

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

MIRANDA RAMALHO CAGNONE

**O ARTIGO 23 DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A ESTRUTURAÇÃO DO
FEDERALISMO COOPERATIVO NO BRASIL**

São Paulo

2008

MIRANDA RAMALHO CAGNONE

**O ARTIGO 23 DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A ESTRUTURAÇÃO DO
FEDERALISMO COOPERATIVO NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico.

ORIENTADOR: PROF. DR. GILBERTO BERCOVICI

São Paulo

2008

MIRANDA RAMALHO CAGNONE

**O ARTIGO 23 DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A ESTRUTURAÇÃO DO
FEDERALISMO COOPERATIVO NO BRASIL**

Dissertação apresentada à Universidade
Presbiteriana Mackenzie como requisito parcial para
a obtenção do título de Mestre em Direito Político e
Econômico.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Gilberto Bercovici – Orientador
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Professor Doutor José Maria Arruda de Andrade
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Professor Doutor Luis Fernando Massoneto
Universidade de São Paulo

Ao Christian Blau pelo incentivo; ao professor
Gilberto Bercovici pelo exemplo e confiança.

Faça o que puder, com o que tem, onde estiver.
(Theodore Roosevelt)

RESUMO

Pretende-se analisar o Sistema Político Federativo por meio das competências comuns outorgadas pela Constituição Federal de 1988 (“CF/88”) à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Serão comparadas as competências concorrentes e comuns e analisadas suas diferenças, concluindo-se que não se confundem, mas sim, complementam-se. Além disso, serão apresentados os aspectos negativos do regime federal brasileiro que seriam causas de uma situação de crise da Federação, para, então, apresentar algumas formas de execução comum dos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) de políticas públicas de desenvolvimento regional, como os consórcios e os fundos de participação. Conclui-se que a Constituição Federal, por meio do artigo 23, coloca à disposição do Governo um forte instrumento de discussão política para a realização de políticas públicas desenvolvimentistas, fortalecendo a cooperação intergovernamental e o federalismo como um todo.

Palavras-chave: Federação. Competências. Descentralização. Cooperação. Coordenação. Desenvolvimento.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the Federative Political System through the authorities assigned by the Federal Constitution of 1988 (“CF/88”) to the Federal, State and Local Governments and the Federal District in common. Those authorities assigned on a concurrent basis will be compared with those authorities in common. We will examine the differences between these two types of authorities and reach the conclusion that they are not the same but complement each other. In addition, we will show the negative aspects of the Brazilian federative system, which would be the causes for the crisis experienced by the Federation. Next, we will present the methods that all Governmental levels (Federal, State and Local Governments and the Federal District) may use in order to execute public policies on local growth, such as consortiums and participation funds. We conclude that the Federal Constitution – in its article 23 – provides the Government with a valuable tool to be used in political discussions for implementing development-oriented public policies, thus improving cooperation among governments and strengthening federalism as a whole.

Keywords: Federation. Authorities. Decentralization. Cooperation. Coordination. Development

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. A DESCENTRALIZAÇÃO NO ESTADO FEDERAL COOPERATIVO BRASILEIRO	15
3. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NO PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO	25
3.1. COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA LEGISLAR (ARTIGO 24, CF/88) – COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL	30
3.2. COMPETÊNCIA COMUM PARA ATUAR (ARTIGO 23, CF/88) – COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL	37
3.3. A COMPLEMENTARIEDADE DAS COMPETÊNCIAS COMUNS E CONCORRENTES	43
4. POLÍTICAS PÚBLICAS DE EXECUÇÃO COMUM	49
4.1 CRISE DA FEDERAÇÃO PÓS 1988	49
4.2. TENTATIVAS DE REESTRUTURAÇÃO – POLÍTICAS PÚBLICAS CONJUNTAS ...	66
5. CONCLUSÃO	75
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	77

1. INTRODUÇÃO

Ao analisarmos os artigos mais relevantes da Constituição Federal de 1988 a respeito da organização político-administrativa do Estado (Título II, Capítulo 1), verificamos que seus fundamentos estão ligados à manutenção do federalismo e à promoção do Estado de Direito.

Essas normas, quando interpretadas sistematicamente, formam os limites e as liberdades no âmbito político-administrativo com fim específico de incentivar o desenvolvimento humano, individual e social.

Os executores dessas normas são a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e seus agentes. É a partir da política federal que tais entes públicos passaram a interferir diretamente no desenvolvimento sócio-econômico de suas regiões. Essa repartição de poderes e deveres chama-se Federalismo e tem como objetivo fundamental “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (artigo 3º, inciso III, da Constituição de 1988).

Portanto, é a partir do Sistema Federal que se deve buscar o desenvolvimento do País e a conseqüente redução das desigualdades sociais.

O Estado Federal Unitário e sua função fundamental para a democracia e o Estado de direito: este deve ser o ponto de partida da moderna teoria do Estado Federal para que se faça justiça à atual teoria do Estado e da Constituição¹.

Esses poderes e deveres, contidos no Sistema Federal, estão delimitados na Constituição de 1988 de forma que, na visão do legislador constituinte, cada

HESSE, Konrad, *O estado federal uUnitário* (Der Unitarische Bundesstaat), p. 34, tradução livre: “Der unitarische Bundesstaat und seine grundlegende Funktion im Zusammenhang einer freiheitlichen demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung: darin dürfte der Ausgangspunkt

ente consiga administrar adequadamente a tarefa que lhe compete, auxiliando no desenvolvimento econômico e social do todo nacional.

Por outro lado, é evidente que não basta haver um dispositivo constitucional para que seja efetivado o federalismo e gerado o desenvolvimento regional:

A norma constitucional não tem existência autônoma em face da realidade. A sua essência reside na sua *vigência*, ou seja, a situação por ela regulada pretende ser concretizada na realidade. Essa pretensão de eficácia (*Geltungsanspruch*) não pode ser separada das condições históricas de sua realização, que estão, de diferentes formas, numa relação de interdependência, criando regras próprias que não podem ser desconsideradas. Devem ser contempladas aqui as condições naturais, técnicas, econômicas e sociais. A pretensão de eficácia de uma norma jurídica somente será realizada se levar em conta essas condições. Há de ser, igualmente contemplado o substrato espiritual que se consubstancia num determinado povo, isto é, as concepções sociais concretas e o baldrame axiológico que influenciam decisivamente a conformação, o entendimento e a autoridade das proposições administrativas².

Obviamente, essa relação entre a política e a normatividade constitucional não poderia estar rigidamente colocada na Constituição que, inteligentemente, concede aos entes federados certa discricionariedade e também espaço para discussões políticas que resultem em desenvolvimento e não engessamento.

Além disso, o excesso de disposições contingentes, não fundamentais, concede à Constituição certa dinâmica de provisoriedade, o que gera o elevado número de emendas constitucionais³. Com isso, muito mais adequada é a

einer modernen Bundesstaatslehre liegen, die den Aufgaben heutiger Staats und Verfassungstheorie gerecht zu werden vermag".

² HESSE, Konrad, *Força normativa da constituição* (Die Normative Kraft de Verfassung), Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991, p. 14 e 15.

³ BUCCI, Maria Paula Dallari (ORG.). *O conceito de política pública em direito*. In: _____. Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 20

discussão das normas constitucionais permanentes dentro da realidade vivida, evitando sua normalização constitucional. Para essa discussão política e atuação governamental no âmbito do pacto federalista, a outorga de competências é fundamental.

É importante acentuar que no Estado Federal o que se tem é uma descentralização política e não somente administrativa, isto é, existem múltiplos centros de decisão, cada um tendo exclusividade em relação a determinados assuntos, o que é muito mais do que a simples descentralização da execução.

Os seguintes pontos são fundamentais quando se trata do problema das competências:

1º) é indispensável que não se estabeleça a supremacia da União ou das unidades federadas, devendo-se procurar uma distribuição de competências equilibrada, que assegure a autonomia de cada centro de poder, sem prejudicar a eficiência de qualquer um deles. Nem as unidades federadas devem ser subordinadas à União, nem esta deve estar sujeita àquelas.

2º) como regra à União são atribuídas competências para as matérias de interesse geral, que importam a todo o conjunto federativo, ficando com as unidades federadas os assuntos de interesse preponderantemente local ou que se supõe serão tratados com mais propriedade e eficiência se entregues ao poder local. Essa regra fixada pelos federalistas do século XVIII permite grande flexibilidade na distribuição das competências e exige mesmo uma interpretação dinâmica dos dispositivos constitucionais, pois com as modificações das condições de vida, com os progressos da ciência e da técnica e com a mudança da significação social de muitos fatos, torna-se conveniente ou até necessária, a transposição de certos assuntos de uma para outra esfera de competência.

3º) é conveniente que se faça a enumeração das competências na própria Constituição, para reduzir a possibilidade de conflito ou dúvida, mas deve ser desde logo estabelecido a quem pertence a competência residual ou remanescente, isto é, quem tem o poder e a obrigação de cuidar dos assuntos não contidos na enumeração (...).⁴

⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O estado federal*, São Paulo: Ática, 1986, p. 18-19

Por isso, “a Federação, a rigor, é um grande sistema de repartição de competências. E essa repartição de competências é que dá substância à descentralização em unidades autônomas”⁵.

Assim sendo, as competências estão incluídas nas bases do Estado Federal Brasileiro como seara de discussão democrática e de desenvolvimento regional.

Muitas vezes estas competências são interpretadas como mais uma forma de submissão dos entes menores (Estados e Municípios) ao ente central, a União, por causa da questão econômica dessa inter-relação federal, que pode ser traduzida pela forma de financiamento dos entes menores para custeio das suas obrigações constitucionais.

Tal submissão, que será discutida oportunamente, é um dos argumentos para a referida crise da Federação.

Por outro lado, independentemente desta e de outras dificuldades (que serão apresentadas no decorrer deste trabalho), é evidente a necessidade dessa descentralização de competências, dessa delegação político-administrativa aos entes menores, para que se concretize a democracia e o Estado de Direito:

Os problemas estatais, na reduzida esfera de um Estado, são, todavia compreensíveis, abarcáveis e assumíveis. A divisão em pequenas unidades estatais oferece a possibilidade de uma compreensão consciente e participação no problema, que, por sua vez, é uma condição para a participação adequada nos problemas do conjunto. Entre os Municípios e a União, os Estados constituem uma construção estatal que abarca o pequeno em uma unidade maior e por meio dela participa da configuração geral. Deste modo, a

⁵ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de, *Competências na constituição de 1988*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 14.

construção do Estado Federal dá forma a uma importante condição da democracia⁶.

Ou seja, é exatamente esse espaço deixado pela Constituição Federal à discussão e execução de políticas públicas de forma conjunta pelos entes federados, que gera a democracia e possibilita que esses entes menores configurem o todo, respeitando as suas individualidades. A escassez de discussão política, de solidariedade e responsabilidade mútua, se de um lado simplifica a vida dos aplicadores do direito e dos administradores de governo, de outro, reduz as possibilidades de encontrar alternativas criativas e eficazes para realizar efetivamente o objetivo do Estado Federal de Direito previsto como fundamento principal da Constituição de 1988.

Importante lembrar que já no preâmbulo de nossa Constituição de 1988, promete-se assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, mediante a promulgação do Estado federal.

Assim, é evidente que a organização do Estado brasileiro, destina-se ao desenvolvimento sócio-econômico e, nesse contexto,

deve-se dar ênfase, no entanto, à dimensão política do que se costuma ser apresentado como um problema exclusivamente econômico, entendendo a superação do subdesenvolvimento como

⁶ HESSE, op. cit., p. 30 e 31, tradução livre: “Im engeren Bereich eines Landes Können die staatlichen Angelegenheiten noch im Übersehbaren, Durchschaubaren, Verstehbaren gehalten werden. So bietet die Gliederung in kleinere staatliche Einheiten die Möglichkeit bewusster Erfassung, bewusster Anteilnahme und Mitbestimmung an den staatlichen Dingen, die ihrerseits Voraussetzung einer sachgemässen Beteiligung an den Angelegenheiten von Gesamtbedeutung ist. Indem zwischen die Gemeinde und Gesamtstaat die Länder treten, wird ein staatlicher Aufbau geschaffen, der von dem Einzelnen in der Stufung von der kleineren zur grösseren Einheit bewusst erfasst werden kann und ihm in höherem Masse Anteilnahme und bestimmende Gestaltung ermöglicht. Insofern schafft der bundesstaatliche Aufbau wiederum eine wichtige Voraussetzung der Demokratie”.

um projeto político. Afinal, em última análise, são as estruturas de poder e a política que explicam a direção, efetividade e intensidade do desenvolvimento. Além do mais, a idéia de bem-estar contida no conceito de desenvolvimento traz à tona os aspectos ideológicos das políticas desenvolvimentistas⁷.

Diante disso, o objetivo do presente trabalho é apresentar o Federalismo brasileiro, como forma de garantia de democracia e do desenvolvimento, por meio das competências comuns e da execução conjunta de políticas públicas.

Serão apresentados ao leitor, os efeitos da descentralização no Estado Federal, esclarecendo ou questionando a utilização de termos como cooperação, coordenação, competição, centralização e descentralização para a execução de políticas públicas na atualidade e como justificativa para uma ineficiência dos entes federados para a concretização das competências comuns (Capítulo 2).

Seqüencialmente, pretende-se apresentar a repartição das competências formais (concorrentes) e materiais (comuns) e sua influência na cooperação e coordenação federativa, principalmente analisando a dificuldade de execução das competências comuns comparativamente com as competências concorrentes, face à necessidade da discussão política em detrimento de normas detalhistas e rígidas (Capítulo 3).

Já, no Capítulo 4 será apresentado ao leitor a situação de crise em que se encontra a Federação brasileira atualmente, para, então discutir os conceitos de política pública e exemplos de formas possíveis, no momento atual, de sua execução em conjunto pelos entes federados.

O objetivo é justamente, tentar chamar a atenção para a estruturação das competências federativas na Constituição de 1988, como um dos instrumentos

⁷ BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, estado e constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 36

possíveis de articulação dos entes federados, para uma política de desenvolvimento nacional.

2. A DESCENTRALIZAÇÃO NO ESTADO FEDERAL COOPERATIVO BRASILEIRO

Após certa leitura de estudos sobre o Federalismo brasileiro, nos deparamos com o fato de que a análise do Estado Federal está limitada à discussão dos problemas financeiros de custeio e repartição de receitas. Com isso, a descentralização federativa passou a ser compreendida como autonomia financeira dos entes federados para representação mais eficaz no Governo central.

Rui de Britto Álvares Affonso, em sua tese de doutorado defendida na UNICAMP, afirma:

Não se indaga, pois, a respeito das origens das estruturas federais de organização do Estado nacional, mas, alternativamente, teoriza-se acerca das características ideais que um sistema federativo deveria ter em termos fiscais⁴⁰⁸. Por que em termos estritamente fiscais? Porque a fiscalidade corresponderia à atuação do Estado no suprimento das “falhas de mercado” nos termos da concepção neoclássica de Economia. Essa atuação corresponderia às suas “funções”, a saber: alocativa, distributiva e de estabilização⁹.

No entanto, a fiscalidade ou a distribuição de receitas entre os entes federados não é a (principal) causa da ineficiência do federalismo cooperativo brasileiro para o desenvolvimento de políticas públicas em conjunto. As grandes mazelas do Sistema Federal Brasileiro são resultado da inexecução e

⁸ Nota de referência no texto, nº 40: “Cf. Tanzi (1995, p. 285): ‘Esta interpretación ya supone que los gobiernos subnacionales existen de antemano, de tal modo que la pregunta relevante sería: entre los ya existentes niveles de gobierno ¿cuál de ellos debería ser el responsable de cada particular forma de gasto público?’”.

⁹ AFFONSO, Rui de Britto Álvares. *O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico*, Tese (Doutorado), UNICAMP, 2003.

do desinteresse pela realização de políticas públicas de forma coordenada e cooperativa pelos entes federados, agindo contra um federalismo unitário (em favor dos interesses nacionais), buscando pela concorrência egoísta uma autonomia plena de poder.

Para melhores esclarecimentos, passemos ao conceito e à função de descentralização de competências, deveres e direitos.

Geralmente, a descentralização e a centralização são utilizadas a partir de uma visão neoliberal de desestatização e estatização. Ou seja, centralização de poder seria o direcionamento do Estado para suas atividades administrativas (engessadas) e descentralização o seu direcionamento para o mercado.

Os resultados desta modalidade de descentralização são o aumento das desigualdades regionais e sociais, o privilégio dos setores mais ligados à economia internacional e a possibilidade de fragmentação nacional, com o estímulo à inserção e articulação direta e separada dos entes federados com o exterior, sem levar em conta os interesses do todo nacional¹⁰.

Na verdade, como esclarece Rui de Britto Álvares Affonso, o federalismo foi reduzido ao federalismo fiscal e a descentralização à desestatização. Isso teria ocorrido em virtude da admissão da intervenção estatal, após a grande depressão dos anos 30, para minimizar as chamadas “falhas de mercado”. Ou seja, o federalismo seria apenas um acessório do mercado, que, garantindo uma estrutura mais eficiente de prestação de serviços públicos, poderia impulsionar a economia.

Vale dizer, o federalismo vem sendo estudado exclusivamente por uma visão econômica da realidade, minimizando a questão política e social, aumentando, por um lado, a “coerência interna do modelo”, mas, por outro,

¹⁰ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 65.

eliminando determinantes de funcionamento de suas estruturas, impedindo uma compreensão adequada do sistema¹¹.

Jonathan Rodden¹² acrescenta ainda que:

Dados confiáveis de diversos países sobre descentralização e federalismo são escassos e os conceitos utilizados muitas vezes são tidos com complementares ou mesmo intercambiáveis. A visão dominante sobre descentralização retrata a transferência orgânica e organizada de autonomia política, fiscal e de gestão de políticas.

(...)

Cada um desses estudos utiliza uma única e simples medida de descentralização fiscal, uma distinção binária entre estados federais e unitários ou ambos. Crescente desilusão com a descentralização e o federalismo, especialmente entre os países em desenvolvimento, é o *leitmotiv* mais evidente dessa literatura. Teorias otimistas, começando por Montesquieu e continuando ao longo da moderna economia do bem-estar social (OATES, 1972), enfatizaram as vantagens de revelação da informação e de *accountability* das estruturas governamentais mais descentralizadas.

A relação do federalismo à descentralização, no aspecto econômico reduz-se à provisão de serviços públicos em determinado território, de forma a atender os interesses dos seus habitantes, garantindo certa estabilidade para o funcionamento do mercado¹³. Assim, para o alcance desse objetivo, torna-se indiferente a origem do poder, ou seja, se mediante autoridade delegada ou constitucionalmente garantida e, mais ainda, este poder não necessariamente é um poder decisório quanto à administração e organização estatal (num aspecto sócio-econômico), mas apenas uma delegação de capacidade administrativa para a execução de condutas garantidoras do mercado e da *mainstream*.

¹¹ AFFONSO, op. cit.

¹² RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medida. Revista de Sociologia e Política, n.24, p. 9-27, jun. 2005.

¹³ AFFONSO, op. cit.

Portanto, para Oates, segundo Rui de Britto Álvares Affonso, a preocupação de alguns cientistas políticos na distinção entre os sistemas federais e unitários, reduziu-se a estabelecer uma diferenciação entre “descentralização” e “desconcentração”, isto é, entre poder decisório e delegação de controle administrativo¹⁴.

Nesse sentido Jonathan Rodden também afirma que:

Contudo, as distinções entre os variados tons de descentralização e federalismo ainda não foram encaradas com seriedade. (...) A maior parte dos estudos empíricos sobre descentralização enfoca exclusivamente a distribuição das despesas e receitas entre níveis de governo. Esses estudos apóiam-se principalmente na publicação do FMI Government Finance Statistics Yearbook (daqui em diante, “GFS”) para calcular a participação dos governos locais e regionais no total do gasto governamental¹⁵.

Celso Furtado, por sua vez, tem entendimento semelhante quando coloca que:

Segundo a doutrina liberal, as decisões centralizadas deveriam reduzir-se ao mínimo, uma vez que o mecanismo dos mercados sempre induz os agentes a tomar as decisões mais para maximizar seus objetivos próprios. Contudo, nenhum sistema econômico lograria operar se, ao lado dos mecanismos automáticos de coordenação de decisões, não existisse certo grau de centralização de decisões¹⁶.

¹⁴ AFFONSO, op. cit.

¹⁵ RODDEN, op. cit. p. 9-27

¹⁶ FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 275.

Diante disso, o federalismo, restringido ao federalismo fiscal, seria visto com um espectro de situações de maior ou menor centralização de decisões administrativas¹⁷ e não de poder de atuação política.

Em complemento, Oates em artigo publicado no *National Tax Journal*¹⁸, observa que a intensidade da centralização ou da descentralização fiscal, pode estar relacionada ao nível de desenvolvimento econômico, de determinado país em reação às suas responsabilidades como governo:

In sum, decentralized finance appears, in principle, to have a potentially useful role to play in economic development. But the translation of this potential into a real contribution to economic growth depends on a number of crucial conditions regarding the responsiveness of local institutions to local welfare which, in turn, depends importantly on the proper structure of fiscal institutions¹³.

Portanto, na questão econômica, podemos observar a irrelevância, ou, pelo menos, uma não comprovada relevância, da descentralização política do governo, para fins de desenvolvimento sócio-econômico. Necessário se faz, neste contexto, que sejam apenas observadas as formas de administração pelo governo descentralizado para intervir na economia e na questão sócio-cultural, de forma a garantir eficientemente o *mainstream* econômico.

Diante disso, a compreensão da descentralização apenas pelo prisma econômico não é suficiente, podendo o termo descentralização ter uma conceituação muito mais abrangente, como aparece em R.J. Benett¹⁹, que

¹⁷ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Prestação de serviços públicos e administração indireta*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 3: "A administração é descentralizada quando há transferência de atividade administrativa, ou, simplesmente, do exercício dela para outra pessoa. Isto é, desloca-se do Estado, que a desempenharia através de sua Administração Central, para outra pessoa, normalmente pessoa jurídica. Desde logo se conclui, então, que dois requisitos são indispensáveis para a configuração da descentralização administrativa: (a) que haja transferência da atividade ou do exercício dela para uma pessoa diferente do próprio Estado; (b) que a atividade transferida seja administrativa."

¹⁸ OATES, Wallace E., Fiscal decentralization and economic development, Symposium of Fiscal Decentralization.. *National Tax Journal*, v 46, n.2, p. 5.

¹⁹ Decentralization, local governments and markets: towards a post-welfare agenda. Oxford, Clarendon press.

consistiria na redistribuição de recursos, espaços de decisão, competências, atribuições de responsabilidade, enfim, de poder político-econômico em cada formação econômico-social específica²⁰.

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL apresentou estudo sobre a descentralização, o desenvolvimento e a crise da federação no Brasil, produzido também por Rui de Britto Álvares Affonso²¹.

Neste documento, Rui de Britto Álvares Affonso pretende analisar genericamente a situação atual do processo de descentralização brasileiro, caracterizando a federalização:

pela difusão dos poderes em vários centros, cuja autoridade resulta não de uma delegação feita pelo poder central, e sim daquela conferida pelo sufrágio universal.

Note-se que a visão colocada acima, difere daquela apresentada (mas não defendida) por Rui de Britto Álvares Affonso em sua tese de doutorado, na medida que nesse caso, a análise é a respeito da divisão política de poderes, sendo a divisão econômica (e administrativa) consequência e não causa desta.

Para o caso brasileiro, esta segunda conceituação – de delegação descentralizada de poder executório e interveniente aos entes federados - é a mais adequada, pois, a federalização do Estado brasileiro ocorreu por meio de uma descentralização, uma vez que, historicamente, o Brasil sempre foi um País unitário.

O processo de federalização iniciou-se, num processo de sufrágio universal e de delegação de poderes políticos aos entes “inferiores”. No entanto, não basta conceder poderes administrativos e políticos, deve-se

²⁰ AFFONSO, Rui de Britto Álvares. *Descentralização, desenvolvimento local e crise da federação no Brasil*, 2000, p. 9, obtido em www.eclac.org/publicaciones/xml/1/6061/lcr1675e.pdf, acessado em jul/07.

considerar para fins de efetivação desse federalismo: (i) a heterogeneidade sócio-econômica do País; e (ii) a complexidade de seu aparato de Estado²².

Em consequência, o pacto federativo brasileiro, tendo em vista a sua complexidade, com implícitos mecanismos de trocas entre esferas de governo e regiões, buscou, ainda que disfarçadamente, evitar conflitos entre as oligarquias dominantes e grandes rupturas em relação ao sistema político anterior, mostrou-se – e mostra-se – “incapaz de promover a diminuição da heterogeneidade sócio-econômica, tendo, ao contrário, amplificado-a”, pois, acabou por se resumir em “mera operação de fluxos privados de comércio, de mão-de-obra e de recursos financeiros”²³.

Acompanhando esse entendimento, J. Andréas Krell conclui que, de certa forma, a descentralização para a execução de desenvolvimento via Estado, depende muito mais de seu aspecto qualitativo do que de sua intensidade. “Assim, políticas e medidas descentralizadoras levam à mudança da forma de intervenção estatal, ‘o que isoladamente não indica, a priori, à melhoria ou a piora da qualidade ou da quantidade da ação estatal considerada’ ”²⁴.

Celina Souza, nesse sentido, complementa:

Desde a promulgação da Constituição de 1988, outorgar o rótulo de centralizado ou descentralizado ao federalismo brasileiro parece não dar conta da sua atual complexidade. A federação tem sido marcada por políticas públicas federais que se impõem às instâncias subnacionais, mas que são aprovadas pelo Congresso Nacional e por limitações na capacidade de legislar sobre políticas próprias – esta última também constrangida por decisões do Poder Judiciário. Além do mais, poucas competências constitucionais exclusivas são

²¹ AFFONSO, op. cit. p. 9, obtido em www.eclac.org/publicaciones/xml/1/6061/lcr1675e.pdf, acessado em jul/07.

²² Ibidem

²³ artigo da Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL, *Descentralização, Desenvolvimento local e Crise da Federação no Brasil*, 2000, p. 12.

²⁴ KRELL, Andréas J. *Leis de normas gerais, regulamentação do poder executivo e cooperação intergovernamental em tempos de reforma Federativa*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008, p. 44.

alocadas aos estados e municípios, como também ocorre em outros Países em desenvolvimento, tais como México e África do Sul. Por outro lado, estados e municípios possuem autonomia administrativa considerável, responsabilidades pela implementação de políticas aprovadas na esfera federal, inclusive muitas por emendas constitucionais, e uma parcela dos recursos públicos poucas vezes concedida pelas constituições anteriores, em particular para os municípios, superior a outros países em desenvolvimento²⁵.

Portanto, atualmente, embora exista uma crise na Federação brasileira, que de certa forma impede o desenvolvimento do País por meio de políticas públicas, esta não está ligada ao nível de descentralização, seja na visão econômica ou na política acima apresentadas. São necessários - muito mais do que cisão de poderes e receitas - programas de atuação conjunta.

Nesse sentido, vale citar Gilberto Bercovici:

a descentralização é apresentada como um fator de eficiência e controle da atuação governamental, sugerindo que o poder central e/ou estatal é corrupto e ineficiente, em suma, a utilização da descentralização como panacéia de todos os problemas relacionados à execução de políticas públicas se fundamenta nos mesmos argumentos utilizados pelos teóricos do federalismo neodualista para justificar o princípio da subsidiariedade. A descentralização virou, assim, um fim em si mesmo.

(...)

O grande problema da repartição de rendas realizada pela Constituição de 1988, foi ter sido realizada a descentralização de receitas e competências, sem nenhum plano ou programa de atuação definido entre a União e entes federados²⁶.

Segundo Marta Arretche:

²⁵ SOUZA, Celina. *Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988*. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 24, jun. 2005, p. 105-21.

²⁶ BERCOVICI, op. cit., p. 178-9.

Portanto, nas condições brasileiras não é suficiente que a União se retire de cena para que, por efeito das novas prerrogativas fiscais e políticas de estados e municípios, estes passem a assumir de modo mais ou menos espontâneo competências de gestão. Na mesma direção, a descentralização das políticas sociais não é simplesmente um subproduto da descentralização fiscal, nem das novas disposições constitucionais derivadas da Carta de 1988. Ao contrário, ela ocorreu nas políticas e nos estados em que a ação política deliberada operou de modo eficiente²⁷.

A crise da Federação brasileira não se deu por causa da redução do federalismo, em federalismo fiscal ou da descentralização em desestatização ou desconcentração, já que na verdade isto não é causa, mas sim, consequência da falta de cooperação e coordenação entre os entes federados.

Importante lembrar que a Constituição de 1988, como reação à ditadura, na busca da redemocratização, enfatizou a cooperação federativa, que seria a participação de todas as instâncias governamentais em um esforço conjunto para o cumprimento de todas as funções e tarefas necessárias para o benefício do todo e, como consequência, das partes propriamente ditas. A complexidade acima destacada do Federalismo brasileiro não advém da Constituição de 1988, mas da forma de utilização dessa descentralização cooperativa pelos entes federados.

Assim, o que deveria diferir o federalismo brasileiro cooperativo do modelo clássico não é a forma de atuação, uma vez que para a existência do todo é necessária a colaboração (e vontade) das partes autônomas, mas sim o grau de colaboração, uma vez que no modelo clássico a colaboração é mínima e indispensável, enquanto que no federalismo cooperativo temos responsabilidade de atuação solidária e comum.

Como coloca Rémy Prud'Homme e Anwar Shah:

²⁷ ARRETCHE, Marta T. S., *Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 14, n. 40, p. 111-41.

Tudo isso significa que defender a “descentralização” ou mesmo “mais descentralização” (ou “menos descentralização”) em geral não faz muito sentido. As conseqüências positivas ou negativas da descentralização dependerão muito mais da natureza precisa específica do sistema implantado do que de sua “magnitude”. A descentralização é um fenômeno qualitativo e não quantitativo. Ela depende totalmente dos detalhes²⁸.

Outro ponto é a necessidade de distinção dos termos coordenação e cooperação, para compreensão do federalismo cooperativo.

Na coordenação, os entes federados concorrem em uma mesma função, mas com âmbito e intensidade distintos. “Cada parte decide, dentro de sua esfera de poderes, de maneira separada e independente, com a ressalva da prevalência do direito federal”²⁹.

Por sua vez, na cooperação, nem a União, nem qualquer ente federado pode atuar isoladamente, devendo agir em conjunto, sem prevalecer a vontade ou o direito de qualquer ente.

Em conseqüência, com a finalidade de formação do federalismo cooperativo e da descentralização qualitativa, foram inseridos no texto constitucional os artigos 23 e 24 da Constituição de 1988, que prevêm as chamadas competências comuns e concorrentes, respectivamente. Estes artigos foram uma tentativa de gerar a cooperação e coordenação dos entes federados, para criação de políticas públicas conjuntas que desenvolvessem o todo, mas com uma visão específica para cada território atingido. Como veremos.

²⁸ PRUD'HOMME, Rémy; SHAH, Anwar, *Centralização versus descentralização: o diabo está nos detalhes*. In: RESENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (Org.). *Federalismo e integração econômica regional: desafios para o Mercosul*. Rio de Janeiro: Adenauer Stiftung, 2004, p. 65.

²⁹ BERCOVICI, op. cit., p. 151

3. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NO PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO

Para fins de estudo do Direito Constitucional, pode-se, definir o conceito de competência:

Competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. *Competências* são as diversas modalidades de poder que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções³⁰.

Fernanda de Almeida complementa que:

Levando a comparação para outro ramo do direito, diríamos ainda que a competência equivale à capacidade no direito privado, isto é, ao poder de praticar atos jurídicos. De fato, no caso da organização federativa, atribuir competência à União e aos Estados significa capacitá-los para o exercício dos poderes que a cada um incumbe nos termos da Constituição³¹.

O conceito de competência já se distancia do conceito de descentralização administrativa e se remete à outorga de poderes para praticar atos de relevância jurídica, pré-determinados na Constituição, ou seja, aproxima-se da descentralização político-executiva.

Segundo José Afonso da Silva, podemos classificar as competências da seguinte forma:

³⁰ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 479.

³¹ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na constituição de 1988*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 20.

1. Competência material, que pode ser: (a) exclusiva (artigo 21); e (b) comum, cumulativa ou paralela (artigo 23); e
2. Competência legislativa, que pode ser (a) exclusiva (artigo 25, §§ 1º e 2º); (b) privativa (artigo 22)³²; (c) concorrente (artigo 24); (d) suplementar (artigo 24, § 2º).

Evidentemente, existem técnicas para a repartição dessas competências. As competências geralmente são classificadas como horizontais e verticais³³.

A repartição horizontal separa radicalmente a competência dos entes federativos por meio da atribuição a cada um deles de uma área própria, consistente em toda uma matéria (do geral ao particular ou específico), a ele privativa (e/ou exclusiva), ou seja, a ele reservada com exclusão absoluta da participação, no seu exercício, de outro ente.

Já a repartição vertical é a divisão de uma mesma matéria em diferentes níveis entre diversos entes federativos, como faz a competência concorrente, a um atribuindo-se o estabelecimento de normas gerais, a outro o de normas particulares ou específicas.

A meu ver, as competências comuns ficam excluídas dessa classificação. Isso ocorre porque elas significam a faculdade de

*praticar certos atos, em determinada esfera, juntamente e em pé de igualdade, consistindo, pois, num campo de atuação comum a várias entidades, sem que o exercício de uma venha a excluir a competência de outra, que pode, assim, ser exercida cumulativamente*³⁴.

³² José Afonso da Silva separa os conceitos de exclusiva e privativa, determinando que a segunda, privativa, seria delegável e a primeira não.

³³ ALMEIDA, op. cit., p. 32.

³⁴ SILVA, José Afonso da, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 15. ed., São Paulo: Ed. Malheiros, 1998, p. 481

Essa diversidade de modalidades e aplicação das competências, se dá pela possibilidade de existência de vários tipos de relações intergovernamentais. Brian R. Opeskin, em “Mecanismos das relações intergovernamentais em um marco federativo”, publicado pela UNESCO rememora:

Hace unas generaciones, estaba de moda pensar en los Estados federados como algo similar a una "tarta de dos pisos" en la que el estrato del gobierno ocupaba ámbitos específicos e identificables de poder y responsabilidad, con escasa oportunidad o necesidad de interacción. Sin embargo, si alguna vez existió, la era del federalismo dual ya ha pasado a la historia (Corwin, 1950). Actualmente en las federaciones hay amplias y variadas interacciones entre los diferentes niveles del gobierno que las comprende. La metáfora culinaria adecuada para describir el panorama actual no es una tarta de dos pisos sino una tarta de varios sabores, donde se produce una compleja interrelación de poderes y responsabilidades entre los gobiernos central, regional y local (Zimmerman, 1992, 201-5). El auge de las relaciones intergubernamentales ha traído consigo una ampliación de los mecanismos necesarios para llevar a cabo dichas relaciones³⁵.

Com a outorga de competências, em última análise, o que se busca é a coordenação e cooperação entre os entes federativos para a execução das tarefas e objetivos enunciados na Constituição de 1988³⁶.

³⁵OPESKIN Brian R., Revista Internacional de Ciências Sociais, UNESCO, n. 167, mar. 2001. Disponível em: <http://portal.unesco.org/shs/en/files/3802/10753800791fulltext167spa.pdf/fulltext167spa.pdf>

³⁶ Para Fernanda de Almeida a definição constitucional de competências, concorrente e comum, depende da independência dos entes para a execução dos objetivos constitucionais: “muitas delas, a bem da verdade, os diversos entes federados poderiam exercer como decorrência de sua autonomia política e administrativa. Nos programas de governo, em todos os níveis, a saúde, a educação, a cultura, a moradia, o saneamento básico, constituem, por exemplo, temas familiares de consideração natural. Assim, dizer que a competência é comum nesse terreno seria a rigor dispensável. O que deve ser verificado, para fins de aferir a maior presença das ordens periféricas nessa atuação concorrente é a sua maior ou menor independência no exercício dessas competências” (ALMEIDA, op. cit., p. 113).

Contudo, embora a Constituição de 1988 proveja diversos mecanismos de cooperação e coordenação, o federalismo brasileiro tende a ser altamente competitivo e sem canais institucionais de intermediação de interesse e negociação de conflitos, de forma que a responsabilidade pela solução desses conflitos acaba sendo transferida ao Supremo Tribunal Federal³⁷.

Para Celina Souza:

No que se refere às competências concorrentes, os constituintes de 1988 fizeram uma clara opção pelo princípio de que a responsabilidade pela provisão da maioria dos serviços públicos, em especial os sociais, é comum aos três níveis, como mostra a Tabela 113. Isso gera debates acalorados sobre qual nível é responsável por qual política ou serviço público. Tal debate, que resulta, muitas vezes, em trocas de acusações entre governantes, desconsidera que os constituintes optaram por uma divisão institucional de trabalho entre os entes federativos claramente compartilhada, sinalizando que o federalismo brasileiro teria um caráter mais cooperativo do que dual ou competitivo. No entanto, e apesar do grande número de competências concorrentes, na prática existem grandes distâncias entre o que prevê a Constituição e sua aplicação. O objetivo do federalismo cooperativo está longe de ser alcançado por duas razões principais. A primeira está nas diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes. A segunda está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo³⁸.

Por outro lado, Konrad Hesse, ao estudar o federalismo na Alemanha analisou esta questão sob outra ótica, senão vejamos:

³⁷ Para mais informações, vale a leitura de CHAGAS, Magno Guedes. *Federalismo no Brasil, poder constituinte decorrente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2006.

³⁸ SOUZA, op. cit., p. 105-21.

Conseqüentemente, a união ou a decisão política, como elementos essenciais do processo político contemporâneo idealizado pela Constituição, serão substituídas por decisões do Tribunal Constitucional – em detrimento da política, do direito e dos tribunais, que aqui só têm a perder: a política porque seus elementos essenciais serão minimizados; o direito porque será super exigido; o tribunal constitucional porque terá que resolver as questões que lhe são estranhas. Sem dúvida, um resultado deste tipo, que de forma alguma é uma tendência exclusiva do ordenamento do Estado Federal, inverte as rédeas do direito constitucional de maneira que questões políticas sejam inseridas no manto do direito constitucional e decididas judicialmente para prejuízo da liberdade de decisão e responsabilidade administrativa das instâncias políticas³⁹.

Ao contrário do entendimento de Celina Souza, não é a ausência de mecanismos constitucionais positivados que fomentaram a competição intergovernamental em detrimento da cooperação. O que falta no sistema federal brasileiro é a discussão política com base nos instrumentos constitucionais já fornecidos (artigos 23 e 24) para a realização de tarefas conjuntas necessárias ao desenvolvimento do todo.

Diante do acima exposto, para o presente trabalho, apresentaremos as competências concorrentes (artigo 24) e comuns (artigo 23), que estão intrinsecamente ligadas à formação do sistema federal, como instrumentos a serem utilizados para reduzir a competição intergovernamental e garantir o desenvolvimento do todo com a participação das partes.

³⁹ HESSE, op. cit., p. 10, tradução livre,: “Die politische Einigung oder Entscheidung als Wesensbestandteile des von der Verfassung intendierten offenen politischen Lebensprozesses werden ersetzt durch Urteile des Verfassungsgerichts – zum Schaden der Politik, zum Schaden des Recht, weil es überfordert wird, das Verfassungsgericht, weil es ihm wesensfremde Fragen entscheiden muss. Zwar entspricht ein solches Ergebnis einer verbreiteten, keineswegs auf die bundesstaatliche Ordnung beschränkten, Tendenz, der Politik die Zügel des Verfassungsrechts gekleidet, zu Lasten der Entscheidungsfreiheit und Verantwortung der politischen Instanzen gerichtlich entscheiden zu lassen”.

3.1. COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA LEGISLAR (ARTIGO 24, CF/88) – COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL.

Fernanda de Almeida classifica as competências concorrentes como verticais e não-cumulativas, ou seja, que reservam um nível superior ao ente federativo mais “alto” (a União), que fixa os princípios e as normas gerais, deixando ao ente federativo “menor” (Estado-membro) a sua complementação:

Caberá ao Estado, observadas as normas gerais federais, desenvolver toda legislação específica sobre temas de maior importância, podendo talvez melhor equacionar problemas sociais graves, mas que não se projetam com a mesma intensidade em todos os lugares e que, por isso mesmo, comportam tratamento diferenciado em atenção às peculiaridades com que se apresentam em cada Estado.

Esses exemplos apresentam, em suma, que há um espaço bem maior a ser explorado pela legislação estadual suplementar, dependendo da vontade política dos Estados em ocupar esse espaço⁴⁰.

Portanto, as competências concorrentes possibilitam que os entes públicos editem normas sobre assuntos relevantes de maneira coordenada.

A coordenação, no entendimento de Gilberto Bercovici, seria, na realidade, um modo de atribuição e exercício conjunto de atividades político-administrativas, onde os integrantes da federação participariam isoladamente e em diversos graus:

Cada parte decide dentro de sua esfera de poderes, de maneira separada e independente, com a ressalva da prevalência do direito

⁴⁰ ALMEIDA, op. cit., p. 127.

federal. Esse tipo de repartição é o previsto no artigo 24 da Constituição de 1988⁴¹.

As competências concorrentes, em termos práticos, são muito mais utilizadas na organização estatal e, muitas vezes são confundidas com as competências comuns.

As competências concorrentes contemplam, entre outros assuntos:

- (i) direito tributário, financeiro, econômico e urbanístico (artigo 24, inciso I);
- (ii) orçamento (artigo 24, inciso II);
- (iii) florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (artigo 24, inciso VI);
- (iv) responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (artigo 24, inciso VIII);
- (v) educação, cultura, ensino e desporto (artigo 24, inciso IX);
- (vi) previdência social, proteção e defesa da saúde (artigo 24, inciso XII); e
- (vii) proteção à infância e à juventude (artigo 24, inciso XV).

Nesse espaço das competências concorrentes, a Constituição de 1988 limitou a competência da União ao estabelecimento de normas gerais (artigo 24, § 1º). Além disso, sem prejuízo das normas gerais, os entes federais podem legislar suplementarmente sobre o assunto (artigo 24, parágrafo 2º) e inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender suas peculiaridades (artigo 24, § 3º).

No âmbito das competências concorrentes, pautadas na coordenação entre os entes federados, embora se tenha ampliado a participação dos

⁴¹ BERCOVICI, op. cit., p. 60.

Estados-membros e Municípios, sua efetivação prática foi, em tese, dificultada pela necessidade de regras gerais definidas pelo direito federal, ou a utilização da competência suplementar dos Estados.

A primeira dificuldade é a definição clara do conceito de normas gerais. Carlos Alberto de Carvalho Pinto⁴², ao tentar, o fez pelo método negativo, definindo o que não seriam normas gerais, conforme segue:

- a) não são normas gerais as que objetivem especialmente uma ou algumas dentre várias pessoas congêneres de direito público, participantes de determinadas relações jurídicas;
- b) não são normas gerais as que visem, particularizadamente, determinadas situações ou institutos jurídicos, com exclusão de outros da mesma condição ou espécie;
- c) não são normas gerais as que se afastem dos aspectos fundamentais ou básicos, descendo a pormenores ou detalhes.

Por sua vez, Tércio Sampaio Ferraz Júnior esclarece:

Do ponto de vista lógico quando o texto constitucional atribui à união competência para legislar sobre 'normas gerais', a linguagem constitucional pode estar tratando de normas gerais pelo conteúdo ou de normas universais, isto é, gerais pelo destinatário.

A lógica, porém, ajuda, mas não resolve inteiramente a questão interpretativa. A expressão constitucional – normas gerais – exige também uma hermenêutica teleológica (...) para o intérprete a necessidade de se analisar o conteúdo num contexto finalístico se impõe. Assim, do ângulo teleológico, a distinção há de se reportar ao interesse prevalecente da organização federativa.

Ora o federalismo cooperativo vê a necessidade de uniformização de certos interesses, um ponto básico de colaboração. Assim, toda matéria que extravase o interesse circunscrito de uma unidade (estadual em face da União, municipal em face do Estado) ou porque

é comum (todos têm o mesmo interesse) ou porque envolve tipologias (conceituações que, se particularizadas num âmbito autônomo, engendrariam conflitos ou dificuldades no intercâmbio nacional), constitui matéria de norma geral⁴³.

Já Eduardo Cambi tem uma visão um pouco mais restrita:

As normas gerais devem ser restringidas à previsão de diretrizes e bases nacionais, não podendo se afastar de aspectos fundamentais inerentes ao princípio da primazia do interesse nacional, sem poder estabelecer minúcias, pormenores, detalhes a ponto de invadir a esfera da autonomia dos Estados-membros⁴⁴.

Atualmente, para a doutrina majoritária, as normas gerais seriam limitadoras de direitos dos entes menores, com função de homogeneizar as atuações, coordenando todo o processo de execução de políticas públicas.

Este entendimento é passível de críticas, na medida em que pode transformar esta homogeneização em uniformização, retirando das mãos dos Estados-membros a possibilidade de aperfeiçoamento dessas normas às peculiaridades locais.

Assim, se por um lado, como bem defende Tércio Sampaio Ferraz Júnior, as normas gerais são capazes de evitar conflitos e dificuldades no intercâmbio nacional⁴⁵, também podem ser utilizadas para inibir iniciativas locais, como é o caso da implantação de convênios e consórcios, que serão tratados oportunamente.

⁴² PINTO, Carlos Alberto de Carvalho. *Normas gerais de direito financeiro*. São Paulo: Prefeitura do Município, 1949. p. 24.

⁴³ FERRAZ JÚNIOR., Tércio Sampaio. *Normas gerais e competência concorrente: uma exegese do artigo 24 da Constituição Federal*, Revista Trimestral de Direito Público, n.7,1994.p. 16-9.

⁴⁴ CAMBI, Eduardo. Normas gerais e a fixação da competência concorrente na federação brasileira, [S.l.: s.n]. p. 244.

⁴⁵ FERRAZ JÚNIOR, op. cit., p. 16-19.

Além das normas gerais, o artigo 24 da Constituição de 1988 traz uma inovação terminológica que é a competência suplementar, que, segundo a maioria dos autores, engloba tanto o conceito de “complementar”, como de “suprir”:

Quanto à extensão (...): (e) *suplementar*, que é correlativa da competência concorrente, e significa o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão delas⁴⁶.

Segundo Fernanda de Almeida:

Pela análise sistemática dos parágrafos do artigo 24, deve-se entender que os Estados continuam sendo titulares – e agora o Distrito Federal também o é – de competência complementar e supletiva. Na hipótese do § 2º, Estados e Distrito Federal exercerão competência complementar, i.e., poderão pormenorizar as normas gerais, estabelecer as condições de sua aplicação. Na hipótese do § 3º é de competência supletiva que se trata: na ausência de normas gerais da União, Estados e Distrito Federal suprirão a falta, legislando para atender as suas peculiaridades⁴⁷.

Primeiramente, as normas suplementares têm o condão de regulamentar ou direcionar as normas gerais federais aos aspectos locais. Muitas vezes, no entanto, as normas gerais acabam exaurindo a matéria, não permitindo o estabelecimento de regras específicas pelos entes federados.

Por outro lado, as normas suplementares permitem que os Estados disciplinem legislativa e plenamente essas matérias de competência concorrente, se a União se abster de editar normas gerais, para atender suas peculiaridades.

⁴⁶ SILVA, op. cit., p. 481.

⁴⁷ ALMEIDA, op. cit., p. 134-5.

No entanto, a superveniência de lei federal sobre as normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (artigo 24, § 4º).

Note-se que a Constituição de 1988 não determina a revogação da lei complementar dos Estados, se contraditória à nova lei federal, mas sim, a suspende, de forma que, na hipótese de a lei federal ser revogada ou perder sua eficácia, passa a lei estadual novamente a exercer efeitos.

Outro aspecto que vale ressaltar, apenas para fins de fomentar a discussão, é o posicionamento de Tércio Sampaio Ferraz Júnior contrário à doutrina apresentada:

A competência suplementar não é para a edição de legislação concorrente, mas para a edição de legislação decorrente, que é uma legislação de regulamentação, portanto, de normas gerais que regulam situações já configuradas na legislação federal e às quais se aplica o disposto no parágrafo 4º, posto que elas não concorrem (se concorrerem, podem ser declaradas inconstitucionais)⁴⁸.

Assim, segundo o autor, se não existirem normas gerais, estas devem ser supridas de outras formas, como ocorre com as lacunas, utilizando-se costumes e analogias.

Embora seja razoável o aspecto defendido por Tércio Sampaio Ferraz Júnior, concordamos com a linha doutrinária que entende que as matérias tratadas pelo artigo 24 não podem ficar sem regulamentação, devendo esta ser exercida de forma coordenada e complementar pela União e pelos Estados ou somente pelos Estados, na hipótese de ausência de lei federal.

Note-se que estamos tratando de competências concorrentes para legislar, não para atuar. Portanto, a utilização de costumes ou analogias para realizar os ditames deste artigo, evidentemente extrapola o interesse

⁴⁸ FERRAZ JÚNIOR, op. cit., p.19- 20.

constituente que quer garantir a existência de leis sobre os assuntos ali contidos, sendo os entes federados obrigados a tanto. Claro que a falta de ditames legais, por outro lado, não obsta a realização, que consta em outros artigos da Constituição Federal de 1988, como no caso do artigo 23 que define as competências comuns, abaixo apresentadas.

Por fim, outro ponto que merece atenção é que, em princípio, as competências concorrentes legislativas são outorgadas somente à União, aos Estados e ao Distrito Federal, sem menção dos Municípios. No entanto, a Constituição de 1988 em seu artigo 30, inciso II⁴⁹, outorga competência aos Municípios para legislar supletivamente à legislação federal e estadual, no que couber.

Para Hely Lopes Meirelles, o inciso II do artigo 30 seria complementar ao inciso I do mesmo artigo que dispõe que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e

o interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau e não de substância⁵⁰.

Diante disso, os Municípios podem ter legislação própria autônoma, relativamente às suas competências privativas, bem como às competências comuns. Mas devem agir suplementarmente nas hipóteses de existência de normas gerais federais e específicas estaduais, não podendo dispor contrariamente a estas, mas sim apenas complementá-las ou, melhor dizendo, adequá-las para serem executadas e efetivadas dentro da realidade municipal.

⁴⁹ “Artigo 30. Compete aos Municípios:

(...)

II – suplementar a legislação federal e estadual no que couber”.

⁵⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 120.

Portanto, de acordo com Hely Lopes Meirelles, nos poderes concorrentes, em que as três esferas – federal, estadual e municipal – “disputam” a mesma competência, prevalece o princípio da primazia da União sobre os Estados e dos Estados sobre os Municípios, com decorrência lógica de que os interesses nacionais devem prevalecer sobre os locais⁵¹.

Apresentadas as competências concorrentes, podemos concluir que elas:

- (i) outorgam poder de legislar aos entes federados de forma coordenada sobre certas matérias;
- (ii) possibilitam aos entes federados legislar de forma autônoma, mas vinculada a regras gerais federais que garantem (ou devem garantir) a premissa de prevalência dos interesses nacionais sobre os locais;
- (iii) não se confundem com as competências comuns, que, como veremos a seguir, outorgam poderes para executar determinados atos cooperativamente pelos entes federados.

3.2. COMPETÊNCIA COMUM PARA ATUAR (ARTIGO 23, CF/88) – COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL.

As competências comuns estão previstas no artigo 23 da Constituição de 1988:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

51 Ibidem

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Segundo Gilberto Bercovici, são nesses casos acima que se revela a cooperação, ou seja,

nas competências comuns, todos os entes da Federação devem colaborar para a execução das tarefas determinadas pela Constituição. E mais: não existindo supremacia nenhuma das esferas na execução dessas tarefas, as responsabilidades também são comuns, não podendo nenhum dos entes da Federação se eximir de implementá-las, pois o custo político recai sobre todas as esferas de governo⁵².

⁵² BERCOVICI, op. cit., p. 153.

Note-se que as competências comuns não tratam de poder de legislar, mas sim de atuar. A normalização da cooperação é uma consequência desta e não fator decisivo para sua realização.

Por esse motivo, a existência do parágrafo único acima citado apenas fortalece a possibilidade de discussão conjunta em nível federal para a decisão conjunta do que deve ser feito, qual tarefa cabe a cada ente federado para execução em cooperação por todos os entes federados das matérias elencadas no artigo 23:

O interesse comum viabiliza a existência de um mecanismo unitário de decisão, no qual participam todos os integrantes da Federação. Na realidade, há dois momentos de decisão na cooperação. O primeiro se dá em nível federal, quando se determina, conjuntamente, as medidas a serem adotadas, uniformizando-se a atuação de todos os poderes estatais competentes em determinada matéria. O segundo momento ocorre em nível estadual ou regional, quando cada ente federado adapta a decisão tomada em conjunto às suas características e necessidades. Na cooperação, em geral, a decisão é conjunta, mas a execução se realiza de maneira separada, embora possa haver também, uma atuação conjunta, especialmente no financiamento das políticas públicas⁵³.

Dessa forma, a lei complementar não pode retirar nenhum ente federado da titularidade das competências comuns, nem restringi-las. Atualmente, tendo em vista a utilização de competências concorrentes como se comuns fossem, manteve-se a aparência de desnecessidade e irracionalidade da existência de lei complementar que defina os meios de atuação conjunta.

Tal lei complementar nunca foi proposta, sendo que, atualmente, os mecanismos cooperativos tendem a depender da iniciativa federal, a partir de normas gerais, previstas no artigo 24 da Constituição de 1988. Aliás, este é o entendimento da maioria da doutrina atual.

⁵³ Ibidem, p. 154.

Fernanda de Almeida, nesse sentido, afirma que:

Mas o fato é que as leis complementares (art. 23, § único) de que se espera orientação sobre a forma concertada de atuação das entidades federativas não poderão desatender as regras constitucionais de repartição de competência, estas sim, efetivamente comandam e limitam a colaboração na espécie.

Referimo-nos em particular às regras de competência legislativa pelas quais se haverá de pautar a regulamentação normativa, que é pressuposto para o exercício das competências materiais comuns. Ora essas regras sinalizam, no caso, para a preponderância da União.

De fato, como se percebe pelo cotejo dos artigos 23 e 24, as leis que servirão de embasamento para a execução das tarefas comuns serão em sua maior parte fruto da competência legislativa concorrente em que caberá à União editar normas gerais e às demais esferas, a legislação suplementar⁵⁴.

Celso Bastos também tem este entendimento:

De outra forma, nota-se, e com pesar, que não existe mais a possibilidade de a União, Estados e Municípios celebrarem convênios para a execução de lei e serviços. Hoje fica a critério da União regular como se dará a atuação conjunta destes entes políticos. Assim, o que antes era decorrente de um contrato entre pessoas de mesma estrutura, hoje é uma imposição da União⁵⁵.

Anna Cândida da Cunha Ferraz também se manifesta nesse sentido:

As atividades a serem exercidas no campo material das competências “comuns” somente poderão ser executadas, na

⁵⁴ ALMEIDA, op. cit., p. 116.

⁵⁵ BASTOS, Celso Ribeiro, *Comentários à constituição de 1988*. Tomo 1. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 215.

generalidade dos casos, fundamentadas em regulamentação normativa precedente, oriunda de mais de um nível normativo de poder. Nessa hipótese, ocorrerá a chamada repartição vertical de competências, o que significa dizer que a atividade poderá ser exercida pelas diferentes esferas políticas, porém estará sujeita à disciplina legislativa hierarquizada e a regras gerais impostas pelo poder central.

(...)

O princípio que rege essa partilha [de competências comuns] é o da coordenação e cooperação entre entidades políticas sob a égide da legislação federal⁵⁶.

Relativamente a este ponto, discordamos dos autores, uma vez que as normas gerais a serem editadas, em certos casos, pela União para a regulamentação de certas tarefas previstas como de competência comum não podem extrapolar o disposto na eventual lei complementar prevista no artigo 23. Quer nos parecer que os autores acima confundem ou mesmo aglutinam os conceitos de competência comum e concorrente.

Além disso, caso nesta lei complementar fosse definida a obrigatoriedade de execução pela União de determinada tarefa, como o financiamento de políticas públicas, esta não poderia transferir tal obrigatoriedade aos entes menores, editando apenas regras gerais, mas sim deverá esgotar legalmente o assunto, de forma a atingir o objetivo da lei complementar e do artigo 23 como um todo.

Portanto, definitivamente, não é a falta de regras gerais ou limitações à lei complementar prevista no parágrafo único do artigo 23 da Constituição de 1988 que obstam a execução das atividades comuns pelos entes federados, mas sim, e novamente, a falta de coordenação e cooperação:

⁵⁶ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha, *União, estados e municípios na nova constituição: enfoque jurídico-formal, a nova constituição paulista*. São Paulo: Fundação Faria Lima/Fundação de Desenvolvimento Administrativo, 1989, p. 65-7.

É a falta de uma política nacional coordenada, e não a repartição de competências concorrentes e comuns, que faz com que determinados programas e políticas públicas sejam realizados por mais de uma esfera governamental e outros por nenhuma⁵⁷.

Lucia Valle Figueiredo acompanha tal entendimento no sentido de que a falta de lei complementar não impede que os entes exercitem plenamente suas competências na matéria:

Quid juris, inexistente a lei complementar? Ficariam inibidas as competências? Não se nos afigura, pois que são as competências deveres. Nunca será demais repetir que exercem os entes políticos, enumerados nos artigos mencionados, função. E função é “atividade de quem não é dono” (Cirne Lima), e seu desempenho é obrigatório. (...) as pessoas elencadas no art. 23 devem exercitar plenamente a competência constitucional, mesmo sem se denotar a cooperação, que se deverá dar, se editada fosse, a lei complementar⁵⁸.

Portanto, ainda que soe de difícil aplicabilidade, o artigo 23 da Constituição de 1988 tem eficácia imediata e deve ser exercido ainda que não haja lei complementar, nos termos de seu parágrafo único, e não se encaixe nas competências concorrentes do artigo 24.

Em suma, as competências comuns:

- (i) outorgam poder de atuar aos entes federados de forma cooperativa e solidária; e
- (ii) possibilitam a atuação conjunta sem limites de natureza hierárquica.

Assim, é possível dizer que as competências comuns e concorrentes complementam-se, mas não se confundem.

⁵⁷ BERCOVICI, op. cit., p. 156.

⁵⁸ FIGUEIREDO, Lucia Valle. *Competências administrativas dos estados e municípios*. Revista de Direito Administrativo, n. 207, 1997. p. 95.

3.3. A COMPLEMENTARIEDADE DAS COMPETÊNCIAS COMUNS E CONCORRENTES

Para um melhor entendimento da complementaridade das competências comuns e concorrentes, podemos sistematizar ambos os artigos por meio de comparações, como abaixo:

- Art. 23, inc. I - Zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público.
- Art. 24, inc. VII - Proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico.

Enquanto o artigo 23 prevê que todos os entes federados devem zelar pelo patrimônio público, o artigo 24 determina como isto deve ser feito, mediante diretrizes gerais da União e específicas dos Estados.

- Art. 23, inc. III - Proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos.
- Art. 23, inc. VI - Proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.
- Art. 23, inc. VII - Preservar as florestas, a fauna e a flora.
- Art. 23, inc. XI - Registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios
- Art. 24, inc. VIII - Responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

- Art. 24, inc. VI - Florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição.

-

Nesse caso específico o artigo 23 obriga os entes federados a agir, proteger os bens elencados. Já a competência concorrente seria para imputar penalidades e formas de defesa desses bens. Evidentemente, a proteção desses bens vai muito além de imputar responsabilidades e dispor sobre limites de uso e formas de conservação. São nesses detalhes que os entes federados podem atuar além das competências concorrentes e agir em conjunto por meio da cooperação.

- Art. 23, inc. IV - Impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural.
- Art. 24, inc. VIII - Responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Mais uma vez, o artigo 24 apenas imputa responsabilidade, talvez infrações e penalidades, mas não dispõe sobre as formas, por exemplo, de fiscalização e atuação dos entes federados para prevenir o dano, como informação à população, campanhas, entre outras tarefas passíveis de cooperação.

- Art. 23, inc. V - Proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência.

- Art. 24, inc. V - Produção e consumo.
- Art. 24, inc. IX - Educação, cultura, ensino e desporto.

Neste caso, ambos os artigos aproximam-se adequadamente.

- Art. 23, inc. II - Cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência.
- Art. 24, inc. XIV - Proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência.
- Art. 24, inc XII - Previdência social, proteção e defesa da saúde.

Note-se que a competência concorrente, sem o inciso XIV, não contempla integralmente o disposto no inciso das competências comuns para os deficientes, devendo ser também utilizado o inciso XII do artigo 24.

- Art. 23, inc. IX - Promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Nesse caso, infelizmente, não há um inciso no artigo 24 que seja direcionado à moradia e saneamento básico. Esta situação reforça os argumentos buscados pelo presente trabalho, que muito além de um vasto material legislativo é importantíssima a cooperação entre os entes federados, que independentemente de suas competências privativas ou concorrentes para legislar, devem zelar pelo cumprimento das garantias sociais e individuais

como um todo. Não é suficiente o artigo 21 da Constituição Federal que outorga competência privativa à União para “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”, pois diretrizes não garantem moradia, não proporcionam saneamento básico, que dependem de atuação direta dos entes federados.

- Art. 23, inc X - Combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

- Art. 24, inc. XII - Previdência social, proteção e defesa da saúde.

Mais uma vez, a competência concorrente para legislar não é suficiente para garantir os meios de combate à pobreza e marginalização.

- Art. 23, inc. XII - Estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Nesse caso, também não há previsão para legislar concorrentemente. No entanto o artigo 21 outorga competência privativa à União para legislar sobre o trânsito. Ora, nesse caso específico, não pode a União isoladamente, imputar obrigações aos demais entes federados para implantar políticas de educação para a segurança no trânsito, uma vez que esta implantação depende de uma série de fatores, desde financiamento até formato e modelo conforme a região. Diante disso, mais uma vez nos deparamos com a necessidade de cooperação e projeto comum.

- Art. 23, inc. VIII - Fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar.

- Art. 24, inc. V - Produção e consumo.
- Art. 24, inc. I - Direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico.

Evidentemente fomentar a produção alimentícia vai muito além de sua tributação ou regulamentação da produção e consumo, pois a saúde pública e o acesso ao alimento pela população também deve ser garantido. Mais uma vez, é possível a cooperação além da competência legislativa para atuar neste setor.

Além destes incisos acima mencionados, o artigo 24 traz outras competências concorrentes que são irrelevantes para o presente trabalho, uma vez que não tem dispositivo compatível no artigo 23, são elas: (i) assistência jurídica e Defensoria pública; (ii) procedimentos em matéria processual; (iii) proteção à infância e à juventude; (iv) organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis; (v) criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; (vi) orçamento; (vii) Juntas comerciais; (viii) custas dos serviços forenses.

Concluimos que diante da análise comparativa acima, nem todos os incisos do artigo 23 estão sujeitos à competência concorrente para legislar, mas não deixam de ser uma obrigação conjunta de atuar. Diante disso, restamos a dúvida de como podem os entes federados atuar conjuntamente, sem que haja uma legislação concorrente, que defina expressamente competência para regras gerais à União e regulamentação pelos Estados.

Evidentemente, devemos parar de esperar que o direito positivado resolva os problemas de coordenação e cooperação brasileiros ou que defina soluções

para o desenvolvimento do País e começaremos a utilizar os meios fornecidos pela Constituição de 1988 para atuar em favor deste desenvolvimento.

Não obstante, no próximo capítulo, apresentaremos a crise federativa na visão da doutrina majoritária e também algumas formas de execução de políticas públicas atualmente utilizadas.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS DE EXECUÇÃO COMUM

4.1 CRISE DA FEDERAÇÃO PÓS 1988

Como bem lembra Gilberto Bercovici,

“Após a constituição federal de 1988 de modo lento, inconstante e descoordenado, os Estado e Municípios vêm substituindo a União em várias áreas de atuação (...), ao mesmo tempo em que em outras esferas estão sem qualquer atuação governamental graças ao abandono promovido pelo Governo Federal”⁵⁹.

Diante desse e de outros motivos, muitos doutrinadores entendem que está ocorrendo uma crise no sistema federativo brasileiro. Assim, levantamos a seguir dois aspectos relevantes desta crise.

(a) Federalismo fiscal e o colapso das finanças públicas

Como primeiro ponto a ser analisado da crise federativa, por ser o mais evidente e o mais levantado pela doutrina, trataremos do chamado colapso financeiro dos Estados e a discriminação de receitas previstas na Constituição de 1988.

Francisco Luiz Cazeiro Lopreato⁶⁰, nesse sentido aduz:

“A Constituinte, em seu capítulo tributário, refletiu os anseios das forças políticas defensoras de mudanças nas relações envolvendo a União a as outras esferas de governo e entre os poderes Executivo e Legislativo. Os princípios básicos que a nortearam foram dados pela disposição, de um lado, de promover a descentralização tributária e,

⁵⁹ BERCOVICI, op. cit., p. 67

⁶⁰ LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Editora Unesp, 2002. p. 107-8

de outro, de coibir a liberdade do governo federal de manipular as questões ligadas à área orçamentária e intervir na capacidade de arrecadação dos governos estaduais e municipais.

(...)

A disputa recaiu sobre a competência e a repartição de receitas tributárias, sem que se explicitasse nenhum debate a respeito da idéia de federalismo e do ideal de relações entre as esferas de governo a serem perseguidas. Em outras palavras, a discussão do capítulo tributário voltou-se à parte fiscal das relações entre as esferas de governo e não se preocupou em estabelecer parâmetros que permitissem orientar a ação de cada uma das delas e encaminhar soluções para os problemas que abrangessem mais de uma esfera de governo. A ênfase na questão fiscal deixou fora da regulamentação a ação referente aos fluxos financeiros, envolvendo a questão da dívida, fundamentais ao entendimento do complexo problema das relações intergovernamentais nos anos 80 e não houve preocupação em estabelecer regras gerais de distribuição de encargos.”

Francisco Luiz Cazeiro Lopreato apenas nos remete ao início do presente trabalho, ocasião em que mencionamos o alerta de Rui de Britto Álvares Affonso para o problema de reduzir o federalismo à questão econômica/fiscal.

Ocorre que não basta apenas discriminar receitas aos entes federados para que se garanta a boa utilização ou o desenvolvimento via federalismo, necessário se faz a existência de projetos e programas para a melhor utilização da receita e também para análise de destinação adequada dessa receita.

Como resultado, a Constituinte reforçou as finanças estaduais, sem resolver os problemas de financiamento ou estabelecer regras claras e duradouras de convivência intergovernamental, potencializando os conflitos entre as esferas de governo.⁶¹

⁶¹ LOPREATO, op. cit., p. 112.

Portanto, o federalismo fiscal, embora seja um detalhe da problemática do pacto federal em si, é muito relevante para analisarmos a falta de planejamento de políticas públicas e da atuação intergovernamental para o desenvolvimento do todo.

Fernando Rezende, também voltando ao início do presente trabalho, coloca que o problema

“Não está na descentralização em si, mas sim na forma pela qual ela foi promovida, que pode não ser a mais adequada para consolidar um novo modelo de federalismo fiscal, capaz de assegurar a necessária harmonia entre a disponibilidade de recursos e natureza das demandas que precisam ser satisfeitas.

O cerne da questão está na dificuldade em conciliar a descentralização fiscal com as desigualdades regionais. Num contexto como o brasileiro, de acentuadas desigualdades na repartição espacial da renda e da riqueza, o equilíbrio entre competências impositivas próprias e transferências compensatórias é muito difícil de ser alcançado. Uma maior descentralização de competências favorece estados e municípios de forte base econômica ao mesmo tempo em que reduz o espaço para ampliação das transferências da União em proveito das unidades economicamente mais fracas da federação”⁶².

Em continuidade, o autor passa a analisar os resultados negativos das mudanças advindas com a Constituição Federal de 1988 e destaca alguns aspectos mais relevantes, que utilizaremos de base para apresentar o colapso financeiro como um dos motivos da crise da Federação brasileira:

1. - O desequilíbrio entre a repartição de recursos e de atribuições

Como comentado acima, uma das críticas mais comuns à Constituição de 1988 é a de que ela promoveu uma forte descentralização de recursos, mas não de atribuições, resultando na deterioração dos serviços e no maior desequilíbrio federativo.

Segundo o autor⁶³, parece que Governo Federal concentra sua atuação na área social ligada à cobertura dos riscos associados ao desemprego, à velhice e à invalidez, exigindo de estados e municípios o direcionamento de seus recursos para as atividades que visam igualar as oportunidades de mobilidade social, mediante investimento no ensino básico, na saúde, na assistência social e na atenção aos grupos mais vulneráveis da população.

Evidentemente, este novo padrão de intervenção destacado pelo autor gera a necessidade de novos recursos direcionados para a execução dessas atividades.

Por outro lado, as políticas públicas na área do ensino e da saúde pública são de competência comum dos entes federados, que como explicamos anteriormente deverão atuar conjuntamente para seu desenvolvimento.

Portanto, ainda que o caminho atualmente percorrido seja o destacado pelo autor, não basta, pelo menos por enquanto, afirmar ou exigir que os Municípios ou Estados conduzam essas atividades de desenvolvimento social, sem que haja o auxílio, ao menos financeiro, da União.

Vale dizer, a tão evidente falta de recursos nesses setores e de atenção dos entes “menores” com essas responsabilidades decorre da inexistência de planejamento e de projeto conjuntos dos entes federados, que não definiram e formalizaram uma forma de atuação, com um planejamento financeiro adequado e uma análise convincente das necessidades da região.

⁶² REZENDE, Fernando, *Federalismo fiscal: novo papel para estados e municípios*. [S.l.], 1995. p. 1.

⁶³ REZENDE, op. cit.

Ademais, hoje, em termos de federalismo fiscal, direciona-se o entendimento de que os entes federados devem agir sob a égide do princípio da subsidiariedade, por meio do qual

“Procura-se calçar (ou enfatizar) a autonomia desses últimos [entes periféricos] no postulado fundamental do princípio em tela, que, grosso modo, reclama uma atuação subsidiária das esferas mais externas na solução da vida cotidiana dos entes federados, e mesmo dos cidadãos que neles habitam, privilegiando-se a ação local, tão próxima e ágil quanto possível.

(...)

Com efeito, transportada para a doutrina do Federalismo, a idéia básica do princípio em foco imporia que as comunidades maiores só devessem atuar nas questões em que as menores não conseguissem resolver por si próprias estipulando como que uma natural descentralização no exercício das funções do Estado, e uma garantia de autonomia das comunidades inferiores”⁶⁴.

Segundo Rogério Leite Lobo, este princípio seria a base do pacto federativo cooperativo. Com isso, o autor, ao citar Silvia Faber Torres, argumenta que o Princípio da Subsidiariedade evita a centralização do poder, favorecendo a atuação local, pois “implica, sobretudo, uma ajuda ao ente menor quanto às tarefas que ele não consegue realizar por si com eficácia – sem que, com isso, se enseje uma perda injustificada de competência dos Estados membros em benefício do ente central”⁶⁵; entretanto, temos que discordar do autor e acompanhar o entendimento de Fernando Rezende, de que a transmissão impensada de responsabilidades aos entes menores como forma de maior atuação local, em detrimento da atuação comum e solidária é uma das mazelas do pacto federativo.

⁶⁴ LOBO, Rogério Leite. Federalismo fiscal brasileiro: discriminação das rendas tributárias e centralidade normativa. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006. p. 35-7

⁶⁵ TORRES, Silvia Faber, O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo. In: LOBO, Rogério Leite. Federalismo fiscal brasileiro: discriminação das rendas tributárias e centralidade normativa. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006. p.37-8.

A nosso ver, este princípio se aproxima muito mais da coordenação do que da cooperação, uma vez que na cooperação, retratada nas competências comuns, todos os entes respondem solidariamente pela atuação nas áreas descritas no artigo 23, ou seja, sua responsabilidade não pode ser subsidiária, mas comum, solidária, de igual responsabilidade para todos os entes federados, e não apenas de um, que na sua omissão ou falha de execução de tarefas, pode ser transferida a outro.

Como já mencionamos anteriormente não é o nível de descentralização (ou a ampliação do princípio da subsidiariedade) que define o sucesso da federação em termos de desenvolvimento regional, mas sim a capacidade dos entes federados de agir conjuntamente atuando diretamente na realização das políticas públicas descritas no artigo 23 da Constituição Federal de 1988 como competências comuns.

É evidente que pelas discrepâncias sócio-econômicas regionais notoriamente conhecidas do país, a imputação de maiores deveres aos entes locais para uma ação “minimalista” seria o ideal. No entanto, sem uma correta discriminação de rendas e com a centralização do poder financeiro, não é possível defender o princípio da subsidiariedade como base do desenvolvimento regional.

Diante do exposto, não é possível negar que a crise da Federação brasileira tem como uma de suas causas o desequilíbrio na repartição de competências e na discriminação de rendas e é somente a partir do arcabouço legislativo e constitucional que podemos solucionar esta questão, não com subsidiariedade, mas com solidariedade.

Em relação às desigualdades financeiras, passamos ao segundo aspecto levantando por Fernando Rezende:

2 - As desigualdades na disponibilidade de recursos⁶⁶

Estas desigualdades são evidentes a qualquer observador da situação sócio-econômica do Brasil. A disponibilidade de recursos encontrada no âmbito dos Estados e dos Municípios é visivelmente assimétrica, face à concentração da base produtiva em apenas algumas localidades (como São Paulo) e a visão estereotipada das desigualdades regionais que basilam os critérios de rateio das partilhas de receita e das transferências compensatórias, em busca de uma autonomia, muitas vezes predatória.

Esta questão já foi amplamente discutida pela doutrina nacional, de forma exaustiva os doutrinadores defendem a autonomia dos entes federados como traço fundamental do pacto federativo.

Resta claro que a autonomia, assim entendida como “a margem de discricção de que uma pessoa goza para decidir sobre seus próprios negócios”⁶⁷, depende de uma série de fatores e de limites. A nosso ver, não existe a plena autonomia dos Estados-membros ou Municípios (ou mesmo da União), esta autonomia, cuja repartição de responsabilidades e a discriminação de rendas são responsáveis, deve respeitar, acima de tudo, o interesse nacional.

Assim sendo, não obstante o problema da discriminação de rendas (já tratado no aspecto acima), que não atende completamente as necessidades locais ou até nacionais, com base nas competências comuns, faz-se necessária a definição de novas formas de financiamento dessas políticas públicas por meio de atuação conjunta dos entes federados, ainda que a autonomia plena dos entes federados seja restringida.

3 - A dissociação das tendências de concentração de recursos e de responsabilidades

⁶⁶ REZENDE, op. cit.

⁶⁷ BASTOS, op. cit., p. 219.

Como consequência direta do acima mencionado, esta questão, aborda as transformações do padrão demográfico brasileiro, que são ignoradas na análise do federalismo fiscal brasileiro, tais como a “metropolização da pobreza, o ritmo de urbanização, a concentração da população em cidades de maior porte e as diferenças regionais no perfil etário da população e sua evolução ao longo do tempo”⁶⁸.

Nesse sentido, Francisco Luiz Cazeiro Lopreato esclarece:

“A distribuição organizada de receitas e encargos entre as esferas de governo certamente enfrentaria dificuldades e teria poucas chances de sucesso em face das disparidades econômicas, sociais, financeiras e gerenciais da Federação brasileira. Entretanto, a falta de definição das linhas gerais da nova organização da Federação brasileira desencadeou um movimento de descentralização caótico que se constituiu em fator de desagregação do tecido federativo”⁶⁹.

A partir dos aspectos até agora levantados, cumpre-se destacar que a crise da federação vem acompanhada de reações descoordenadas dos entes federados, basiliadas em teorias como a do princípio da subsidiariedade e da autonomia (a qualquer preço) dos entes federados, resultando numa total indiferença quanto ao interesse nacional de harmonia política e sócio-econômica e, principalmente de desenvolvimento homogêneo, reduzindo as diferenças regionais, mas respeitando as culturas locais e seus fatores produtivos e sociais.

Este contexto de desagregação trouxe uma reação terrível dos entes federados ao cenário nacional: a guerra fiscal em que

⁶⁸ REZENDE, op. cit.

⁶⁹ LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *Federalismo e finanças estaduais: algumas reflexões*. Texto para Discussão, IE/UNICAMP, n. 98, set. 2000.

“Há um peculiar acirramento do caráter competitivo das políticas regionais de desenvolvimento num momento em que o processo político institucional de regulação dos conflitos entre interesses políticos e econômicos regionais não consegue mais harmonizar os interesses divergentes. Os entes federados deixam então de cumprir as regras vigentes e burlam os acordos, gerando o descrédito da prática político-institucional responsável por dirimir os conflitos e reduzir os espaços de confronto”⁷⁰.

Fernando Luiz Abrucio e Valeriano Mendes Ferreira da Costa também colocam a Guerra Fiscal como um complexo problema gerado pela falta de coordenação e cooperação interestatal, por meio da prática de incentivos fiscais como competição interjurisdicional, onde os governantes de determinada jurisdição desconsideram os efeitos positivos ou negativos sobre o bem-estar dos cidadãos de outras jurisdições, sendo um jogo de competição não-cooperativa⁷¹.

Esta competição, que, em princípio, pode ser salutar na medida em que obrigaria os governos locais a examinarem seus gastos e com isso equilibrar a balança tributação-receita/despesas-gastos públicos, acaba resultando em uma atitude predatória, como será abaixo melhor apresentada. Isto ocorre, em princípio, porque tais benefícios hoje estão atrelados, ou melhor, são sustentados por repasses da União, causando certa evasão desnecessária de recursos.

Acreditava-se, quando da promulgação da Constituição de 1988, que a competição tributária gerada com a descentralização do sistema federativo traria maior crescimento econômico por meio da busca de novos recursos (leia-se de novos investimentos privados) a partir do oferecimento de melhores serviços públicos.

⁷⁰ Ibidem

⁷¹ ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. *Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro*, Caderno de Pesquisas, São Paulo, n. 12, 1998. p. 50-51.

Esta atração não se deu dessa forma, mas sim com a concessão de isenções e benefícios, reduzindo de forma generalizada (já que praticada pela maioria dos entes federados) a base tributária dos Estados, tornando-os cada vez mais dependentes de transferências do governo central⁷².

Como conseqüência, Otávio Soares Dulci, esclarece:

“No período em que a União dispunha de recursos (financeiros e políticos) para dirigir o processo de desenvolvimento nacional, certo equilíbrio era viabilizado pela desconcentração de investimentos estatais, como contrapeso à concentração de investimentos privados no pólo econômico do país.

(...)

A perda de capacidade de regulação do governo federal ocorreu em paralelo com o seu enfraquecimento econômico e financeiro. No entanto, isso não justifica uma atitude ausente do poder central sobre o que se passa com as unidades federadas. Até certo ponto, está em jogo a governabilidade da federação, o que deve interessar de perto à União”⁷³.

Acompanhamos o entendimento do autor, na medida em que, mais uma vez, nenhum ente federal pode eximir-se de realizar políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento nacional em virtude de falta de regulamentação da atuação comum.

Assim, a guerra fiscal e seus efeitos perversos deveriam ser repelidos do cenário nacional através dos meios fornecidos pela Constituição de 1988, ainda

⁷² NASCIMENTO, Sidney Pereira do; GODOY, Márcia Regina. Guerra fiscal: avaliação nas receitas de ICMS e na oferta de empregos entre os estados participantes e não-participantes. [S.l.: s.n.].

⁷³ DULCI, Otávio Soares. *Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil*. Revista de Sociologia e Política, n. 18, jun. 2002. p. 95-107.

que sejam utilizados os recursos financeiros e legais concedidos à União e, em último caso, o Poder Judiciário.

Nesse sentido, importante apresentar estudo da Secretaria da Receita Federal do Brasil, em 2005, considerando um PIB de R\$ 1.937.598 bilhões, a arrecadação de tributos no Brasil atingiu a monta de R\$ 724.113 bilhões, o que equivale a 37,37%. Desse montante, a União arrecadou 70,04%, os Estados 25,75% e os Municípios 4,20%.

Por sua vez, a carga tributária foi distribuída nos seguintes percentuais⁷⁴, conforme as transferências constitucionais:

		2005 Valor (milhões R\$)	2005 Percentual
União	Arrecadação própria total	507.172	70,04
	- Transf. Estados	(49.731)	6,87
	- Transf. Municípios	(38.238)	5,28
	= Receita disponível	419.202	57,89
<hr/>			
Estados	Arrecadação própria total	186.493	25,75
	- Transf. Municípios	(49.740)	6,87
	+Transf. Da União	49.731	6,87
	= Receita disponível	186.484	25,75
<hr/>			
Municípios	Arrecadação própria total	30.448	4,20
	+ Transf. Da União	38.238	5,28
	+Transf. Dos Estados	49.740	6,87
	= Receita disponível	118.426	16,35
Total		724.113	100,00

Desses dados podemos observar que a União Federal permaneceu com 57,89% da receita tributária, ao passo que os Estado e os Municípios, após as transferências, aparecem, respectivamente, com 25,75% e 16,35% do total arrecadado no País.

⁷⁴ Dados obtidos no site da Secretaria da Receita Federal

Além disso, podemos perceber que os Municípios receberam a título de transferência da União e dos Estados percentuais superiores (32,29% e 42,00%, respectivamente) ao obtido com arrecadação própria (25,71%). O que demonstra total e irrefutável hiposuficiência dos Municípios em relação aos demais entes federativos.

Portanto, não se pode negar que os atuais critérios de transferência financeira estão descompassados com a realidade das regiões do país e, principalmente, com a evolução do federalismo pátrio, o que envolve, inclusive, a necessidade de se repensar a distribuição das fontes de arrecadação⁷⁵.

Assim considerado como um dos pontos fundamentais da crise do pacto federativo pós-1988, o federalismo fiscal deve ser analisado como fonte de receitas para a realização de políticas públicas visando o interesse nacional de desenvolvimento cooperativo e coordenado. Não é causa da crise a Constituição de 1988, que teria errado ao definir de forma sistemática e rígida a discriminação de receitas tributárias, mas sim, a falta total de planejamento de condutas políticas na atuação dos entes federados para gerar desenvolvimento. É a total indiferença quanto à aplicação das competências comuns no seu aspecto solidário, e principalmente, como exaustivamente apresentado, a busca, muitas vezes sem fundamento, de certa autonomia administrativa, com base na subsidiariedade, que gerou o hábito de individualizar Municípios e Estados-membros, como se não fizessem parte de um todo.

Ainda hoje, no Brasil, é mais interessante ser o mais rico dos pobres do que o mais pobre dos ricos, utilizando-se de uma atitude predatória em detrimento do outro, ao invés da busca do crescimento geral. Esta questão social e comportamental será analisada a seguir, pois também é fator de crise do pacto federativo.

(<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/CTB2005.pdf>), em 2006. A SRFB não produz mais essas informações em relação aos anos posteriores.

(b) O comportamento predatório dos entes federados

Embora não seja interesse do presente trabalho fazer qualquer análise histórica sobre o tema, tendo como foco a Constituição de 1988, importante neste momento lembrarmos que o federalismo brasileiro nasceu da centralização, ou seja, de um Estado unitário, pelo motivo apenas de uma vontade estatal/local de autonomia. Nesse sentido, João Camilo de Oliveira Torres ressalta que “afinal, federalismo entre nós quer dizer apego ao espírito de autonomia”⁷⁶.

Rafael Munhoz de Mello coloca como elemento definidor de autonomia dos entes federados o aspecto político, a liberdade de ação administrativa (auto-administrativa) com base nas competências constitucionais:

“A autonomia garante a cada um dos entes que integram o estado federal de ação, no círculo de competência que são atribuídas, com independência em relação aos demais entes federados. Não há interferência, ao menos do ponto de vista jurídico, de uma esfera de poder na outra”⁷⁷.

Assim, esta autonomia é política e, relativamente a sua administração, por exemplo,

“O governo local é que provê a administração em tudo quanto respeito o interesse local do Município, repelindo, por inconstitucional, qualquer intromissão de outro órgão, autoridade ou poder. **Só há hierarquia entre as leis quando, por existir exclusividade de administração, as três entidades (União – Estado-membro –**

⁷⁵ PIETRO, Juliano Di. Repartição das receitas tributárias: a repartição do produto da arrecadação, as transferências intergovernamentais. In: CONTI, José Maurício (Org.). *Federalismo fiscal*. São Paulo: Manole, 2004.

⁷⁶ TORRES, João Camilo de Oliveira. *A formação do federalismo no Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional. p. 22.

⁷⁷ MELLO, Rafael Munhoz de. Aspectos relevantes do federalismo. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, n. 41, p. 135, 2002.

Município) regularem *concorrentemente* a mesma matéria, caso em que a lei municipal cede à estadual e esta à federal”⁷⁸.

Note-se que ao falarmos de competências concorrentes e, incluso, comuns, a autonomia fica limitada, na primeira, em relação às normas gerais previstas pela União e os regulamentos estaduais (em relação aos Municípios) e na segunda, face à necessidade (e até obrigatoriedade) de atuação conjunta.

No entanto, este pressuposto é desrespeitado pelos Estado-membros (de forma mais evidente) e pelos Municípios, que atuam de forma individualizada, em busca de maior desenvolvimento local, em detrimento da legislação federal ou de qualquer tipo de projeto conjunto e cooperativo.

Assim, chegamos ao cerne do presente capítulo, verificando atitudes predatórias em busca da autonomia constitucional dos Estados-membros e Municípios, perante o federalismo brasileiro.

Devemos nos lembrar que os Estados valeram-se, nos períodos democráticos anteriores, de uma conduta irresponsável em termos financeiros, alicerçada na proteção ou mesmo no parasitismo em relação ao governo federal⁷⁹.

Com a redemocratização nos anos 80, os Estados obtiveram maior poder político dentro da Federação, mas passaram a assumir atitudes predatórias, pois permaneceram sem assumir, em contrapartida, integralmente, os custos de suas decisões⁸⁰.

Seguindo esta lógica, Fernando Abrucio e Valeriano Costa alertam que a multipolaridade da Federação e o incentivo ao aumento do poder dos estados menos desenvolvidos, geraram um ambiente de competição, em detrimento da cooperação. Apesar de extensa, vale citar tal entendimento:

⁷⁸ MEIRELLES, op. cit., p. 82.

⁷⁹ ABRUCIO, op. cit., p. 33

⁸⁰ ABRUCIO, op. cit., p. 36.

“ É importante notar, no entanto, que embora a Federação tenha se tornado multipolar, ainda há uma grande desigualdade regional no País - o que vai ter impactos enormes na reforma do Estado, sobretudo na área social.

Com isso, não há uma razoável simetria entre os jogadores, e pior, não existe nem a esperança quanto à possibilidade de se chegar a uma simetria, dado que os mecanismos de compensação regional estão cada vez mais desacreditados por todos os jogadores, inclusive por aqueles que os utilizaram nas décadas de 60, 70 e 80. Não que estes últimos jogadores não façam mais uso dos recursos do tipo oferecido por órgãos como a SUDENE; eles continuam se aproveitando de tais fontes de financiamento, porém apostam cada vez mais nos incentivos fiscais estaduais. Portanto, o segundo fator causador do jogo não cooperativo entre os estados é não só a existência das desigualdades regionais, mas a própria descrença nos mecanismos de correção desses desequilíbrios.

Paradoxalmente, há atualmente uma situação em que convivem a multipolaridade e uma Federação desigual. Tal combinação potencializa ainda mais a competição não cooperativa, já que quando havia uma maior desigualdade na distribuição do poder, os estados mais fortes podiam impor uma estratégia dominante.

No caso dos investimentos, praticamente se configurava um jogo de soma zero, pois São Paulo levava quase tudo. No entanto, em uma situação de multipolaridade com persistência ainda de um grau razoável de desigualdade, outros estados médios podem reverter os destinos dos investimentos. O problema é que tal reversão acontece em meio a uma competição selvagem, em que não há mecanismos institucionais para coordenar o jogo. A falta de instituições adequadas para coordenar a competição entre os estados é outro fator que leva o atual jogo federativo a um padrão não cooperativo, como mostrarei mais adiante.

Por fim, e mais importante, não há regras institucionais que incentivem a cooperação entre os estados. Não há nem ao menos um fórum institucional capaz de institucionalizar um processo contínuo de coordenação e barganha entre as unidades estaduais. Este problema

do nosso contrato federativo tem grandes conseqüências para o processo de reforma do Estado, já que este depende, como dito na introdução, da montagem de um modelo de rede nas relações intergovernamentais.

Diante desta realidade, o aumento do poder de cada estado tem incentivado mais a prática individualista do que a cooperação. Mas não só entre os estados vigora um jogo não cooperativo. Entre os municípios também vêm se firmando relações em que a competição predomina quase que por completo”⁸¹.

Evidentemente, os autores não pretendem defender o estado unitário ou mesmo a hegemonia de alguns Estados-membros maiores em detrimento dos menores, o que se coloca é que uma vez concedida autonomia a todos os Estados com o aspecto individualista comentado anteriormente, estes Estados (e Municípios) passam a agir de forma predatória, sem considerar o limite do interesse nacional.

Por fim, importante citar Gilberto Bercovici, que também alerta para a estrutura heterogênea do País como mazela da implantação e funcionamento adequado do federalismo cooperativo:

“O Estado brasileiro constituído após a Revolução de 1930 é, portanto, um Estado estruturalmente heterogêneo e contraditório. É um Estado Social sem nunca ter conseguido instaurar uma sociedade de bem-estar: moderno e avançado em determinados setores da economia, mas tradicional e repressor em boa parte das questões sociais”⁸².

⁸¹ ABRUCIO, op. cit., p. 37-8.

⁸² BERCOVICI, Gilberto. *Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do estado*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 160

Após esta importante apresentação da crise do pacto federativo brasileiro, passaremos agora a apresentar algumas das tentativas de reestruturação, eficazes ou não.

4.2. TENTATIVAS DE REESTRUTURAÇÃO – POLÍTICAS PÚBLICAS CONJUNTAS

Para melhor compreensão deste capítulo, importante é a definição do conceito de políticas públicas. As políticas públicas diferem-se das leis, pois, não são gerais e abstratas, mas sim forjadas para a realização de objetivos concretos, ou seja, dentro da realidade vivida no momento de sua implementação⁸³.

O principal ator dessas políticas é o Estado, que introduz dimensão política no cálculo econômico e na questão social⁸⁴, possibilitando, ainda que em nível de expectativa de direito, a eliminação das desigualdades (o que sintetiza os objetivos do estado de direito).

Assim, realizar política pública é buscar coordenação, seja na atuação dos Poderes Públicos (Executivo, Legislativo e Judiciário), seja entre os níveis federativos ou órgãos administrativos, ou até entre a iniciativa privada e o governo. Por essa razão, importante se faz a gestão pública e os instrumentos consensuais como os convênios e consórcios⁸⁵, abaixo apresentados, que, adiantamos, pode ser uma saída viável para os dilemas das competências comuns.

Para tanto, evidentemente, é preciso o mínimo de programação dessas políticas públicas. Quer dizer, as políticas públicas funcionam dentro de um planejamento do futuro de forma coordenada e cooperativa de uma seqüência de atos administrativos realizados pelos entes federados, em direção a um objetivo específico, pré-definido e almejado; ou seja, os resultados das políticas

⁸³ BUCCI, op. cit., p. 25.

⁸⁴ BERCOVICI, op. cit., p. 143-4.

⁸⁵ BUCCI, op. cit., p. 43.

públicas não podem ser indefinidos ou aleatórios, não há espaço para o imprevisto, que se ocorrido seria por situações de força maior. Daí a necessidade de programa⁸⁶, projeto⁸⁶ e planejamento⁸⁷.

Estas ações devem ser de curto prazo, mas constantes de forma que se torne, então, um processo de planejamento de desenvolvimento contínuo e permanente, com negociações e decisões políticas, entre os vários membros da federação e dos setores sociais, para que haja realmente uma análise e uma participação de todos os envolvidos, apesar da heterogeneidade existente no Brasil.

No entanto, como afirma Gilberto Bercovici, tudo isso somente é possível a partir de um Estado forte, capaz de direção e coordenação, o que no caso brasileiro está bem longe da realidade, uma vez que nosso direito, administrativo e a administração pública estão voltados para o modelo liberal de proteção dos direitos individuais⁸⁸.

Com isso, o Estado brasileiro deixou de atuar diretamente na prestação de serviços públicos, essenciais ao desenvolvimento sócio-econômico e cultural e passou, apenas, a fiscalizar a atuação de terceiros, regulando estas atividades.

Assim sendo, como falado anteriormente, sendo o Estado a única entidade capaz de proporcionar a redução das desigualdades e o desenvolvimento do país (pois é sua função essencial), ao passar essa tarefa à

⁸⁶ Ibidem, p. 42, nota 40 (grifos nossos): “Programa – instrumento de organização de ação governamental visando a concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano anual; projeto - instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo; atividade – instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, dos quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo”.

⁸⁷ BERCOVICI, op. cit., p. 145: “O planejamento coordena, racionaliza e dá unidade de fins à atuação do Estado, diferenciando-se de uma intervenção conjuntural ou casuística” (...) “O plano (...) é mais que um programa; é um ato de direção política, pois determina a vontade estatal por meio de um conjunto de medidas coordenadas, não podendo limitar-se à mera enumeração de reivindicações”

iniciativa privada (que visa ganhos individuais e não coletivos) acaba reduzindo a possibilidade de implantação de políticas públicas, resultando muitas vezes em omissão na efetivação das obrigações descritas no artigo 23 da Constituição de 1988.

Não obstante, passaremos, ainda que brevemente, a apresentar duas tentativas de reestruturação interessantes.

(a) Consórcios Públicos

Embora, como mencionamos anteriormente, não tenha sido promulgada lei complementar que atenda o disposto no parágrafo único do artigo 23 da Constituição de 1988, este parágrafo único denota a possibilidade de um desenvolvimento sustentável mediante ajuste firmado pelos entes federados.

Assim, com o advento da Emenda constitucional nº 19/98 (dez anos após a existência da Constituição), que alterou o artigo 241 da Constituição de 1988, pretendeu-se fomentar o pacto federativo cooperativo e, conseqüentemente, a execução das competências comuns contidas no artigo 23 da Constituição, de forma que alguns serviços públicos sejam alvo de “gestão associada”, o que significa o “conjunto de ações e estratégias que envolvem todos os entes interessados na execução de alguns serviços públicos comuns”⁸⁹.

O artigo 241 alude a consórcios públicos e convênios de cooperação como instrumentos dessa chamada gestão associada.

Para Hely Lopes Meirelles, convênios administrativos seriam “acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para a realização de objetivos de interesse comum de seus partícipes”, enquanto que os consórcios administrativos seriam

⁸⁸ BERCOVICI, op. cit., p. 143

⁸⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Consórcios públicos*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris Editora, 2009. p.6.

acordos celebrados “entre entidades estatais, autárquicas, fundacionais ou paraestatais, sempre da mesma espécie”⁹⁰

Por sua vez, Celso Antonio Bandeira de Mello, já não acompanha esta opinião e diz ser desnecessária a diferenciação entre os institutos, sendo convênio o termo mais adequado para o regime de cooperação entre as pessoas⁹¹.

Independentemente da distinção da natureza jurídica dos consórcios e convênios, devemos nos atentar para o fato de que ambos são instrumentos de cooperação dos participantes.

Estes institutos são hoje regulamentados via Lei nº 11.107/05 e Decreto nº 6.017/07. Esta lei inovou em relação aos consórcios públicos tradicionais, na medida em que estes últimos não necessariamente deveriam adquirir personalidade jurídica e os previstos na nova lei estão obrigados à constituição de pessoa jurídica.

Este Decreto nº 6.017/07, em seu artigo 2º, inciso VIII, conceituou “convênio de cooperação”, da seguinte forma:

Pacto firmado exclusivamente por entes da federação, com o objetivo de autorizar a gestão associada de serviços públicos, desde que ratificado ou previamente disciplinado por lei editada por cada um deles.

Primeiramente, vale observar que o Decreto regulamentou apenas os convênios entre entes federados, estando excluídas outras modalidades como entre unidades federativas e entidades de administração indireta.

⁹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 387.

⁹¹ MELLO, Celso Antonio Bandeira, *Curso de direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 626.

Além disso, estes convênios têm como objetivo autorizar a gestão associada de serviços públicos, que está definida no referido Decreto nº 6.017/07 como sendo atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos, ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoas e bens. Ou seja, devem tratar de atividades que demandem planejamento e regulação.

Para a formação dos consórcios públicos (ou convênios – não faremos aqui distinção das naturezas jurídicas, por falta de interesse ao trabalho), nos termos da Lei nº 11.107/05, devemos considerar a constituição de pessoa jurídica formada por pessoas de direito público que integram a federação, ou seja, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Mais uma vez, não estão incluídas nesse tipo de consórcio outras pessoas, ainda que de direito público, devendo as mesmas criarem consórcios despersonalizados ou convênios administrativos.

Um detalhe que vale observar é que o artigo 1º, parágrafo segundo do Decreto nº 6.017/07 determina que na hipótese de a União pretender formar consórcios com Municípios deverá exigir a participação dos respectivos Estados.

Esta limitação, se por um lado, facilita, ou melhor, aumenta a participação dos responsáveis por determinada região, acaba, por um lado, não se harmonizando com o princípio da autonomia dos entes federados⁹².

Realmente, a participação dos Estados-membros possa tornar-se um limitador da realização do consórcio pretendido, na hipótese, por exemplo, de recusa da participação (apesar do referido artigo exigir a sua presença), seria interessante a participação dos Estados nesses consórcios, ainda que apenas para ter conhecimento do que será feito ou proposto.

⁹² CARVALHO FILHO, op. cit., p. 6.

Talvez, com isso, fosse possível uma interpretação menos rígida do dispositivo, de tal forma que se compreendesse tal exigência de participação, como de conhecimento e informação, o que entendemos seria até salutar ao desenvolvimento das discussões.

Em relação aos objetivos dos consórcios previstos na Lei nº 11.107/05, estes, genericamente, devem ser determinados pelos entes da federação envolvidos, de acordo com o enumerado no Decreto nº 6.017/07.

Por outro lado, existe, evidentemente, o objetivo constitucional de gestão associada de serviços públicos e, mais além, de desenvolvimento homogêneo e redução das desigualdades sociais por meio de desenvolvimento sócio-econômico.

Embora haja quem diga que neste caso a União exauriu a matéria, não deixando espaço de suplementação aos Estados, o que, em princípio feriria a autonomia dos entes federados, não conseguimos vislumbrar prejuízos ao federalismo, uma vez que tal iniciativa legal é um bom instrumento para a efetivação das políticas públicas previstas no artigo 23 da Constituição de 1988 e para o desenvolvimento nacional como um todo.

(b) Fundos de participação

José Maurício Conti conceitua os fundos como

“Um conjunto de recursos utilizados como instrumento de distribuição de riqueza, cujas fontes de receita lhe são destinadas para uma finalidade determinada ou para serem redistribuídas segundo critérios pré-estabelecidos”⁹³

Como foco dessa parte do estudo, que teria uma grande amplitude, manteremos a discussão no âmbito do sistema educacional. Evidentemente,

por não ser o núcleo do presente trabalho, passaremos pela questão de forma breve, apenas para fins de apresentação do sistema.

No Brasil, a oferta do ensino fundamental é de responsabilidade de Estados e Municípios, sendo a presença da União nesta provisão de serviços à educação pré-escolar e fundamental apenas no financiamento de atividades de apoio (merenda escolar, livro didático, etc.) e na definição de currículo mínimo.

Assim, a descentralização do sistema educacional mantém-se entre Estados e Municípios. Com o advento da Constituição de 1988 não houve qualquer alteração deste quadro, sendo que apenas em 1996, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 14/96 que criou o FUNFEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, regulamentado pela Lei nº 9.424/96.

Assim,

“No processo de descentralização, no Brasil, em particular no campo da educação, o governo federal passa a atuar mais como planejador, regulador e coordenador das políticas públicas, envolvido com o constante monitoramento e avaliação dos programas, a compensação das diferenças e a promoção da inovação e transformação pedagógica. Com isso perde o caráter de executor direto preferencial, atribuição assumida por Estados e Municípios, que também dividem com o governo federal, a responsabilidade pelo financiamento da educação”⁹⁴.

Por outro lado, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96 – “LDB”) determinou a redistribuição e o compartilhamento de responsabilidades das três esferas de governo em relação aos sistemas de ensino, conforme dispõe o artigo 23 da Constituição de 1988.

⁹³ CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001. p. 75-6.

À União cabe a manutenção do ensino superior; estados e Municípios são, de fato, responsáveis pela gestão da educação fundamental, sendo que os Municípios têm como prioridade a educação infantil e os estados compartilham a responsabilidade pelo ensino fundamental e são responsáveis pelo ensino médio. Ainda, a União é responsável pela redução das desigualdades regionais, com auxílio financeiro.

Sendo, evidentemente, a prioridade do governo, o ensino fundamental, criou-se o já mencionado FUNDEF. Os mecanismos anteriores de redistribuição de arrecadação de tributos federais e estaduais para Estados e Municípios não garantiam a equidade, por estarem vinculados a critérios não educacionais, tais como *renda per capita* e população total. “Com algumas exceções, a capacidade de investimento de Estados e Municípios era inversamente proporcional às responsabilidades de cada um na manutenção das redes de ensino”⁹⁵.

Para a criação do FUNDEF, previu-se que, durante dez anos, 15% das receitas fiscais, inclusive de transferência dos Estados e Municípios, deveriam ser aplicados exclusivamente no ensino fundamental (daí a prioridade acima mencionada), sendo que este percentual deve ser redistribuído entre cada Estado e seus Municípios de acordo com o número de alunos efetivamente matriculados nas escolas da rede estadual e municipal, conforme apuração anual do MEC. Além disso, cada fundo assegurará um investimento mínimo por aluno/ano, fixado pelo governo federal e, no caso dos Estados mais pobres, quando não houver recursos para atingir este mínimo a União complementarás.

Para evitar o uso inapropriado das receitas, aceitam-se apenas como despesas investimentos intrinsecamente ligados à educação, tais como remuneração e aperfeiçoamento dos docentes e demais profissionais da educação, aquisição de equipamentos, concessão de bolsas a alunos, entre outras.

⁹⁴ CASTRO, Maria Helena Guimarães de. *Descentralização da educação*. In: COSTA, Vera Lúcia Cabral (Org.). *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*. 2. ed. São Paulo: Fundap, 2001. p. 112

⁹⁵ CASTRO, op. cit., p. 115.

A partir do FUNDEF, mais uma vez, podemos verificar a possibilidade de execução do artigo 23 da Constituição de 1988 e um “importante passo para a implementação de uma política redistributiva, que objetiva corrigir desigualdades regionais e sociais no campo da educação”⁹⁶, tendo em vista:

- Transparência nas ações, mediante a identificação das fontes de recursos para o financiamento das políticas educacionais nos três níveis de governo;
- Continuidade dos fluxos de recursos e conseqüente continuidade nas ações;
- Equidade sócio-econômica, com patamares mínimos de gastos por aluno, independente de a rede ser estadual ou municipal;
- Promoção do federalismo, com a coordenação da União, mas garantindo aos Estados e Municípios certa autonomia de gestão, pois, têm acesso direto ao fundo;
- Gestão compartilhada, uma vez que há necessidade de mecanismos de articulação de parcerias e cooperação com Estados e Municípios; e
- Mais recursos aos Municípios, principalmente àqueles cujo poder de arrecadação é menor, para os quais a União repassa recursos.

Portanto, também os fundos de participação são alternativas de execução do artigo 23 da Constituição de 1988 e, se bem usados, podem sim atender ao pacto federativo cooperativo.

⁹⁶ Ibidem, p. 116-8.

5. CONCLUSÃO

Numa análise preliminar constatamos que o Sistema Federal é necessário para a implementação da democracia no País e deve ser utilizado como instrumento facilitador da execução de políticas públicas capazes de homogeneizar as condições sócio-econômicas do País, respeitando sua diversidade cultural.

No entanto, o pacto federalista brasileiro encontra-se em crise e vem sofrendo fortes questionamentos de seus estudiosos e aplicadores. Estas críticas decorrem principalmente do mau conhecimento das origens do federalismo e das suas reais funções, pois, vem sendo reduzido a estudos exclusivos do federalismo fiscal (discriminação de rendas pela Constituição de 1988) e da descentralização de decisões administrativas.

Feita esta apresentação, seguimos discutindo os conceitos de descentralização, concentração, cooperação, coordenação, para que ao final sejamos capazes de concluir que o federalismo existe para além de outorgar capacidade decisória a diversas personalidades públicas, possibilitar a atuação conjunta dos entes federados, União, Estados, Distrito Federal e Município, mediante a elaboração de programas e projetos de políticas públicas visando o desenvolvimento nacional.

A partir dessas conclusões mostramos ao leitor que a Constituição de 1988 comporta dois fortes instrumentos de efetivação do pacto federalista conhecidos como competências comuns e concorrentes.

Em relação às competências comuns, foco do trabalho, mostramos a dificuldade de sua execução àqueles que defendem a constitucionalização de todos os atos decorrentes destas competências. Colocamos a possibilidade de atuação conjunta independente de existência de lei complementar, legislação

federal, ou até mesmo de complementação do artigo 23 pelas competências concorrentes do artigo 24.

Tentamos desmitificar a idéia da necessidade de competência concorrente para legislar e de normas gerais federais para a atuação conjunta.

Além disso, comentamos também sobre a desnecessidade de apoiar o sistema federativo no princípio da subsidiariedade e na autonomia absoluta dos entes federados, pois a função primordial e imprescindível para o funcionamento deste sistema é o interesse nacional de desenvolvimento homogêneo, ainda que isto resulte em certa redução de autonomia ou na obrigatoriedade de intervenção de outros entes na realização de programas em determinada localidade.

Por fim, apresentamos, ainda que brevemente, duas tentativas de reestruturação do federalismo, que, em princípio, conseguiram fazer alcançar os objetivos acima ressaltados, que é a legislação de consórcios públicos e a criação do FNDES.

Ainda que se diga que tais tentativas estão fadadas ao fracasso pela sua não utilização, tais iniciativas demonstram que sim, é possível a atuação conjunta dos entes federados em situações previstas no artigo 23.

Num balanço geral, podemos concluir que o artigo 23 é um dos dispositivos mais importantes da Constituição de 1988 e deve ser estudado e respeitado por todos aqueles que trabalham junto ao governo ou têm funções administrativas e de auxílio à população, ou mesmo por aqueles que pretendem estudar a viabilidade de desenvolver o País sem que nossa Constituição seja descartada ou mutilada pela sua suposta rigidez ou suas eventuais omissões.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. *Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro*. Caderno de Pesquisas, São Paulo, n. 12, 1998.

AFFONSO, Rui de Brito Álvares. *Descentralização e reforma do estado: a federação brasileira na encruzilhada*. Revista Economia e Sociedade, Campinas, n.14, jun. 2000.

_____. *Descentralização e desenvolvimento local e crise da federação no Brasil*, 2000. Disponível em: www.eclac.org/publicaciones/xml/1/6061/lcr1675e.pdf.

_____. *O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico*. Tese (Doutorado), UNICAMP, 2003.

AGRA, Walber de Moura. *A repartição de competência: superposições e conflitos normativos*. In: VIEIRA, José Ribas (Org.). 20 anos da constituição cidadã de 1988: efetivação ou impasse institucional?, Rio de Janeiro: Forense, 2008.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de, *Federalismo e políticas sociais*. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). Federalismo no Brasil: descentralização e políticas sociais. São Paulo: Fundap, 1996.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na constituição de 1988*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ARRETCHE, Marta T. S. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan Editora, 2000.

_____. *Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil e reforma de programas sociais: dados*. Revista de Ciências Sociais, v.45, n. 3, 2002.

_____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.14, n. 40.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à constituição de 1988*. Tomo 1. São Paulo: Saraiva, 1990.

_____. Curso de direito constitucional. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

_____. *Curso de teoria do estado e ciência política*. 6. ed. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2004.

BENNETT, R.J. *Decentralization, local governments and markets: towards a post-welfare agenda*. Oxford, Clarendon Press.

BERCOVICI Gilberto. *Desigualdades regionais, estado e constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

_____. *Dignidade da pessoa humana e a constituição econômica de 1988*. In: VIEIRA, José Ribas (Org.). 20 Anos da constituição cidadã de 1988: efetivação ou impasse institucional?, Rio de Janeiro: Forense, 2008.

_____. *Dilemas do estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

_____. *Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do estado*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BIASOTO JÚNIOR, Geraldo. *A questão fiscal no contexto da crise do pacto desenvolvimentista*. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia da UNICAMP, 2005.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. *Curso de direito constitucional*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. *A evolução constitucional do Brasil*. Revista de Estudos Avançados, v. 14, n. 40, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. 41. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *O conceito de política pública em direito*. In: _____. Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAMBI, Eduardo. Normas gerais e a fixação da competência concorrente na federação brasileira. [S.l.: s.n.].

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Consórcios públicos*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris Editora, 2009.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. *Descentralização da educação*. In: COSTA, Vera Lúcia Cabral (Org.). Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento. 2. ed. São Paulo: Fundap, 2001.

CHAGAS, Magno Guedes. Federalismo no Brasil, o poder constituinte decorrente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2006.

CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O estado federal.*, São Paulo: Ática, 1986.

DENARI, Zelmo. *O federalismo fiscal: venturas e desventuras*. In: VIEIRA, José Ribas, org. 20 anos da constituição cidadã de 1988: efetivação ou impasse institucional?. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

DULCI, Otávio Soares. *Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil*. Revista de Sociologia e Política, n. 18, jun. 2002.

DWORKIN, Ronald, *Taking rights seriously*, London: Duckworth, [S.l.], 1975.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. União, estados e municípios na nova constituição: enfoque jurídico-formal, a nova constituição paulista. São Paulo: Fundação Faria Lima/Fundação de Desenvolvimento Administrativo, 1989.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente: uma exegese do artigo 24 da constituição federal., Revista Trimestral de Direito Público, n. 7, 1994.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. *Competências administrativas dos estados e municípios*. Revista de Direito Administrativo, n. 207, 1997.

FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

GENRO, Tarso. *Constituição social e direitos efetivos*. In: MONTESSO, Cláudio José; Freitas, Marco Antonio de; STERN, Fátima Coelho Borges (Org.). Direitos sociais na constituição de 1988: uma análise crítica vinte anos depois. São Paulo: LTr, 2008.

HERMANNNS, Klaus et al. *Desigualdades e políticas regionais*, Ceará: Fundação Konrad Adenauer, 2007.

_____. Distribuição de renda e políticas de desenvolvimento no Brasil. Ceará: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

HESSE, Konrad. Força normativa da constituição (Die Normative Kraft de Verfassung). Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

_____. O estado federal unitário (Der unitarische bundesstaat). Verlag C.F.: Muller Karlsruhe, 1962.

HORTA, Raul Machado. As novas tendências do federalismo e seus reflexos na constituição brasileira de 1988. Revista do Legislativo, jan./mar. 1999.

KRELL, Andréas J. Leis de normas gerais, regulamentação do poder executivo e cooperação intergovernamental em tempos de reforma federativa. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

LOBO, Rogério Leite. *Federalismo fiscal brasileiro: discriminação das rendas tributárias e centralidade normativa*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *Federalismo e finanças estaduais: algumas reflexões*. Texto para Discussão, IE/UNICAMP, n. 98, set. 2000.

_____. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

LOURENÇO, Juiz Cláudio; SOARES, Márcia Miranda. *A representação política dos estados na federação brasileira*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 19, n. 56, out. 2004.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. *Dimensão jurídica das políticas públicas*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

_____. _____. 29.ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. *Prestação de serviços públicos e administração indireta*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

MELLO, Rafael Munhoz de. *Aspectos relevantes do federalismo*. Revista de Direito Constitucional e Internacional, São Paulo, n. 41, 2002.

NASCIMENTO, Sidney Pereira do; GODOY, Márcia Regina. *Guerra fiscal: avaliação nas receitas de ICMS e na oferta de empregos entre os estados participantes e não-participantes*. [S.l.: s.n.].

OATES, Wallace E., *Fiscal Decentralizations and economic development*. Symposium of Fiscal Decentralization. National Tax Journal, v. 46, n. 2.

_____. *Fiscal and regulatory competition theory and evidence*. [S.l.]: Sozialpolitik und Blackwell Publishers, 2002.

_____; GAMKHAR, Shama, Asymmetries in the response to increases and decreases in intergovernmental grants: some empirical findings. National Tax Journal, v. 49, n. 4, dez. 1996.

OPESKIN, Brian R., Revista Internacional de Ciências Sociais, UNESCO, n. 167, mar. 2001. Disponível em:

([HTTP://portal.unesco.org/shs/en/files/3802/10753800791fulltext167spa.pdf/fulltext167spa.pdf](http://portal.unesco.org/shs/en/files/3802/10753800791fulltext167spa.pdf/fulltext167spa.pdf))

PIETRO, Juliano Di. *Repartição das receitas tributárias: a repartição do produto da arrecadação, as transferências intergovernamentais*. In: CONTI, José Maurício (Org.). Federalismo fiscal. São Paulo: Manole, 2004.

PINTO, Carlos Alberto de Carvalho. *Normas gerais de direito financeiro*. São Paulo: Prefeitura do Município, 1949.

PROD´HOMME, Rémy ; SHAH, Anwar, *Centralização versus descentralização: o diabo está nos detalhes*. In: RESENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (Org.). Federalismo e integração econômica regional: desafios para o Mercosul. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

RESENDE, Fernando. Federalismo fiscal: novo papel para estados e municípios. [S.l.], 1995.

_____; AFONSO, José Roberto. *A Federação brasileira: desafios e perspectivas*. In: RESENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (Org.). Federalismo e integração econômica regional: desafios para o Mercosul., Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. Revista de Sociologia e Política, n. 24, jun. 2005.

SILVA, José Afonso da, *Curso de direito constitucional positivo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, jun. 2005.

TORRES, João Camilo de Oliveira. *A formação do federalismo no Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.

TORRES, Silvia Faber. O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo. In: LOBO, Rogério Leite. *Federalismo fiscal brasileiro: discriminação das rendas tributárias e centralidade normativa*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*, Rio de Janeiro: Lumen Júris, 1999.