os demais entes. Há quem denomine essa característica manifestada especialmente no excesso de competências executivas e legislativas da União de “Federalismo fraco” (LIZIERO; CARVALHO, 2018, p. 1484). O maior ou menor número de parcelas de competências aos entes periféricos em detrimento da União é o que conceitua as federações descentralizadas das centralizadas, respectivamente.

Neste contexto, Pires (2015, p. 58) confirma como “frequente a afirmação de que os Estados federais formados por agregação costumam ser mais descentralizados, enquanto aqueles que resultam de desagregação são, em geral, mais centralizados”.

In facto, analisando o caso do Brasil, apesar de existirem, no decorrer da história da República, momentos de grande centralização e alguma desconcentração, em nenhum momento os estados brasileiros em si considerados chegaram a alcançar uma autonomia comparável aos estados da federação dos EUA, por exemplo, inseridos no contexto por desagregação. Liziero e Carvalho (2018, p. 1499) expressam que, mesmo com o advento da Constituição de 1988, fortemente imbuída de anseio descentralizador, o Estado federal brasileiro segue caracterizado como centralizado.

Atualmente, *e.g.*, cada estado federativo estadunidense possui liberdade para legislar em seu território sobre a proibição ou liberação do uso da maconha ou o comércio de armas, algo impensável no Brasil, onde a União permanece detentora de tais competências impositivas a todo território nacional, com confirmação do Supremo Tribunal Federal².

² Quanto à facilitação do porte de armas, o Governo Federal já conseguiu, em 2023, junto ao STF, derrubar oito leis de sete estados distintos da federação: MATOS, Maria Clara, CAVALCANTE, Isabella. CACs: governo já conseguiu derrubar 8 leis que facilitam porte de arma. CNN Brasil. São Paulo e Brasília. 19 mar. 2025, Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/cacs-governo-ja-conseguiu-derrubar-8-leis-que-facilitam-porte-de-arma/>>. Acesso em: 07 de mai. de 2025.



**SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO -RS



8

Não é sem consequências que esse tipo de conformação se sustenta. Na toada de Fernando Luiz Costa Abrucio vista em Azevedo, Campos e Lira (2020, p. 450), uma vez centralizado, a descentralização passa a depender da adesão dos níveis de governo estadual e municipal. Ou seja, o jogo federativo passa a depender de negociações, coalizões e, por que não, barganhas das esferas superiores de poder. Esse cenário aplicado especialmente nas transferências de recursos gera algo conhecido por clientelismo, fonte de inúmeras adversidades, especialmente aos municípios.

Por certo, seguindo o ditado popular “a corda sempre arrebenta no elo mais fraco”, os municípios, extraordinariamente elevados à categoria de autônomos no Brasil, sofrem variados reveses provenientes de um federalismo centralizado, o que se buscará destacar a seguir.

2 A dificuldade municipal

Fora afirmado que o estado centralizado, fortemente marcante nas formações centrífugas de federação, acarreta inúmeros aspectos negativos. Dentre eles, a dependência dos municípios com relação aos demais entes, seja o estadual ou federal.

Os municípios, de fato, não participaram da formação da federação e não são considerados entes federados originários. O Brasil é um caso à parte no cenário internacional (NOVELINO, 2014) e ainda aqui foi um reconhecimento tardio: apenas na constituição de 1988. Até lá, vivia como os municípios das demais federações, sob tutela do ente estadual federal.

No caso brasileiro, portanto, a despeito da autonomia garantida pela CRFB/88, existe o desafio prático da tentação de transformar-se sua autonomia em meramente formal ou nominal (PIRES, 2015, p. 50), não verdadeiramente concreta e material, em virtude da dependência de repassadas das demais esferas de poder.

A repartição de rendas, realmente, prevista para vivificar a autonomia dos Estados-membros (aqui incluindo os municípios) e os habilitar ao desempenho de suas competências



**SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO -RS



9

institucionais, algo crucial para a vida harmônica do Estado Federal (MENDES, 2017, p. 851), a depender da forma como é realizada, pode, inversamente, transformar-se num fator de conturbação da vida federal.

2.1 clientelismo e *accountability*

Da dependência dos municípios em relação aos demais entes federativos, o clientelismo, como visto, é uma das consequências mais preocupantes, o que arrisca comprometer princípios fundamentais do Estado de Direito, da boa governança e da própria lógica federativa.

Grande parte dos poderes locais, por exemplo, não possui arrecadação própria suficiente, acirrando a dependência de transferências federais (FPM, SUS, FUNDEB) e reforçando o federalismo assimétrico.

Uma vez que a União concentra em grande medida os recursos disponíveis e há municípios passíveis de dependência da distribuição desses recursos para execução de suas políticas públicas, os prefeitos ficam em posição de subordinação política, muito embora, como mencionado, sejam os municípios formalmente autônomos à luz da Constituição Federal (art. 18).

Prefeitos dependendo da boa relação com deputados pode parecer, num primeiro momento, saudável diante de um federalismo de cooperação, podendo inclusive gerar benefícios específicos como os incentivos que viabilizam a existência de Conselhos Municipais ou outras políticas públicas coordenadas (AZEVEDO; CAMPOS; LIRA, 2020, p. 446); todavia, como se verá, também pode correr o risco de findar por distorcer prioridades locais ao comprometer a independência decisória do ente municipal, fomentar a práticas patrimonialistas pelo uso eleitoral transferências como “moeda de troca”, cooptar chefes do



**SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO -RS



10

executivo municipais e formar redes de influência em prejuízo da impessoalidade e moralidade administrativas (art. 37 CRFB/88).

A valer, consoante Bliacheriene et al. (2016, p. 37), o clientelismo traz dificuldades à transparência ou *accountability*, em vistas do impasse de se atribuir responsabilização política delimitada ou de punir agentes públicos e entes políticos. A *accountability*, segundo Ceneviva (2016), como citado por aquela autora et al. (2016, p. 35), dentre outros conceitos, é qualquer atividade de controle, fiscalização e monitoramento dos agentes públicos. Se as transferências por emendas, *v.g.*, não passarem por discussões públicas locais ou forem submetidas a mecanismos efetivos de controle social, tomadas em critérios pouco transparentes, estaria deflagrado o supracitado cenário.

2.2 desigualdades intermunicipais

Ainda em Bliacheriene et al. (2016, p. 37), a prática clientelista gera desigualdade na adesão às políticas nacionais pelas diversas regiões: se Municípios com maior representação ou influência política são aptos a receberem maior quantidade de recursos, aprofunda-se as desigualdades regionais — ponto objeto de reflexão desde Nunes (1996, p. 35), que receia uma descentralização que culmine em centralização.

É a hodierna conjuntura que envolve o poder público local que vive a depender da redistribuição feita pela União e, por via das vezes, dos estados ou, em suma, do jogo político orçamentário dos demais entes federados, o que carece, certamente, de maiores e eficazes lucubrações.

3 Hipóteses de solução



SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO -RS



11

Seria possível levantar diversas hipóteses de solução ou ao menos amenização de tão graves decorrências de uma forma de comportamento entre os entes federados, que vai desde a revisão do pacto federativo, até o fortalecimento da arrecadação local, maior regulação das emendas ou incentivo à cooperação entre municípios.

Para Bliacheriene et al. (2016, p. 46), nesta circunstância do federalismo brasileiro, de cooperação, que carece ainda de um desenho que dê conta desses múltiplos atores frente à necessidade de um agir eficaz e eficiente, em especial nas políticas públicas construídas a partir de parcerias intrafederativas fortemente tendentes à dificuldade da *accountability*, poderia apresentar-se como melhoria, além do incremento da transparência, do aparato institucional dos controles internos das secretarias municipais e do controle interno municipal, afora a coordenação do município com os tribunais de contas estaduais e municipais, o fortalecimento dos conselhos.

Dentre tanta sorte de temas, chama-se à atenção justamente o fortalecimento dos conselhos municipais, um mecanismo de participação social.

3.1 os conselhos municipais

Os conselhos municipais são uma valiosa hipótese de solução, especialmente no âmbito de preocupação com a *accountability* democrática e, na perspicácia de Almeida e Lopez (2012, p. 70), com a responsividade administrativa.

Deveras, atuam como instâncias de participação social e controle das políticas públicas locais e, por serem órgãos os quais também contam com integrantes membros do poder público com a finalidade de debater e elaborar as diretrizes para determinada política pública, acabam por se tornar um espaço institucional privilegiado em seu aspecto informacional, efeitos sobremodo relevantes em um país de proporção continental como o Brasil, onde as



**SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO -RS



12

políticas públicas tidas por essenciais carecem de uma gestão coordenada para desenvolvimento e controle (AZEVEDO; CAMPOS; LIRA, 2020, p. 444).

Gohn (2006, p. 7) conclui de forma idêntica serem os conselhos instrumentos dotados de potencial de transformação política, por promovem a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e acesso dos espaços em que se tomam as decisões políticas.

De mais a mais, ao institucionalizar a participação da população nas decisões, os conselhos municipais reduzem a influência de acordos informais e interesses políticos privados — diga-se, a prática clientelista —, além de, certamente, garantirem que decisões sejam tomadas com base em demandas reais da população, dado o seu envolvimento.

Neste diapasão, de acordo com Azevedo, Campos e Lira (2020, p. 450):

A participação da sociedade civil dentro dos conselhos possui um papel estratégico de controle. Os conselhos utilizados como instrumentos de controle das políticas públicas possuem, em tese, a vantagem de diminuição do custo de fiscalização e do aumento do monitoramento da efetividade da implementação, uma vez que os representantes da sociedade teriam o interesse em participar da formulação das diretrizes e acompanhamento de políticas públicas cujo tema lhes é caro.

Lira e Maciel (2013, p. 81) renovam que a insistência em novos arranjos institucionais e administrativos que impliquem em melhoria na eficiência gerencial e na qualificação das burocracias locais enquadra-se na perspectiva de rompimento das relações clientelísticas que envolvem o poder local, tão debatidas anteriormente, e que comprometem a implantação de políticas públicas que efetivamente atendam os interesses da população, evitando os efeitos perversos à opção de descentralização de atribuições ao governo local comentadas de início.

3.2 desafios práticos



**SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO -RS



13

Sem embargo, conforme pesquisa apresentada no trabalho de Azevedo, Campos e Lira (2020, p. 441) cujo resultado semelhantemente outrora havia chegado Gohn(2006, p.9),a dificuldade que se levanta é a eventual estrutura frágil dos conselhos,baixo acesso à informação e capacitação fiscalizatória, débil prestação de contas das autoridades responsáveis, falta de respeito às deliberações ou mesmo, como levantado por Lira e Maciel (2013) e Gohn (2006, p. 8),uma captura pelas elites locais.

A estrutura frágil dos conselhos é reflexo especialmente de sua criação para mero cumprimento de obrigação burocrática (LIRA e MACIEL, 2013). Os prefeitos, para receberem os repasses criados por incentivo à viabilização dos Conselhos Municipais, acabam por arquitetá-los de modo fugaz e efêmero, sem muita preocupação com sua efetividade. Afinal, os conselhos podem ser um real empecilho a caminhos tortos que sua gestão pode tomar.

O baixo acesso à informação e capacitação fiscalizatória pode e deve ser contornada pela promoção de seminários, cursos e palestras visando a profissionalização dos conselheiros. Uma louvável iniciativa nesse sentido foi realizada pela Escola de Gestão Pública (EGP), unidade de educação corporativa do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, que disponibilizou curso online para conselheiros dos conselhos municipais da saúde³. Iniciativa que foi seguida por diversos outros tribunais, como Tribunal de Contas do Estado de São Paulo⁴, de Santa Catarina⁵ e do Distrito Federal⁶. É de fazer-se dessa prática algo comum em todos os âmbitos das esferas federais para que possa colher-se um panorama geral de informação e capacidade técnicas junto aos conselhos e à sociedade civil.

³ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Curso: Introdução ao Controle Interno. Escola de Gestão Pública. Disponível em: <<https://egp.tce.pr.gov.br/Home/CursoDetalhe?idInscricao=1712>>. Acesso em: 30 mai. 2025.

⁴ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Tribunal lança curso EAD gratuito para conselhos de saúde. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sala-imprensa/audios/tribunal-lanca-curso-ead-gratuito-para-conselhos-saude>. Acesso em: 30 maio 2025.

⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. TCE orienta conselheiros municipais de saúde sobre o papel do controle social. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/node/29782>. Acesso em: 30 maio 2025.

⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. Escon convida: 3º ciclo da formação para conselheiros da saúde – nível avançado. Disponível em: <https://www2.tc.df.gov.br/escon-convida-3-ciclo-da-formacao-para-conselheiros-da-saude-nivel-avancado/>. Acesso em: 30 maio 2025.



**SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO -RS



14

A débil prestação de contas das autoridades responsáveis, não obstante, deve ser respondida pelos demais órgãos de *accountability* horizontal; isto é, enquanto a *accountability* vertical envolve a interação da população local com as ações da organização controlada (BLIACHERIENE et al., 2016, p. 36), sem maiores poderes de coerção, a horizontal, de outro modo, revela-se nas agências estatais que têm a capacidade de realizar ações de supervisão e, se necessário, sancionam contra ações ou omissões defeituosas de agentes do Estado (O'Donnell, 1998, p.40).

As capturas envolvem um processo sensível, que, tomando por caso paradigmático a reveladora pesquisa documental, qualitativa e participante de Lira e Maciel (2013) no Conselho Municipal de Meio Ambiente de Campos dos Goytacazes, vai desde a cooptação de conselheiros e instituições privadas da sociedade civil; o esvaziamento de reuniões, tornando-as vazias ou sem número suficiente para início; até ausência de relevância, objetividade e pertinência temática das discussões; conjuntura que fulmina as vocações institucionais democráticas dos conselhos municipais.

4 Considerações finais

O federalismo de Estado pressupõe cooperação, coalizão interfederativa. Muitos municípios, reféns do atual desenho de distribuição de competências que se arrestam, em maior e menor grau, desde a Proclamação da República, mínguas na concretização de sua autonomia constitucionalmente assegurada por dependência financeira dos demais entes além de práticas politiqueras dentro e fora do seu arranjo institucional.

Dentre as hipóteses de solução, os conselhos municipais se revelaram plenamente aptos à promoção de controle social, transparência e responsividade na gestão local, instrumentos sumamente relevantes para fazer-se frente ao Estado federado centralizado e



**SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO -RS



15

assimétrico que se torna apto a alavancar o clientelismo e envergar a accountability no âmbito de gestão local.

A efetividade dos conselhos, no entanto, exige vontade política.

Diante de todo narrado, demonstra-se a fundamentalidade premente de um real esforço para que todas as vertentes sociais passem a conferir aos conselhos municipais maior importância, para a viabilização das políticas públicas (AZEVEDO; CAMPOS; LIRA, 2020) de interesse local e dos demais efeitos benéficos que lhes são adjacentes, subtraindo, sempre que possível, os movimentos deletérios à persecução de seu fim plural, em vistas do bem-estar político, social e democrático.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, A. LOPEZ, F. Legisladores, Captadores e Assistencialistas: a representação política no nível municipal. Repositório IPEA, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6792/1/BAPI_n2_legisladores.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2025.

AZEVEDO, Nilo Lima de; CAMPOS, Mauro Macedo; LIRA, Rodrigo Anido. Por que os conselhos não funcionam? Entraves federativos para a participação popular no Brasil. Dilemas, Rev. Estud. Conflito Controle Soc. Rio de Janeiro, Vol.13, nº 2, MAI-AGO 2020, pp. 439-461. Disponível em <<https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/21870>>. Acesso em: [s.d.].

BLIACHERIENE, Ana Carla et al. Descentralização do Fundeb e federalismo da política educacional: uma análise à luz do conceito de accountability. Jornal de Políticas Educacionais, V. 10, nº 20, julho-dezembro de 2016, p. 33-48. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/49966>>. Acesso em: [s.d.].

DIDIER JR, Fredie. Curso de Direito Processual Civil. 17 ed. Salvador: Jus Podivm, 2015.

GARCIA, Leonardo de Medeiros. 10 ed. Salvador: Jus Podivm, 2013.



**SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO -RS



16

GOHN, Maria, Glória. Papel dos conselhos gestores na gestão pública. Informativo CEPAM, ano I, n.3, p. 07-17. São Paulo, 2001. Disponível em: <https://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/6008>. Acesso em: 15 mai. 2025.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

LIRA, Rodrigo Anido; MACIEL, Fabrício Barbosa. Representação, participação e cooptação do conselho municipal de meio ambiente em Campos dos Goytacazes. Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento, v.2, n. 1, p. 72-85, jan./jun. 2013. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/3087>>. Acesso em: 15 mar. 2025.

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva; CARVALHO, Fabrício. Federalismo e centralização no Brasil no Brasil: Contrastes na construção da federação brasileira. Revista de Direito da Cidade, vol.10, nº 3. ISSN 2317-7721, pp.1483-1503. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/download/32661/26008>>. Acesso em: [s.d.].

MATOS, Maria Clara, CAVALCANTE, Isabella. CACs: governo já conseguiu derrubar 8 leis que facilitam porte de arma. CNN Brasil. São Paulo e Brasília. 19 mar. 2025, Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/cacs-governo-ja-conseguiu-derrubar-8-leis-que-facilitam-porte-de-arma/>>. Acesso em: 07 mai. de 2025.

MALUF, Sahid. Teoria Geral do Estado. 31 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 12. Ed. Rev. e atual, São Paulo. Saraiva, 2017.

NOVELINO, Marcelo. Constitucionalismo I. In: Curso Carreira Jurídica intensivo I, 2014, Campos dos Goytacazes. Aula telepresencial. Rede de Ensino LFG.

NOVELINO, Marcelo. Manual de Direito Constitucional. 9 ed. Rio de Janeiro: Forence; São Paulo: MÉTODO, 2014.



**SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO -RS



17

NUNES, Edison. Poder Local, Descentralização e Democratização: um encontro difícil. São Paulo em Perspectiva, v. 10, n. 3, jul./set. 1996. São Paulo. Disponível em: <<https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/lil-413094>>. Acesso em: 15 mai. 2025.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability Horizontal e novas Poliarquias. Lua Nova no. 44. São Paulo 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0102-64451998000200003&lng=en&nrm=iso&tlng=p>. Acesso em: 31 mai. 2025.

PERES, Thiago Magalhães. As competências legislativas na constituição de 1988: uma releitura de sua interpretação e da solução de seus conflitos à luz do Direito Constitucional contemporâneo. 1ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SARMENTO, Daniel. O neoconstitucionalismo no Brasil: risco e possibilidades, 2009. Disponível em <http://empreendimentosjuridicos.com.br/docs/daniel_sarmento_o_neoconstitucionalismo_no_brasil1.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Curso: Introdução ao Controle Interno. Escola de Gestão Pública. Disponível em: <https://egp.tce.pr.gov.br/Home/CursoDetalhe?idInscricao=1712>. Acesso em: 30 mai. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Tribunal lança curso EAD gratuito para conselhos de saúde. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sala-imprensa/audios/tribunal-lanca-curso-ead-gratuito-para-conselhos-saude>. Acesso em: 30 mai. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. TCE orienta conselheiros municipais de saúde sobre o papel do controle social. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/node/29782>. Acesso em: 30 mai. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. Escon convida: 3º ciclo da formação para conselheiros da saúde – nível avançado. Disponível em: <https://www2.tc.df.gov.br/escon-convida-3-ciclo-da-formacao-para-conselheiros-da-saude-nivel-avancado/>. Acesso em: 30 mai. 2025.