

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

ALESSANDRA SCHETTINO TAVARES

**O FEDERALISMO COOPERATIVO NO BRASIL:
O Perfil do Estado Brasileiro segundo a Constituição Federal de 1988**

Brasília – DF
2009

ALESSANDRA SCHETTINO TAVARES

O FEDERALISMO COOPERATIVO NO BRASIL:
O Perfil do Estado Brasileiro segundo a Constituição
Federal de 1988.

Orientador: Marcos César Santos de Vasconcelos

Brasília/DF
2009

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura:

Data ____ / ____ / ____

Tavares, Alessandra Schettino.

O federalismo cooperativo no Brasil [manuscrito] : o perfil do Estado brasileiro segundo a Constituição Federal de 1988 / Alessandra Schettino Tavares. -- 2009.
55 f.

Orientador: Marcos César Santos de Vasconcelos.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, 2009.

1. Federalismo, Brasil. 2. Estado Federal, Brasil. 3. Relações intergovernamentais, Brasil. I. Título.

CDU 342.24(81)

O FEDERALISMO COOPERATIVO NO BRASIL:
O Perfil do Estado Brasileiro segundo a Constituição
Federal de 1988.

Monografia – Curso de Especialização em Instituições
e Processos Políticos do Legislativo da Câmara dos
Deputados – 1º Semestre de 2009.

Aluno: ALESSANDRA SCHETTINO TAVARES

Banca Examinadora:

Marcos César Santos de Vasconcelos

Ricardo José Pereira Rodrigues

Brasília, 12 de março de 2009.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Câmara dos Deputados, em especial, ao Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento - CEFOR, pela oportunidade oferecida e por acreditar na valorização do seu corpo técnico;

Agradeço ao professor Marcos César Santos de Vasconcelos por sua constante atenção e disponibilidade, sem as quais este trabalho não teria sido possível;

Agradeço aos professores do curso, que muito colaboraram para o conhecimento adquirido;

Agradeço aos meus colegas de curso, que sempre se mostraram companheiros e prestativos;

Agradeço ao meu marido e às minhas filhas por terem sabido compreender a minha ausência em muitos momentos; e

Agradeço a Deus por ter me dado a coragem e a persistência necessárias para desenvolver e concluir esse curso.

“Em uma democracia, todos os cidadãos devem ter oportunidades plenas de formular suas preferências; de expressá-las a seus concidadãos e ao governo, por meio da ação individual e da coletiva; de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte de preferência”. (Robert Dahl)

RESUMO

Objetiva este trabalho analisar a organização do Estado Federal brasileiro, estabelecida pela Constituição Federal de 1988, a partir de estudos da doutrina especializada e de trabalhos e informações de estudiosos sobre o tema proposto. Aborda-se a repartição de competências determinada pela atual Constituição, de forma a identificar se as relações intergovernamentais existentes entre os entes federados ocorrem de maneira a caracterizar um federalismo cooperativo no Estado brasileiro.

Palavras-chaves: Federalismo cooperativo. Estado Federal. Relações intergovernamentais. Descentralização. Repartição de Competências.

SUMÁRIO

1. Introdução	8
1.1. Justificativa	8
1.2. Metodologia	10
2. Conceitos	12
2.1. Democracia	12
2.2. Estado	13
2.3. Estado Federal	15
2.3.1. O Estado Federal e a Democracia	17
2.3.2. Estado Federal Cooperativo	20
2.3.2.1. O Estado Federal Cooperativo no Brasil	20
2.3.2.2. O Estado Federal Cooperativo e a Democracia	21
3. O Estado Federal Brasileiro	24
3.1. Aspectos Históricos	24
3.2. A Constituição Federal de 1988	28
3.2.1. Estrutura da Federação Brasileira	29
3.2.1.1. Os Entes Federados e a Repartição de Competências	29
3.2.1.1.1. A União	30
3.2.1.1.1.1. Competências da União	31
3.2.1.1.2. O Estado Federado e sua Autonomia	32
3.2.1.1.2.1. Competências do Estado Federado	34
3.2.1.1.3. O Município	34
3.2.1.1.3.1. Autonomia Municipal	36
3.2.1.1.3.2. Competências dos Municípios	36
3.2.1.1.4. O Distrito Federal e suas competências	37
3.2.1.2. Federalismo Cooperativo Brasileiro	37
3.2.1.2.1. Competências comuns	38
3.2.1.2.2. Competências concorrentes	38
3.2.1.3. Intervenção Federal	39
3.2.1.4. Intervenção Estadual	40
3.3. Relações Intergovernamentais no Estado Federal Cooperativo Brasileiro	40
3.3.1. Descentralização das Políticas Sociais	43

3.3.1.1. O exemplo do SUS	44
3.3.1.2. O exemplo do FUNDEF	46
3.3.2. Conflito Fiscal na Federação Brasileira	47
4. A Proposta do Federalismo de Regiões	49
5. Considerações Finais	50
6. Referências Bibliográficas	52

1. Introdução

A presente monografia é parte integrante do Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, promovido pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados. A escolha de participar deste curso foi feita pela necessidade de aprender mais sobre o funcionamento dos processos políticos no Poder Legislativo.

Ao começar a estudar a organização do Estado Brasileiro, interessei-me em aprofundar os conhecimentos sobre as relações intergovernamentais existentes no Brasil. O fato de o Estado brasileiro estar estruturado sob uma forma federativa, que busca a descentralização e autonomia dos entes federados, e, ao mesmo tempo, ter uma Constituição Federal que designa várias competências à União, de maneira a permitir um alto grau de centralização, torna as relações intergovernamentais entre as três esferas de governo muito complexas. Por essas razões, propus estudar a organização do Estado brasileiro, a partir da repartição de competências estabelecidas pela Carta de 1988, e analisar se o atual arranjo federativo propicia a existência de um federalismo cooperativo na atuação dos entes federados.

1.1. Justificativa

A Constituição brasileira de 1988 consagrou o federalismo como a forma do Estado brasileiro, inovando ao incluir os Municípios na condição de entes federados, com autonomia política, administrativa e financeira, governo próprio e competências exclusivas, determinadas explicitamente no texto constitucional, o que gerou opiniões divergentes entre os estudiosos do assunto sobre essa condição estabelecida para os municípios.

Parece plausível pensar que o constituinte, ao decidir elevar os municípios brasileiros à condição de entes federados, estabelecendo tanto a distribuição de recursos fiscais e financeiros quanto a repartição de competências, estava priorizando a execução e a implantação de políticas

sociais pelos governos locais, de forma a garantir a descentralização e a permitir maior transparência das ações e mais participação da população interessada.

Porém, apesar da Constituição de 1988 ter expandido a base financeira dos Municípios, a maioria dos governos locais continua pobre e sem condições de desempenhar efetivamente o seu papel, o que prejudica a descentralização das ações e, conseqüentemente, a implantação de políticas públicas. Portanto, pode-se dizer que fortalecer a receita municipal é uma forma de garantir a autonomia do município.

Outro ponto que merece destaque é a questão da autonomia dos estados federados. A repartição de competências da Constituição de 1988 reservou aos estados-membros a competência residual (art. 25), isto é, tudo o que não for de competência da União e nem dos Municípios. Todavia, como atribuiu explicitamente várias competências à União (art. 21 e 22) e aos Municípios (art. 30), restringiu bastante a área de atuação dos Estados-Membros, limitando sua autonomia. O enfraquecimento da autonomia dos estados federados é uma distorção que pode desestabilizar o sistema federativo.

Assim, a forma encontrada para conciliar o maior poder da União com a maior autonomia local foi o sistema de cooperação administrativa e financeira entre os entes da federação, cuja vantagem está na aproximação das três esferas de governo. Pode-se observar essa disposição na Constituição Federal de 1988, que estabeleceu as áreas das competências concorrentes (art. 24) e das comuns (art. 23), que supõem a necessidade de cooperação entre todos os membros da federação para a execução das atividades definidas na própria Constituição, por meio da atuação conjunta dos entes federativos. Assim, a União, os Estados-membros e os Municípios devem cooperar e desenvolver atividades conjuntas para atender melhor a população em suas necessidades.

Porém, estudiosos do tema ressaltam que a ausência de regras precisas sobre como o relacionamento entre as três esferas de governo deve ocorrer, faz surgir um vazio ou uma sobreposição de ações na atuação dos entes federativos, pois falta uma regulamentação clara de quem cuidará de algumas questões sociais. Isso pode ser minimizado se as relações entre os entes se basearem em um modelo de federalismo cooperativo, que busca a solidariedade entre os três níveis de governo na prestação dos serviços públicos. Apesar de não acabar com os conflitos de competência, as concorrências ou mesmo as duplicações de atividades entre os entes da

federação, o federalismo cooperativo tende a reduzir estes problemas por meio de acordos políticos negociados.

1.2. Metodologia

O método empregado para atingir os objetivos da proposta apresentada foi realizar a pesquisa a partir de estudos da doutrina especializada e de trabalhos e informações de estudiosos sobre a organização do Estado Federal brasileiro, a fim de tentar verificar se as relações intergovernamentais se dão de forma cooperativa ou se é verdadeira a afirmação de que a ausência de uma norma regulamentadora é a causa de uma possível falta de coordenação e cooperação entre os entes da Federação¹.

A presente monografia se divide em duas partes distintas. Na primeira, com uma visão mais abrangente sobre o tema, procura-se conceituar de forma sucinta termos que são a base de toda a pesquisa aqui desenvolvida, como democracia, estado, estado federal, estado federal cooperativo. A seguir, relaciona-se estado federal e estado federal cooperativo com a democracia, de forma a mostrar quais as principais características destas formas de estado que podem propiciar e sustentar um regime democrático.

A segunda parte deste trabalho analisa a forma federativa do Estado brasileiro sob as diretrizes da Constituição Federal de 1988. Com o objetivo de entender o porquê da escolha da forma federal, faz-se um breve retrospecto da história brasileira, desde a independência até a promulgação da atual Constituição, com ênfase no desenvolvimento do federalismo no Brasil. Após este ponto, inicia-se uma descrição das atuais disposições constitucionais que tratam da organização do Estado brasileiro e que caracterizam a forma federativa.

De forma a compreender as relações entre os entes federados, é analisado como estão ocorrendo as relações intergovernamentais a partir da Constituição de 1988. Apresentam-se neste ponto dois exemplos de implantação de políticas sociais, que trouxeram ganhos devido à descentralização da execução e à colaboração entre os diferentes níveis de governo. Outro ponto

¹ “*Leis complementares fixarão normas para 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*” (Constituição Federal, art. 23, parágrafo único).

levantado é o conflito fiscal existente entre os entes federados, conseqüência negativa da repartição tributária estabelecida pela Constituição Federal. Ao final, discute-se uma proposta de reforma sugerida pelo professor Paulo Bonavides, que instituiria as regiões como um quarto ente federado, como a melhor forma de promover a redução das desigualdades regionais existentes hoje no Estado brasileiro.

2. Conceitos

O Estado brasileiro caracteriza-se como uma República Federativa, em um regime democrático, conforme as diretrizes da Constituição Federal de 1988. Para iniciar as reflexões sobre a forma de organização adotada para o Estado, é apresentado, a seguir, alguns dos principais conceitos que norteiam a teoria, na qual está baseada a presente monografia.

2.1. Democracia

A Democracia é uma forma de governo, no qual o poder de tomar decisões políticas está com o povo, que pode agir de forma direta ou indireta por meio de representantes. Dessa forma, opõe-se à ditadura e ao totalitarismo. Uma democracia pode existir num sistema presidencialista ou parlamentarista, podendo ser o governo republicano ou monárquico.

Vale destacar a definição dada por Ricardo Ribas da Costa Berloff (2004), que coloca a democracia como sendo a *“forma de governo exercida pelo povo, direta ou indiretamente, a consagrar a liberdade do indivíduo, sua igualdade perante os demais e a responsabilização pessoal pelos atos praticados”*.²

Itens importantes, portanto, na conceituação de democracia são a definição exata de quem é "o Povo", isto é, quem terá direito ao voto, e qual o sistema que deve ser usado para a eleição dos representantes, de forma a proteger os direitos das minorias contra a *"tirania da maioria"*. Vale citar a seguinte afirmação de Norberto Bobbio (1986):

“o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos”.³

A ideia de democracia nasceu na Grécia antiga, como governo de todo o povo, mas existia então uma grande restrição na participação popular, pois só eram considerados capazes de

² Introdução ao curso de teoria geral do Estado e ciências políticas, pág. 217

³ O Futuro da Democracia – uma defesa das regras do jogo, pág. 18

participar do governo, indivíduos que tinham posses e que não precisavam trabalhar para se manter (Dalmo de Abreu Dallari, 2003).

A democracia direta é a forma mais pura de o povo participar das decisões político-administrativas que regulam as relações dos indivíduos. Mas, o número elevado de indivíduos e a complexidade social e institucional que caracterizam os Estados modernos inviabilizaram o uso da forma direta de democracia, dando lugar à democracia representativa ou indireta, pela qual o povo expressa sua vontade por meio da eleição de representantes que tomam decisões em nome daqueles que os elegeram. Algumas Constituições prevêm a possibilidade de participação direta do povo em alguns momentos, por meio de certos institutos (plebiscito, referendo, veto popular, iniciativa popular e *recall*), caracterizando uma forma semidireta de democracia.

Todavia, Bobbio (1986) acrescenta que um número elevado de cidadãos com direito a participar da tomada de decisões e a existência de regras claras de procedimentos não bastam para uma definição de democracia. Assim, é essencial que aqueles que são chamados a decidir sejam colocados diante de alternativas reais e que tenham condições de poder escolher entre uma delas.

Robert Dahl, citado por Edilberto Carlos Pontes Lima (2007), lista como principais as seguintes condições para que uma democracia possa se consolidar: liberdade de expressão, de associação e de voto; acesso a diversas fontes de informação e a elegibilidade para cargos públicos.

2.2. Estado

Estado pode ser definido como a forma mais complexa de organização social construída pelo homem, estabelecendo vínculos de natureza política e jurídica, com a finalidade do cumprimento da vontade coletiva, por meio de um governo estabelecido que deve realizar o bem comum. São seus elementos a soberania, o povo, o território e o governo. Por soberania entende-se ser o poder de supremacia que o Estado tem sobre sua população e de independência em relação a outros Estados; por povo, o conjunto de integrantes que fazem parte do Estado; por

território, a área claramente delimitada que forma o Estado; e por governo, o conjunto de pessoas que possuem o poder para organizar e administrar o Estado.

O Estado foi criado com o propósito de realizar determinados fins estabelecidos por aqueles que o instituíram. É como se houvesse um pacto entre os que governam e administram o Estado e aqueles que lhes concederam a legitimidade e autoridade suficiente para agir de modo a garantir a realização dos fins determinados previamente, isto é, um pacto entre representantes e representados. Existe uma relação de confiança que os representados depositam em seus representantes e estes devem honrar esta confiança por meio de ações e comportamentos éticos.

O primeiro teórico a usar o termo Estado, com a concepção atual, foi Maquiavel no século XVI, que buscava o fortalecimento do poder do *Príncipe*, para alcançar a segurança e integridade nacional. Thomas Hobbes, no século XVII, descreveu um pacto de submissão, voluntário com o Estado, no qual cada indivíduo delegava ao Estado a totalidade dos seus direitos, exceto o direito à vida, em busca da paz social e da segurança coletiva. Os ensinamentos destes dois pensadores levaram ao nascimento e desenvolvimento do Estado absolutista e despótico.

O Estado democrático no século XVIII surgiu a partir da luta contra o absolutismo, que se fortaleceu nas idéias de John Locke, que levaram à Revolução Inglesa, na independência das colônias norte-americanas, baseada principalmente nas recomendações de Charles de Montesquieu, e nos princípios democráticos levantados por Jean-Jacques Rousseau, que embasaram a Revolução Francesa (Dallari, 2003). O fortalecimento desses princípios democráticos, que se firmaram sobre os valores fundamentais do indivíduo (vida, liberdade, propriedade, segurança e resistência à opressão), e a exigência de que o Estado se organizasse e funcionasse para assegurar e proteger estes valores levou ao enfraquecimento do absolutismo dos monarcas e à ascensão da burguesia.

A partir desse momento, passou-se a acreditar que nenhuma limitação poderia ser imposta ao indivíduo, a não ser por meio da lei, considerada a expressão da vontade geral, associada à idéia de participação popular na organização do Estado, como forma de garantir os direitos naturais: “*todos os cidadãos tem o direito a concorrer, pessoalmente ou por meio de seus representantes*”⁴.

⁴ *Elementos de teoria geral do Estado, pág. 150*

Os Estados do século XIX e do início do século XX guiaram-se na busca do Estado democrático como um “*ideal supremo*”, seguindo os princípios da **supremacia da vontade popular**: participação popular no governo, gerando as teorias e discussões a respeito de representatividade, extensão do sufrágio, sistemas e eleitorais e partidários; da **preservação da liberdade**: baseado principalmente na crença da não interferência do governo nas relações entre os indivíduos; e da **igualdade de direitos**: concepção da não discriminação no gozo dos direitos e da universalidade de acesso aos serviços públicos.

2.3. Estado Federal

O Estado federal surgiu como uma proposta de forma de organização estatal que se contrapunha ao Estado absolutista. Defendia a ideia de descentralização e limitação do poder, por meio da separação dos poderes em três órgãos independentes, os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e da divisão da atuação governamental em dois níveis, a União e os Estados-membros, de forma que nenhum deles pudesse interferir nas responsabilidades ou tarefas do outro sem autorização política ou judicial. Esta foi, sem dúvida, a grande contribuição da proposta elaborada pelos autores de *O Federalista*⁵.

Assim, se consolidou em uma forma de Estado que visa conciliar esforços, prerrogativas, competências e poder entre a União e os Estados-membros. Pressupõe um território formado pelo conjunto dos Estados-membros, com uma população própria, sujeita à organização do Estado federal e dos Estados-membros, com direitos e deveres frente a um e a outro.

Sérgio Ferrari (2003), ao citar Luiz Roberto Barroso, destaca a seguinte definição para Estado Federal:

“Uma modalidade de Estado composto, onde se verifica a superposição de duas ordens jurídicas – federal, representada pela União, e federada, representada pelos Estados-membros -, coordenadas por um processo de repartição de competências determinado pela Constituição Federal, em que a União titulariza a soberania e os

⁵, Alexander Hamilton, James Madison e John Jay

Estados-membros detêm autonomia, participando, por um critério de representação, na formação da vontade federal”⁶.

Para uma melhor compreensão, o termo federação, etimologicamente, quer dizer pacto, aliança, contrato. O Estado Federal, portanto, pode ser definido como uma aliança de Estados, mas não é qualquer aliança que o caracteriza e, sim, aquelas que trazem as seguintes características fundamentais: a distribuição do governo em duas esferas distintas, a existência de um sistema judicial amplo, com estabelecimento de um órgão fiscalizador e guardião da Constituição, a formação bicameral do Poder Legislativo, a inalterabilidade da condição federativa, a descentralização política, a participação dos Estados-membros na formação da vontade nacional, a autonomia dos Estados-membros e a repartição das competências entre os entes federativos.

Assim, os Estados se unem, de forma permanente e indissociável, sob o comando de uma Constituição única e entregam a soberania para a União, ou seja, o exercício da soberania passa a pertencer ao governo federal e não mais aos governos regionais. Os Estados-membros passam a ter autonomia para governar, dentro dos limites estabelecidos pela Constituição federal. Portanto, o Estado federal gera um processo de descentralização política, jurídica e social, com tendência à democracia, sob um ambiente de tensão política e participação popular efetiva.

Marta Teresa da Silva Arretche (2006) faz uma análise do termo Estado federativo e conclui que estamos longe de obter consenso entre as diversas definições encontradas entre os estudiosos ou mesmo das relações existentes entre o federalismo e os ideais democráticos, pois a forma federativa de organização vem sofrendo modificações ao longo de sua existência. O que se pode concluir é que para conseguir estabilidade na forma federativa de Estado, há necessidade da presença de diferentes instituições políticas, como as regras de representação dos membros da federação nas decisões nacionais; as regras que regem e garantem a autonomia política desses membros; a distribuição de recursos financeiros, tanto tributários quanto fiscais; e a distribuição de competências. É fundamental que estas instituições garantam a estabilidade, impedindo, por um lado, a interferência da União nos membros federativos e, por outro, que o governo central fique enfraquecido e não consiga manter a unidade da nação.

⁶ *Constituição Estadual e Federação, pág. 38.*

Atualmente, as razões que levam os Estados a escolherem e manterem a forma federativa de organização são a busca de uma maior descentralização territorial do poder político, a manutenção da autonomia político-administrativa dos entes federados e a preservação das heterogeneidades existentes em alguns Estados, seja de ordem étnica, racial, cultural, religiosa, linguística, entre outras, sem haver necessidade de separação do todo, como ocorre na Bélgica e na Suíça (Celso Ribeiro Bastos, 2004).

Países com grandes extensões territoriais e/ou com uma numerosa população estão geralmente organizados sob a forma federativa, pois a descentralização político-administrativa permite que os cidadãos estejam mais próximos de seus governantes, de modo que suas reivindicações e preferências sejam ouvidas e atendidas, além de terem maior acesso ao controle e à fiscalização de seus representantes no exercício das funções públicas. São exemplos os Estados Unidos da América, o Brasil, o Canadá, a Rússia, a Índia, o México, a Argentina, a Austrália e a Alemanha (Fátima Anastasia, 2007).

2.3.1. O Estado Federal e a Democracia

Neste ponto propõe-se refletir sobre a relação existente entre o Estado federal e a democracia, de modo a identificar se essa forma de organização promove, sustenta e pode consolidar um regime democrático, pois o federalismo é visto como uma forma de democratização do Estado e de contenção do poder, devido ao fato de possuir uma multiplicidade de centros decisórios e de propiciar maior proximidade do governo com os cidadãos, de forma a garantir maior participação do povo nas decisões governamentais.

Já no século XIX, quando Alexis de Tocqueville (1998) analisou a sociedade e o Estado americano sob a ótica democrática e chegou à conclusão de que parte da força daquele Estado vinha da sua forma de organização, pois permitia a participação do povo nas decisões, conseguindo seu engajamento, sem necessidade do uso da força. Os cidadãos se sentiam parte importante na construção da nação, sendo sua participação tanto mais intensa, quanto mais próximo ele se encontrava das decisões governamentais, o que acontecia efetivamente nos governos locais.

Outro ponto importante para analisar a relação entre federalismo e democracia envolve os conceitos de centralização e de descentralização, como cita Lima (2007), pois é da essência da organização federativa que algumas decisões sejam centralizadas, de caráter geral, e outras descentralizadas, mais específicas e de interesse local.

Ao considerar a democracia um regime que requer uma maior participação do povo, há necessidade de se intensificar a descentralização das decisões que afetam a população local, incluindo as de gastos e receitas, pois quanto mais próximo o governo estiver do cidadão, mais fácil será identificar e atender suas preferências. O papel do governo central seria subsidiário, ou seja, apenas nas funções em que sua atuação fosse imprescindível ou indispensável, ditando as normas gerais e atuando para reduzir desigualdades e conflitos entre os entes federados.

Todavia, Lima (2007) afirma que a forma federal de organização por si só não é condição suficiente para garantir a democracia, pois a participação dos cidadãos nas decisões nem sempre acontece naturalmente, havendo necessidade de incentivos e de aprendizado. Os principais problemas para o envolvimento dos cidadãos nas decisões governamentais são, em primeiro lugar, o fato das elites locais ainda manterem o poder de controlar a implementação de políticas de seu interesse, restringindo a participação de grupos menos influentes; em segundo, as desigualdades socioeconômicas tendem a dificultar a participação de grupos menos favorecidos; e, por último, a existência da assimetria da informação, ou seja, o governo detém o controle da informação e dos recursos, o que permite que a participação seja manipulada por membros do próprio governo.

Outro fato relevante é a discussão da simetria federativa, ou seja, a busca do equilíbrio da federação, com a organização e manutenção de uma câmara legislativa com igualdade de representação das unidades federadas, com papel revisor, podendo incluir o poder de veto, sobre decisões tomadas pela casa legislativa representante do povo. Este mecanismo pode levar a um déficit democrático, pois *“decisões tomadas por maioria dos representantes do povo podem ser barradas por representantes de estados, não importando o tamanho da população”*.⁷

Porém, a presença da casa revisora se justifica pela necessidade de se manter a unidade nacional, pois o modelo federativo requer instituições que garantam o equilíbrio, de forma que os entes federados tenham o mesmo peso nas decisões nacionais. Portanto, o possível

⁷ *Democracia e federalismo – Uma intrincada relação, pág. 305.*

déficit proveniente da forma federativa de organização parece ser inevitável, mas pode ser reduzido se a federação promover a descentralização, ampliando as competências e a autonomia dos governos locais, e propiciando as condições necessárias para que os entes federados sejam capazes de realizar suas atribuições.

Historicamente, o Estado federal brasileiro foi marcado por predominância da centralização ou da descentralização de poder, conforme o regime em vigor fosse autoritário ou democrático. A descentralização tende a propiciar uma maior aproximação entre representantes e representados e, também, maior controle dos cidadãos sobre seus representantes eleitos, aumentando a participação dos cidadãos nas decisões político-administrativas. Já a centralização retarda decisões e distancia os cidadãos daqueles que têm o poder de decisão sobre a elaboração e implantação de políticas públicas de seu interesse.

Ao caracterizar o federalismo republicano adotado pelo Estado brasileiro, Fernando Luiz Abrucio (2002) ressalta que essa forma de organização requer a participação dos cidadãos no maior número possível de espaços institucionais públicos, principalmente nos níveis subnacionais de governo, de forma que os ideais democráticos e republicanos possam prevalecer. O que pouco ocorreu durante a história republicana brasileira.

Arretche (2006) afirma que, desde 1988, as instituições políticas garantidoras da unidade do Estado federativo brasileiro estão estáveis, bem como as relativas à autonomia política e à representação dos governos subnacionais, pois o Brasil possui institutos que garantem a autonomia dos entes federativos: os governos estaduais e municipais possuem autonomia para eleger os membros dos Poderes Executivo e Legislativo, ou seja, há autoridade política, legitimada pelos seus próprios eleitores, e autonomia legislativa para adotar suas próprias políticas públicas, segundo o que determinam os preceitos da Constituição Federal. As discussões de possíveis modificações giram em torno da distribuição de recursos, da reforma tributária e da repartição de competências.

2.3.2. Estado Federal Cooperativo

Pode-se entender federalismo cooperativo como uma evolução do federalismo dual originado nos Estados Unidos, que se baseava no pensamento liberal de não interferência do governo central no domínio econômico, o que garantia às unidades federadas e à União a plena soberania sobre o domínio determinado de cada uma.

Esse federalismo dual perdurou nos Estados Unidos até quando houve a necessidade de intervenção do governo federal para resolver os problemas causados pela crise econômica de 1929. Nessa época, se fez notar uma supremacia do poder central em relação ao das unidades federadas, que se apoiavam financeiramente na União, fortalecendo o governo central e dando origem a uma nova fase do Estado federal, ao consolidar um federalismo cooperativo, pelo qual *“o equilíbrio entre o poder estadual e o poder nacional foi completamente alterado. Cada vez mais, o sistema americano foi sendo caracterizado pela supremacia do Governo de Washington”*.⁸ (Augusto Zimmermann, 2005).

2.3.2.1. O Estado Federal Cooperativo no Brasil

A Constituição de 1988 instituiu o federalismo cooperativo no Brasil, nos art. 23 e 24, ao definir as competências comuns e concorrentes, de forma que todos os entes da Federação devam colaborar para a execução das tarefas determinadas pela Constituição. Na cooperação, há dois momentos de decisão: o primeiro, em nível federal, de forma centralizada, quando as medidas a serem adotadas são determinadas, uniformizando a ação de todos os poderes competentes; o segundo se dá em nível estadual ou municipal, de forma descentralizada, quando o ente federado adapta a decisão tomada em conjunto à sua realidade.

Assim, a União fica responsável pelas questões de âmbito nacional, que requerem um tratamento uniforme e exigem uma unidade de planejamento e direção, e uma coordenação que busca um resultado comum e do interesse de todos. E a execução das políticas públicas deve

⁸ *Teoria geral do federalismo democrático, pág. 281.*

ter um caráter descentralizado, com a participação de todos os entes federados interessados: “A decisão comum, tomada em escala federal, é adaptada e executada autonomamente por cada ente federado, adaptando-a as suas peculiaridades e necessidades”.⁹

Dessa forma, como afirma Ana Maria Brasileiro (1974), o federalismo cooperativo retrata a situação na qual as relações entre as três esferas de governo não podem mais ocorrer de forma isolada, ou seja, os três níveis de governo precisam agir de maneira conjunta e de forma cooperativa, tanto pelas cooperações horizontais entre as comunidades federadas, quanto pelas cooperações verticais estabelecidas entre o poder federal e os poderes federados.

Contudo, para que ocorra uma cooperação efetiva, há necessidade do fortalecimento da participação de cada um dos membros na ação governamental, de forma que todos sejam capazes de assumir responsabilidades e desempenhar a contento as ações que compete a cada um.

Para tanto, como bem coloca Viviane Machado Caffarate (2002), o federalismo cooperativo requer uma forma de coordenação resultante da realização de acordos intergovernamentais para a aplicação de programas e financiamentos conjuntos, pois as políticas tendem a serem conduzidas por meio da atuação de mais de um nível de governo, de forma interdependente e coordenada. Este mecanismo de negociação baseia-se em uma decisão voluntária de todos os entes da federação. Assim, a autonomia passa a depender da capacidade de negociação, sendo que as partes mais influentes serão as que possuírem maior gama de informação e que puderem negociar de forma satisfatória com as outras partes. Todavia, o federalismo cooperativo não acaba com os conflitos de competência, as concorrências ou mesmo as duplicações de atividades entre os entes da federação, mas tende a reduzir estes problemas por meio dos acordos políticos negociados. Exemplos de cooperação são apresentados no item 3.3 deste trabalho, quando se aborda as relações intergovernamentais.

2.3.2.2. O Estado Federal Cooperativo e a Democracia

A relação entre estado federal cooperativo e democracia é um ponto de fundamental importância para ser analisado neste trabalho, pois se corre um alto risco de o governo se tornar

⁹ *Dilemas do estado federal brasileiro, pág. 56.*

autoritário, caso o grau de centralização das competências no governo central seja muito elevado. É necessária a participação dos governos subnacionais na elaboração ou na implantação das políticas públicas, de forma cooperativa e voluntária, segundo os preceitos constitucionais, para que as relações entre os entes se firmem de maneira democrática.

O federalismo cooperativo teoricamente caracteriza-se pelo fato de o poder concentrar-se mais fortemente na esfera federal, mas é exercido de forma interativa pelos entes federados, especialmente no que se refere à execução das competências comuns e concorrentes. Os Estados-membros complementam a política federal que tem como enfoque uma política descentralizada.

Paulo Bonavides (2004) descreve duas possíveis formas de federalismo cooperativo: o autoritário e o democrático. O primeiro caracteriza-se por uma cooperação desigual:

“índole centralizadora e compressiva das autonomias estaduais, vulnera o princípio democrático e ignora as Casas do Congresso e as Assembléias dos Estados-Membros como instituições do poder, com as quais o cidadão mais de perto se sente identificado e sobre as quais deposita a mais alta parcela de confiança”¹⁰.

O federalismo cooperativo democrático, ao contrário, é consentido e não imposto, e coloca o poder diretamente ligado aos valores democráticos de governo. A relação entre o poder federal e os poderes estaduais se dá sob a proteção da Constituição Federal, de forma a eliminar o autoritarismo e promover a confiança e a solidez do sistema perante os governados.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil voltou a adotar um federalismo cooperativo de viés democrático, que se revela no artigo 23 da Constituição, que estabelece as competências comuns para União, Estados, Distrito Federal e Municípios, levando em consideração, segundo o parágrafo único do mesmo artigo, que as normas para a cooperação entre eles serão definidas em lei complementar, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e bem-estar social em âmbito nacional; e no artigo 24, que estabelece as competências concorrentes entre União, Distrito Federal e Estados-membros. O cooperativismo também se dá pela repartição das receitas tributárias de impostos federais com Estados e Municípios e de impostos estaduais com os Municípios (Ricardo Lodi Ribeiro, 2005).

As competências comuns e concorrentes, definidas pela atual Constituição brasileira, seriam, a princípio, boas formas para desenvolver a cooperação entre os entes da Federação, nas

¹⁰ A Constituição Aberta – Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões, pág. 434

áreas de saúde, meio ambiente, educação e assistência social. No entanto, esta cooperação fica restrita pelo conteúdo do § 4º do art. 24, que dispõe: “A *superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário*”. Valeriano Costa (2007) afirma que esta restrição promove o controle centralizado da legislação concorrente, pois leis federais muito abrangentes tendem a reduzir o campo de atuação dos Estados-membros, restringindo sua autonomia.

Portanto, o que se pode concluir é que o federalismo cooperativo pode ocorrer tanto em regimes democráticos ou autoritários. Em regimes democráticos, as relações federativas devem ocorrer por meio da participação e da cooperação voluntária entre todos os entes federados na elaboração e implantação das políticas públicas.

3. O Estado Federal Brasileiro

Esta segunda parte da monografia é dedicada ao estudo da organização federativa do Estado brasileiro sob as diretrizes da Constituição Federal de 1988, que consagrou o Brasil como uma República Federativa, presidencialista, bicameral, com representação proporcional e majoritária, e multipartidária, tornando as relações intergovernamentais altamente complexas.

3.1. Aspectos Históricos

Neste item do trabalho é feita uma breve passagem pela história constitucional do Brasil, para mostrar que, toda vez que um regime ditatorial e centralizador se fazia presente no País, descaracterizava a forma federal do Estado, reduzindo a autonomia dos Estados federados e ampliando o poder da União. Ao contrário, quando Constituições de caráter democrático estavam em vigor, os Estados-membros tinham autonomia e condições de participar efetivamente das decisões e ações governamentais, configurando uma relação de maior cooperação entre os entes federados.

Desde sua formação após a independência, o Estado brasileiro já apresentava tendências federalistas. Para que fosse possível manter a unidade nacional sob um único território, as elites provinciais tiveram papel decisivo, como afirma Miriam Dolnikoff (2005). Os elementos que permitiram a união de todas as províncias foram a elevação do Brasil à condição de Reino Unido, a manutenção da escravatura e o projeto federalista que dava autonomia significativa para as elites locais administrarem suas províncias e, ao mesmo tempo, obterem garantias de participação no governo central, por meio de seus representantes na Câmara dos Deputados. Dessa forma, as elites provinciais participavam ativamente das decisões políticas, tanto na esfera local quanto na nacional, constituindo-se, assim, como elites políticas. Todavia, a participação nas decisões políticas locais ou nacionais ficou restrita às elites dominantes e seus interesses particulares, gerando exclusão social dos demais membros da sociedade.

O governo central não queria permitir um grau de liberdade muito amplo para as províncias, que pudesse por em risco a unidade nacional. Desse modo, construiu-se um modelo que combinava um centro que podia se impor a todo o território nacional e províncias com certa autonomia para gerir seus negócios locais. Assim, optou-se pela adoção de um Estado unitário e fortemente centralizador no Império, o que permitiu a manutenção da unidade territorial, a construção de um sentimento de nacionalidade e a criação de um consenso entre as elites provinciais sobre a necessidade de um Poder central efetivo. Todavia, o fim da escravidão fez ressurgir entre as elites locais os conflitos sobre centralização e descentralização e as reivindicações de caráter federativo.

A federação foi adotada oficialmente pelo Brasil mediante o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, juntamente com a proclamação da República:

“Art. 1º – A Nação Brasileira adota como forma de governo, sob regime representativo, a República federativa proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se por união perpétua e indissolúvel de suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil”¹¹.

Portanto, a partir da proclamação da República, seguindo os ideais liberais e democráticos norte-americanos, o Brasil adotou o modelo de separação entre os três poderes, com a União, Estados membros e Municípios dividindo as três esferas do Poder Público. Procurou-se, inicialmente, o fortalecimento dos governos regionais, em detrimento do antigo governo nacional centralizador, o que representou uma vitória das elites locais frente ao poder central. Assim, o federalismo brasileiro nasceu para buscar a descentralização política e financeira do Estado e, conseqüentemente, a autonomia política-financeira para as províncias.

Brasileiro (1974) nomeia o federalismo existente nesse período como dual ou isolacionista, pelo qual houve um predomínio do Estado-membro na estrutura governamental e ênfase na autonomia local, gerando obstáculos à cooperação, inclusive financeira entre a União e os Estados. Em decorrência, observou-se um fortalecimento da burguesia rural e um desenvolvimento desigual das regiões. Abrucio (2002) caracteriza o federalismo brasileiro durante a vigência da Primeira República com as seguintes palavras: *“O reino das oligarquias, do patrimonialismo e da ausência de participação do povo no cenário político, ou seja, anti-republicano por excelência”¹².*

¹¹ *Constituições Brasileiras: 1891, pág. 77*

¹² *Os barões da federação, pág. 40*

As desigualdades econômicas regionais existentes contribuíram para a desunião entre as províncias, o que impediu a construção de um projeto de reforma tributária comum. Como resultado, o projeto vitorioso beneficiou basicamente os estados exportadores em detrimento dos demais, dando origem à denominada “*política dos governadores*”, cujos principais aspectos foram os seguintes: os governadores de estado eram os atores mais importantes do sistema político, tanto no âmbito nacional, quanto no estadual; a constituição do poder nacional, na definição do Presidente da República, passava por um acordo entre os principais estados da federação, São Paulo e Minas Gerais, na chamada política “*café com leite*”; os governadores controlavam a eleição dos parlamentares que iriam constituir o Legislativo federal; o Presidente da República garantia a supremacia das oligarquias estaduais no Congresso Nacional, por meio da diplomação dos deputados eleitos; a inexistência de partidos nacionais e o unipartidarismo estadual; o controle dos governadores sobre prefeitos e lideranças locais, pois os municípios gozavam de pouca ou nenhuma autonomia político-financeira.

Podem ser observados, no período, alguns instrumentos de cooperação nas relações intergovernamentais, como a intervenção política e a participação financeira permanente da União nos Estados-membros; empréstimos de equipamentos federais aos governos estaduais; auxílio da União para a construção de estradas; e a destinação de 2% da receita geral da República para obras de irrigação na Região Nordeste¹³.

O federalismo cooperativo aparece no Brasil a partir da Revolução de 1930. A Constituição Federal de 1934 ampliou os poderes federais, atribuindo maior número de competências à União, e definindo as competências concorrentes entre União e Estados-membros, objetivando a solidariedade entre os dois níveis de governo na prestação dos serviços públicos. Todavia, não houve uma definição clara dos responsáveis pelos serviços, gerando uma irracionalidade no processo administrativo e político. Porém, os possíveis efeitos dessa Constituição não puderam se concretizar devido a sua curta duração.

A Constituição de 1937, de viés autoritário e centralizador, praticamente extinguiu a autonomia dos Estados-membros. O período de 1937 a 1945 foi marcado pelo fortalecimento do Estado nacional, de caráter centralizador e incentivador do desenvolvimento, alterando as relações entre Estado e sociedade, pela regulação do mercado de trabalho e pelas relações entre os setores público e privado. O padrão adotado por Getúlio Vargas fez da Presidência da

¹³ *O federalismo cooperativo, pág. 94*

República o centro político-institucional do país, seguindo a tendência externa de concentração dos poderes.

Assim, durante a vigência do Estado Novo (1937-1945) praticamente foi abolido o federalismo no Brasil, com os Estados se tornando meros órgãos administrativos do Governo Central. Isto foi possível graças à competência de Vargas em negociar com as oligarquias regionais, em eliminar as oposições urbanas e os movimentos sociais, por meio de regras de exceção e do apoio dos militares. Além disso, como esse governo não procurou se legitimar, por meio de eleições, as bases locais não contavam com poder no jogo político. A única manifestação de federalismo foi a manutenção da divisão tripartida da arrecadação tributária.

O Brasil viveu um de seus momentos mais democráticos na vigência da Constituição Federal de 1946, que ampliou a autonomia político-administrativa dos Municípios, possibilitou a intervenção federal nos Estados para garantir a autonomia municipal, limitou as hipóteses de intervenção estadual nos Municípios, aumentou a participação municipal na repartição tributária das receitas federais e ampliou a gama de competências atribuídas à União. A forma encontrada para conciliar o maior poder da União com a maior autonomia local foi o sistema de cooperação administrativa e financeira entre os entes da federação.

Assim, à União competia a defesa da seca, valorização econômica da Amazônia, endemias rurais, calamidades públicas e inundações, e o desenvolvimento dos sistemas de ensino nos Estados e no Distrito Federal. Mediante acordo era possível o empréstimo de servidores públicos federais aos Estados e vice-versa. A partilha tributária permitia maior cooperação financeira entre as três esferas de governo, além da criação de organismos regionais para atenderem as áreas mais problemáticas do país, como as regiões da Amazônia e do Nordeste. As vantagens desse sistema foram a aproximação das três esferas de governo, que promoveu a ideia de que certas questões tinham que ser tratadas de forma conjunta, e a consolidação institucional dos Municípios, com uma posição melhor definida dentro da estrutura governamental.

Todavia, esse sistema também gerou distorções, como o enfraquecimento do poder dos Estados, devido à grande ampliação do poder econômico da União e à cooperação direta entre a União e os Municípios. Porém, o sistema de competências concorrentes na prestação de serviços públicos se mostrou ineficiente na medida que houve indefinição das responsabilidades de cada ente federado, gerando duplicação de esforços, e ausência de coordenação, planejamento e integração governamental. Além disso, o planejamento regional provocou excessiva

fragmentação dos recursos disponíveis e indiferença dos governos estaduais e municipais, diretamente afetados pela ação dos órgãos regionais.

A instabilidade política ao final do período fez com que as elites políticas optassem em apoiar o golpe militar de 1964, o que trouxe um fortalecimento do poder Executivo Federal e uma administração nacional altamente centralizada. Estados e Municípios passaram a depender das transferências federais e perderam o poder de instituir novos impostos; os Municípios passaram a sofrer controle total de suas contas pelas esferas estadual e federal; e as hipóteses de intervenção estadual nos Municípios e federal nos Estados foram ampliadas. A Constituição de 1967, baseada na Lei de Segurança Nacional, centralizou os poderes políticos nas mãos do Presidente da República e reduziu os direitos individuais.

Brasileiro (1974) cita algumas disfunções do sistema federativo nesse período: não definição clara do papel de cada esfera de governo na prestação dos serviços públicos estabelecidos nas competências concorrentes; padronização do tratamento dos entes federados, sem preocupação com as peculiaridades de cada um; dependência financeira dos Estados e Municípios, não permitindo uma efetiva descentralização das ações; acúmulo de responsabilidade na esfera federal, gerando o engessamento da máquina estatal; falta de interação entre os órgãos regionais e os Estados e Municípios.

A redemocratização do País veio com o fim do regime militar e com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu novamente a separação dos poderes e a forma federal de Estado; inovou ao incluir expressamente os Municípios como entes federados; enumerou as respectivas competências dos entes federativos e a repartição tributária; e assegurou vários direitos e garantias fundamentais, de forma a limitar a ação abusiva do Governo sobre os cidadãos.

3.2. A Constituição Federal de 1988

A luta pela redemocratização do país começou a partir dos Estados e Municípios, que buscavam maior descentralização fiscal e administrativa. Em países como o Brasil, que possuem grandes heterogeneidades estruturais e profundas desigualdades regionais, a forma de

distribuição das receitas e dos gastos públicos é fundamental para a organização federativa. Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a organização do Estado Federal brasileiro, definindo as áreas de competências de cada ente federado e a repartição tributária. A seguir, é apresentado um resumo da estrutura da federação brasileira estabelecida pela atual Constituição.

3.2.1. Estrutura da Federação Brasileira

A Constituição brasileira de 1988 estabeleceu o federalismo como a forma do Estado brasileiro, inovando ao incluir os Municípios na condição de entes federados:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

- I. a soberania;*
- II. a cidadania;*
- III. a dignidade da pessoa humana;*
- IV. os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;*
- V. o pluralismo político.*

Parágrafo único. Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

3.2.1.1. Os Entes Federados e a Repartição de Competências

As entidades componentes da Federação Brasileira estão listadas no artigo 18 da Constituição Federal, sendo elas a União, os 26 Estados-membros, o Distrito Federal e os 5.564 Municípios¹⁴:

“Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

¹⁴ Fonte: www.ibge.gov.br, acesso em 21/01/2009.

A repartição de competências entre o governo central e os entes federados é um ponto central da forma federal de Estado, pois para dizer se um Estado possui um maior ou menor grau de centralização política devem-se analisar as atribuições concedidas ao governo central e aos governos subnacionais.

Cabe aqui destacar a definição de competências, por José Afonso da Silva (2008), como sendo “*as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções*”, consistindo, portanto, “*na esfera delimitada de poder que se outorga a um órgão ou entidade estatal, mediante a especificação de matérias sobre as quais se exerce o poder de governo*”.¹⁵

A Constituição Federal de 1988 enumera as competências da União (art. 21 e 22) e dos Municípios (art. 30), conferindo aos Estados a competência residual (art. 25). Define também as áreas das competências concorrentes (art. 24) e das comuns (art. 23). Dessa forma, Estados, Distrito Federal e Municípios devem compartilhar com a União, sob as diretrizes da Constituição, a prestação de serviços em matérias do setor social.

3.2.1.1.1. A União

A União é a entidade da federação formada pela reunião dos entes regionais autônomos, que vem a ser os Estados-membros. É uma pessoa jurídica de Direito Público Interno e possui capacidade política, que exerce com autonomia, conforme as competências que lhe são atribuídas pela Constituição Federal, assim como para os outros entes federativos.

Nas relações internacionais, representa a República Federativa do Brasil e exerce as prerrogativas da soberania do Estado Brasileiro, segundo as normas do Direito Internacional.

¹⁵ *Curso de Direito Constitucional Positivo*, pág. 479

3.2.1.1.1.1. Competências da União

As competências da União, enumeradas na Constituição de 1988, podem ser agrupadas em áreas, segundo a matéria abordada:

- Internacional: Referem-se à soberania do Estado brasileiro em relação a outros Estados e organismos internacionais (art. 21, I a IV);
- Política: O exercício da soberania pela União dentro do território brasileiro, em relação aos entes federados (art. 21, V e XVII);
- Administrativa: Organização, administração e manutenção dos diversos órgãos da esfera federal, incluindo o Poder Judiciário e a polícia militar do Distrito Federal (art. 21, VI, XIII a XVI, XIX, XXII e XXIV);
- Prestação de serviços: Exploração e execução de serviços decorrentes da natureza estatal da União. Foram enumerados todos os serviços de interesse público, considerados relevantes, tais como: serviço postal, telecomunicações, radiodifusão, energia elétrica, recursos hídricos, transporte, serviços nucleares (art. 21, X a XII, e XXIII);
- Matéria urbanística: Fixação de políticas em relação à ocupação do território nacional, na área rural e na urbana (art. 21, IX, XX, e XXI);
- Econômica: Elaboração e execução de planos regionais de desenvolvimento econômico. Inclui definição da área e das condições da garimpagem, exploração de petróleo e gás, exploração, produção, industrialização e comércio de minerais, política agrícola, desapropriação para fins de reforma agrária (art. 21, IX, segunda parte, e XXV);
- Social: Elaboração e execução de planos e políticas nacionais e regionais de desenvolvimento social, nas áreas de saúde, educação, previdência, assistência social, defesa contra as calamidades públicas, etc. (art. 21, IX, segunda parte, e XXVIII);
- Financeira e monetária: Emissão de moeda, administração de reservas cambiais, fiscalização de operações financeiras, estabelecimento de planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamento anuais. Normas gerais de Direito tributário e financeiro (art. 21, VII, e VIII);
- Legislativa privativa: Direito administrativo, civil, comercial, penal, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial, trabalho; Direito processual (art. 22).

A grande abrangência das atribuições da União fortalece a concentração de poder no governo central, em detrimento dos governos estaduais e municipais. O professor Paulo Bonavides (2008) faz um alerta para a realidade da estrutura federal brasileira, devido à alta concentração de poderes na União, o que diminui a autonomia dos estados-membros, e, portanto, descaracterizam a ideia de federação, se aproximando mais de uma forma de organização própria de estado unitário.

O federalismo cooperativo de viés democrático se propõe exatamente a minimizar estes desvios, por meio da elaboração e da implantação descentralizada das políticas, buscando a participação coordenada e cooperativa de todos os entes federados interessados. Assim, o planejamento geral, que requer uma visão global do todo, compete à União e a implantação das políticas fica a cargo do membro federado, com o apoio técnico, administrativo e financeiro dos outros entes.

3.2.1.1.2. O Estado Federado e sua Autonomia

Os Estados Federados são entes autônomos, com capacidade de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração, conforme definido pela Constituição Federal.

Ao se falar da autonomia de um ente federado, se deve ressaltar que entre as características fundamentais, que definem um Estado federal, estão: a distribuição do governo em duas esferas distintas, a descentralização política, a participação dos Estados-membros na formação da vontade nacional, a autonomia dos Estados-membros e a repartição das competências entre os entes federados.

Além disso, é importante lembrar que, a autonomia dos Estados Federados refere-se também ao poder dado a estes entes para terem suas próprias constituições, de forma que tenham total autonomia político-administrativa sobre seu território. Para tanto, devem possuir os poderes executivo, legislativo e judiciário próprios.

O poder constituinte derivado, que define cada Constituição Estadual, é parte indissociável do Estado Federal, pois é decorrente do poder constituinte originário e, dessa forma,

tem autonomia para organizar, formar e constituir os respectivos Estados federados. Todavia, como está subordinado à Constituição Federal, é um poder limitado, secundário e condicionado.

José Afonso da Silva (2008) relaciona os limites ao poder constituinte estadual, estabelecidos pela Constituição Federal.¹⁶ Os limites a serem observados pelo constituinte estadual, encontram-se, primeiramente, no art. 34, inciso VII, conhecidos como “*princípios sensíveis*”, cuja não observância pode levar à intervenção federal. O autor classifica os outros princípios limitadores como estabelecidos, sendo que estes estão ou expressamente ou implicitamente descritos, ou ainda são decorrentes do sistema constitucional. Podem se subdividir em mandatórios (art. 18 §4º, 27, 28, 37-42,...), aqueles que determinam quais normas devem ser inseridas nas cartas estaduais, ou vedatórios (art. 19, 35, 36, 150, 152), aqueles que proíbem determinados atos aos Estados-Membros.

Como a atual Constituição Federal é detalhista ao descrever as diretrizes a serem seguidas pelo constituinte estadual, é possível pensar que os Estados-Membros são, na verdade, organizados pela própria Constituição Federal. Ferrari (2003) justifica esta possibilidade, ao afirmar que a Constituição de 1988 determina de forma minuciosa como deve ser a constituição e as relações entre os poderes executivo, legislativo e judiciário estaduais. O autor conclui que, se um dos Estados-Membros não tivesse constituído uma Constituição, ele poderia funcionar normalmente como os outros, bastando para isso seguir os preceitos estabelecidos pela Constituição Federal.

Esta afirmação leva a pensar que os limites estabelecidos pela Constituição Federal aos estados-membros restringiram sua autonomia, descaracterizando um dos pilares que sustentam a forma federativa de estado. Celso Bastos (2004) ratifica esta idéia, ao afirmar que: “*Não é exagero afirmar que será quase impossível os Estados legislarem originalmente sobre qualquer assunto*”.¹⁷

¹⁶ *Curso de Direito Constitucional Positivo*, pág. 608-617

¹⁷ *Teoria geral do federalismo democrático*, pág. 339

3.2.1.1.2.1. Competências do Estado Federado

O artigo 25 da Constituição de 1988, em seu parágrafo primeiro, dispõe que: “§1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”.

Este artigo evidencia o caráter residual reservado aos Estados federados, pois lhes são atribuídas as matérias que não foram enumeradas nem para a União, nem para os Municípios. A princípio, seria de se pensar que os Estados-membros teriam uma ampla participação na repartição de competências. Porém, a enumeração extensa das atribuições definidas para a União e para os Municípios restringe a área de atuação dos Estados.

A Constituição reservou para os Estados, além das matérias administrativas relativas à estruturação de seus órgãos e servidores, a exploração de gás canalizado, a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões e a criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios.

Os Estados-membros poderão também atuar de forma conjunta e cooperativa com os outros entes federados, na área das competências comuns e podem legislar, em caráter suplementar, na área das competências concorrentes, que serão tratadas nos itens 3.2.1.1.6 e 3.2.1.1.7, respectivamente.

3.2.1.1.3. O Município

O Brasil apresenta atualmente um modelo federativo altamente descentralizado, com a inclusão do Município como ente federado, com autonomia política, administrativa e financeira, com governo próprio e competências exclusivas, determinadas explicitamente pela Constituição Federal.

Ao garantir a condição de ente federado ao Município, a Constituição deu margem a uma diferença de entendimentos entre os doutrinadores. Hely Lopes Meirelles reconhece o

Município como “*entidade político-administrativa de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo*”¹⁸, pois é o governo que está mais próximo da população.

Em contrapartida, José Afonso da Silva (2008), discorda desta posição, ao afirmar que “*não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-administrativa que ela necessariamente integre o conceito de entidade federativa.*”,¹⁹ justificando sua teoria ao argumentar que não é viável a constituição de uma câmara de representantes dos Municípios na Federação, pois esta não é formada por uma união de Municípios e sim por uma união de Estados. Além disso, coloca que ao assumir a condição de entes federados, os Municípios se tornaram “estados-membros” dentro dos Estados federados, criando uma espécie de conflito de autonomia. Outro argumento do autor é o que se relaciona com a intervenção federal, uma vez que esta não se aplica aos Municípios, sendo competência dos Estados exercerem a intervenção, pois são divisões político-administrativas dos Estados e não da União, já que sua criação, incorporação, fusão ou desmembramento se dá por lei estadual. O autor conclui que o município não é uma unidade federativa, embora seja parte integrante da federação.

Bastos (2004) considera o fato de não haver uma representação dos Municípios no governo central, colocado como um dos argumentos contra a aceitação do Município como ente federativo, uma colocação de ordem excessivamente formal.

O fato é que a Constituição de 1988 consagrou formalmente os Municípios como entes federados, mas negou a eles algumas das características inerentes aos membros de uma federação, como as enumeradas por José Afonso da Silva, citadas acima. Dessa forma, o Estado brasileiro passou a ter uma forma de federalismo que inclui um terceiro nível de ente federado, com competências definidas pela Constituição Federal, mas com relações administrativas subordinadas aos Estados-membros.

Vale ressaltar que os Municípios são os entes federados que estão mais próximos da população e, por isso, são os mais indicados a reconhecer e atender as necessidades da população local, criando maiores condições de efetiva participação do povo na elaboração e implantação de políticas públicas, principalmente as de caráter social. Dessa forma, a autonomia municipal pode promover mais eficiência às ações governamentais.

¹⁸ *Curso de Direito Constitucional Positivo*, pág. 474

¹⁹ *Op. Cit.*, pág. 475.

Para tanto, há necessidade de garantir e fortalecer a autonomia financeira dos municípios. Pois, apesar da descentralização estabelecida pela Constituição Federal de 1988 ter aumentado relativamente a participação dos municípios na repartição tributária, o crescimento acentuado do número de municípios diminuiu a fatia que caberia a cada um e contribuiu para aumentar a dependência pela transferência de recursos financeiros das outras esferas de governo, reduzindo as vantagens obtidas.

3.2.1.1.3.1. Autonomia Municipal

A Constituição Federal garante plena capacidade de autogoverno municipal, em seus artigos 18 e 29. Essa capacidade engloba autonomia política, nos institutos de auto-organização, com a elaboração de lei orgânica própria, e autogoverno, com a eletividade de prefeitos e vereadores; autonomia normativa, ou seja, há autolegislação; e autonomia administrativa e financeira, na prestação e manutenção dos serviços que atendam as necessidades da população local.

Um dos maiores problemas que afetam a autonomia municipal é a falta de capacidade para gerar recursos financeiros próprios pela maioria dos municípios brasileiros, o que faz com que estes entes dependam das transferências de receitas constitucionais para executar suas atribuições. Pois, como é o governo municipal o que sofre diretamente a pressão e controle pela execução das políticas sociais, há necessidade de dar as condições mínimas para que seja possível a execução das políticas a serem implementadas, por meio da cooperação com os outros entes federados, tanto nos aspectos técnico-administrativos quanto financeiros.

3.2.1.1.3.2. Competências dos Municípios

O artigo 30 da Constituição Federal enumera as competências dos Municípios, tais como instituir e arrecadar tributos de sua competência; criar, suprimir e organizar distritos;

organizar e prestar serviços públicos de interesse local; manter cooperação técnica com demais entes federativos no atendimento a saúde e educação; proteção ao patrimônio histórico-cultural; e legislar sobre assuntos de interesse local.

Celso Bastos (2004) chama a atenção para a expressão “*de interesse local*”. Segundo o autor é um termo vago que não se confunde com interesse municipal, pois a expressão não possui caráter exclusivo, podendo abranger tanto interesses municipais, estaduais ou nacionais, o que leva alguns entes a deixarem de executar políticas de caráter mais abrangentes por considerarem que seriam responsabilidade exclusiva dos governos locais.

Dessa forma, há necessidade de maior cooperação entre os entes federados nas ações que integram tanto interesses locais, regionais ou nacionais, a fim de melhor atender à população.

3.2.1.1.4. Distrito Federal e suas Competências

O Distrito Federal é um ente federado autônomo que compõe a estrutura federativa do Brasil com capacidade de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração, determinada pela Constituição Federal.

O artigo 32 da Constituição, em seu parágrafo primeiro, dispõe que ao Distrito Federal cabe as competências reservadas aos Estados-membros e aos Municípios.

3.2.1.2. Federalismo Cooperativo Brasileiro

As relações federativas de cooperação estão delineadas nos artigos 23 e 24 da Constituição Federal de 1988, que definem as competências comuns e concorrentes entre os entes federados para a elaboração e implantação de políticas públicas.

3.2.1.2.1. Competências comuns

A atual Constituição abriu a possibilidade de Estados, Distrito Federal e Municípios compartilharem com a União, sob as diretrizes da Constituição Federal, a prestação de serviços em assuntos do setor social, principalmente nas áreas de saúde, cultura, educação, meio ambiente, habitação, combate à pobreza, integração social, políticas de trânsito, exploração de recursos hídricos e minerais (art. 23).

As competências comuns exigem a atuação conjunta dos entes federativos. Dessa forma, a União, os Estados-Membros e os Municípios devem cooperar e desenvolver atividades conjuntas para atender melhor a população em suas necessidades. Infelizmente, a ausência de regras precisas sobre como o relacionamento entre as três esferas de governo deve ocorrer, parece fazer surgir um vazio na atuação dos entes federativos, pois falta uma regulamentação clara de quem cuidará de algumas questões sociais, já que a norma constitucional, prevista no parágrafo único do art. 23 da Constituição, ainda carece de regulamentação: "*Leis complementares fixarão normas para 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*".

Este vazio pode ser suprido, pela descentralização das ações e desde que haja participação de todos os entes interessados na implantação de determinada política, de maneira coordenada e cooperativa.

3.2.1.2.2. Competências concorrentes

As competências concorrentes, definidas no artigo 24, permitem que União, Estados e Distrito Federal possam legislar concorrentemente sobre determinadas matérias. A exclusão dos Municípios desta competência é um dos argumentos levantados para não considerá-los como entes federados autênticos.

A legislação concorrente da União sobre as matérias indicadas no art. 24 da Constituição de 1988 se limitará a estabelecer normas gerais, restando aos Estados e ao Distrito

Federal a legislação suplementar. São de competência concorrente as seguintes matérias: orçamento, juntas comerciais, produção e consumo, custas de serviços forenses, meio ambiente, patrimônio histórico e cultural, juizado de pequenas causas, previdência social e saúde, assistência jurídica e defensoria pública, proteção a infância e juventude, organização das polícias civis.

Ressalta-se que, o Estado-membro e o Distrito Federal poderão exercer a competência legislativa plena quando faltar norma federal sobre as matérias de legislação concorrente. Todavia, caso aconteça a superveniência de lei federal, a lei estadual será suspensa, no que for contrária à lei federal, enquanto esta estiver em vigor.

Celso Bastos (2002) afirma que, no âmbito das competências concorrentes, na prática, não há igualdade de condições entre os entes federados, pois as leis da União que ditam as normas gerais são tão abrangentes que tolhem quase completamente a atuação livre dos Estados, restringindo sua autonomia legislativa.

3.2.1.3. Intervenção Federal

Discute-se neste item e no próximo dois institutos presentes em regimes federativos, que são medidas aplicadas em caráter excepcionais.

Silva (2008) afirma: *“Intervenção é antítese da autonomia. Por ela afasta-se momentaneamente a atuação autônoma do Estado, Distrito Federal ou Município que a tenha sofrido”*²⁰. É medida de caráter excepcional e só ocorrerá nos casos expressamente descritos nos artigos 34, no qual encontram-se os princípios sensíveis, e 35 da Constituição Federal de 1988.

A intervenção federal nos Estados e no Distrito Federal tem por finalidade:

- Defesa do Estado Nacional: manter da integridade nacional e repelir de invasão estrangeira;
- Defesa do princípio federativo: repelir invasão de um ente federado em outro, por termo a grave comprometimento da ordem pública, garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;

²⁰ *Curso de Direito Constitucional Positivo, pág. 484*

- Defesa das finanças estaduais: nos casos de suspensão do pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos ou de não transferência aos Municípios das receitas tributárias fixadas na Constituição;
- Defesa da ordem constitucional: tem por objetivo prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial e exigir a observância da forma republicana, sistema representativo e regime democrático; dos direitos da pessoa humana; da autonomia municipal; da prestação de contas da administração pública e da aplicação do mínimo da receita proveniente dos impostos estaduais nos serviços de educação e saúde.

3.2.1.4. Intervenção Estadual

Compete aos Estados-membros a intervenção nos Municípios que se encontram dentro dos limites do seu território. Pode ocorrer quando deixar de ser paga a dívida fundada por dois anos consecutivos, não forem prestadas as contas devidas, não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal nos serviços de educação e saúde, e quando o Tribunal de Justiça der provimento à representação para assegurar os princípios indicados na constituição estadual.

3.3. Relações Intergovernamentais no Estado Federal Cooperativo Brasileiro

A forma como ocorrem as relações entre os entes federados é o ponto central que mostra o funcionamento do estado federal. Depende da disposição e do interesse dos vários governos em cooperar e da *“capacidade do governo central em estimular ou impor regras e programas que impliquem alguma forma de coordenação entre as atividades de estados e municípios”*.²¹ Portanto, é o instituto que caracteriza se a atuação dos governos está ocorrendo de maneira cooperativa e coordenada.

²¹ *Federalismo*, pág. 218.

As relações intergovernamentais se processam entre os três níveis de governo, tanto vertical quanto horizontalmente, isto é, entre a União e os Estados-Membros; entre a União e os Municípios; entre o Estado-Membro e os Municípios; os Estados-Membros entre si; e os Municípios entre si.

A atuação do governo federal, por ser a esfera com maior gama de ações, é essencial para que se desenvolva coordenação e integração entre os entes federados. No entanto, para ter êxito em regime democrático, a coordenação, não pode ser imposta, tem de ser negociada, debatida, discutida e implantada de forma gradual, levando em consideração a capacidade de execução de cada governo (Costa, 2007).

Brasileiro (1974) cita alguns mecanismos de integração, que visam disciplinar a comunicação entre as três esferas de governo e seus respectivos órgãos: instituição de sistemas de controle financeiro, administrativo e político; estabelecimento de padrões de conduta e formas de solucionar conflitos; e desenvolvimento do planejamento governamental. Este último, considerado pela autora, como sendo o instrumento potencialmente integrador, que, se utilizado de forma adequada, pode “*estabelecer um fluxo harmônico e contínuo de atuação governamental*”.²²

Porém, o cuidado que se deve ter com o planejamento global é o risco que se tem de forte centralização das ações, das decisões e do controle. O que se tem experimentado no Brasil é a centralização do controle e a descentralização da execução, dependente de uma relação de cooperação entre os entes federados. O sistema de cooperação intergovernamental parte do reconhecimento de que cada unidade do governo deve colaborar com as demais na execução das ações, e visa a orientar, coordenar e controlar o processo político-administrativo global.

Tradicionalmente no Brasil, os recursos e a capacidade de execução distribuem-se desigualmente entre as unidades federativas, por essa razão o sistema de cooperação deve procurar dotar cada uma delas com as condições mínimas necessárias para desempenhar seu papel dentro da estrutura federativa (Brasileiro, 1974).

Essas desigualdades regionais presentes no país caracterizam a forte assimetria existente no federalismo brasileiro, como afirma Anastasia (2007):

“O federalismo brasileiro assimétrico encontra-se diante do desafio de enfrentar as enormes desigualdades de diferentes tipos que caracterizam o país e que, muitas vezes, são agravadas pela competição predatória entre os estados-membros. As

²² O Federalismo cooperativo, pág. 116

*perversas condições socioeconômicas, que se mostram mais em alguns estados e em algumas regiões do que em outras, constituem ameaças para o regime democrático e afetam negativamente o exercício da cidadania democrática. O que emerge como mais preocupante é que ali onde as condições são mais precárias é exatamente onde se verifica menor desenvolvimento institucional”.*²³

Dessa forma, a assimetria presente entre os estados federados e entre as regiões brasileiras revela que as instituições políticas existentes atualmente não estão sendo capazes de executarem as normas constitucionais no sentido de minimizar as desigualdades e assimetrias entre os cidadãos brasileiros, os entes federados e as regiões do país.

Nos primeiros anos após a redemocratização do país, houve o fortalecimento dos governos estaduais frente à União, caracterizado pelo exercício do poder pelos governadores, tanto nas Assembleias estaduais, quanto nos governos locais, sem qualquer fiscalização ou controle institucional. Essa situação prejudicou a implantação de políticas públicas nacionais, pois o Presidente da República dependia muito das relações políticas entre os governadores e os parlamentares. Segundo Abrucio (2002), os governadores só não controlaram totalmente a política nacional nesse período, porque as relações entre os entes federados, principalmente no plano horizontal, eram de competição e não de cooperação.

O fortalecimento da União veio com o sucesso do programa de estabilização monetária, pois o fim da inflação e o aumento da taxa de juros produziram alterações significativas na administração dos recursos financeiros estaduais. Os estados passaram a negociar suas dívidas com a União, possibilitando ao governo central a iniciativa de políticas no sentido do enquadramento fiscal e da reforma administrativa dos governos estaduais, como a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF –, em 4/05/2000. (Abrucio, 2002).

A LRF é um importante instrumento que estabelece normas rígidas de gestão fiscal e administrativa para todos os entes federados, objetivando atacar um dos principais problemas do federalismo: a tendência dos entes subnacionais de transferirem os custos de suas atividades para a União, no sentido desta sempre arcar com as dívidas dos estados e municípios. Para tanto, a Lei dispõe de mecanismos, como o planejamento e a transparência na busca do equilíbrio das contas públicas, cujas metas de resultado entre receitas e despesas devem ser cumpridas. Dessa forma, disciplina a gestão dos recursos públicos, conferindo total responsabilidade aos seus

²³ Federação e relações intergovernamentais, pág. 240.

gestores, e tenta evitar que os governos gastem mais do que conseguem arrecadar por meio dos impostos.

No entanto, Abrucio (2002) conclui que as medidas adotadas não foram ainda suficientes para mudar o modelo federativo de relações não cooperativas, principalmente no plano horizontal, gerando como consequência os conflitos fiscais entre os estados federados. Todavia, relações federativas de cooperação podem ser observadas na descentralização de políticas sociais, como será mostrado nos próximos itens deste trabalho.

3.3.1. Descentralização das Políticas Sociais

A Constituição Federal de 1988, ao atribuir competências comuns aos entes federados em seu artigo 23, estabeleceu que esses entes devem atuar em conjunto, compartilhando as ações referentes a elaboração e implantação das políticas sociais.

Arretche (2000) mostra, em seus estudos, que o Brasil vem implantando programas de descentralização na área de proteção social e, dessa forma, a União está transferindo gradualmente atribuições de gestão aos níveis estadual e municipal. Ressalta a autora que “A análise de sistemas descentralizados mostra que o desempenho dos governos locais é, em grande parte, resultado do desenho institucional dos sistemas nacionais”.²⁴

Em princípio, Estados e Municípios gozam de autonomia para a condução de suas políticas, mas eles não têm como realizar políticas consistentes sem o apoio do governo federal, por isso é essencial a existência de estratégias que induzam à adesão e ao comprometimento dos governos locais com a política em execução. Anastasia (2007) coloca que, para haver adesão dos governos locais, é necessário que estes vejam que os benefícios recebidos serão superiores aos custos políticos da execução das políticas sociais propostas.

“Sob um Estado federativo, em um país caracterizado por expressivas desigualdades regionais e um grande número de municípios fiscal e administrativamente fracos – para os quais pretende-se transferir atribuições de gestão de política social – um processo de reforma de Estado capaz de reconfigurar o formato centralizado prévio de um sistema nacional de prestação de serviços sociais não pode ser, sob hipótese alguma, um processo espontâneo. De um lado, o sucesso de uma reforma desta

²⁴ Condicionantes locais de descentralização das políticas de saúde, pág. 174

extensão depende decisivamente da ação deliberada dos níveis mais abrangentes de governo que, interessados na reforma, tenham: i) disposição para implantar um programa de descentralização de atribuições; ii) capacidade burocrática para formular programas adequados e compatíveis com esta decisão; e, finalmente, iii) recursos – financeiros e administrativos – para tornar a adesão à descentralização uma opção efetivamente atrativa para os governos locais. De outro lado, o escopo desta reforma depende diretamente de um cálculo dos governos locais, cálculo este no qual os custos e benefícios prováveis derivados da decisão de assumir atribuições são considerados.”²⁵

A seguir, serão apresentados dois programas de descentralização de políticas sociais, nas áreas de saúde e educação.

3.3.1.1. O exemplo do SUS

O modelo brasileiro de descentralização do Sistema Único de Saúde – SUS – pode ser considerado como um exemplo bem sucedido de coordenação intergovernamental na condução da política social, com articulação das ações nos vários níveis de governo, por meio da utilização de comissões intergovernamentais. Esse sistema tem tido êxito, principalmente, devido aos vários anos de mobilização e participação ativa dos profissionais e associações ligados à área da saúde.

O SUS caracteriza-se pela concentração de autoridade no governo federal e no financiamento da política de saúde por meio de transferências interregionais, seguindo modelo defendido por Banting e Cobbett (2003 in Arretche, 2007), pelo qual eles demonstraram que os países federativos que obtiveram êxito em reduzir as desigualdades regionais no acesso aos serviços de saúde são os que concentraram autoridade no governo central e desenvolveram sistemas abrangentes de transferências interregionais.

Acrescenta-se a isso que, desde 1998, o instrumento utilizado para a transferência de recursos relativos ao atendimento dos serviços de atenção básica passou a ser calculado em termos *per capita*, adquirindo, assim, um caráter redistributivo, pois os recursos, nesse caso, não dependem da quantidade de atendimentos realizados em cada localidade.

²⁵ *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização, pág.248.*

Assim, o governo federal tem a responsabilidade do financiamento, por meio dos recursos orçamentários, da formulação da política nacional de saúde e da coordenação das ações intergovernamentais, sendo o Ministério da Saúde o órgão responsável pela transferência de recursos aos estados e municípios. Dessa forma, a União formula as regras que definem as ações dos governos subnacionais.

Já os municípios possuem a responsabilidade de prestar o atendimento à população, contando com a cooperação técnica e financeira por parte da União e dos estados. Porém, os governos locais dependem fortemente das transferências de recursos para prestar os serviços médico-assistenciais à população.

Quanto aos serviços hospitalares, ainda não existe uma regra de redistribuição de recursos, pois a transferência se baseia por reembolso de serviços prestados, o que privilegia os municípios que já possuem uma maior capacidade de atendimento. Deve-se ressaltar aqui que a provisão pública de serviços hospitalares no Brasil sempre dependeu da rede privada e das instituições filantrópicas. Por esta razão, a estratégia que está sendo adotada é a de transferir aos municípios a autoridade para contratar, auditar e pagar os serviços prestados por essas instituições, mesmo que utilizando os recursos transferidos pelo governo federal (Arretche, 2007).

Pode-se concluir, então, que houve municipalização na produção de serviços de atenção básica, na medida em que quase a totalidade desses serviços está sendo prestada pelos municípios atualmente. No entanto, apesar do sistema de transferência dos recursos federais ter gerado um aumento do acesso da população aos serviços, não diminuiu as desigualdades no atendimento existentes entre os municípios brasileiros. Isso se deve, principalmente, ao fato de ter se dado maior atenção às regras para adesão dos municípios ao SUS, no contexto da construção do sistema descentralizado de saúde, em detrimento da promoção de ações voltadas para reduzir as desigualdades no acesso aos serviços (Arretche, 2007)²⁶.

²⁶ Foram utilizados dados coletados no período de 1995-2000.

3.3.1.2. O exemplo do FUNDEF

A emenda constitucional 14/96, que criou o FUNDEF – Fundo de valorização do ensino fundamental -, definiu as responsabilidades pela oferta do ensino fundamental nos estados e municípios, que devem agir em regime de colaboração. Porém, os mecanismos de coordenação ainda não estão consolidados ou sofrem resistência por parte dos governos estaduais e municipais.

O FUNDEF é um mecanismo de regulação federal de iniciativa da União, que cria uma obrigação constitucional a fim de obter o comportamento desejado por parte dos governos subnacionais. Tem por objetivo enfrentar tanto as desigualdades intraestaduais, por meio da redistribuição de recursos, quanto as desigualdades interestaduais, mediante a complementação dos fundos estaduais com recursos federais, de forma a garantir um valor mínimo nacional, visando diminuir as distorções e assimetrias no sistema público de ensino ao assegurar recursos proporcionais à oferta de ensino em cada esfera de governo (Costa, 2007).

A cooperação funciona da seguinte forma: a União procura exercer a função redistributiva e supletiva para garantir oportunidades educacionais iguais e um padrão mínimo de qualidade do ensino fundamental em todas as unidades federativas, mediante assistência técnica e financeira. Assim, o fundo estabelece o percentual de 15% para a transferência das receitas tributárias de estados e municípios para uma conta e redistribui os recursos em função do número de alunos matriculados em cada rede anualmente.

Dessa forma, conclui-se que o FUNDEF, por ter introduzido nos critérios de partilha dos impostos uma variável educacional, tende a corrigir as desigualdades intraestaduais entre as redes municipais e a rede estadual, de maneira que *“o aluno da rede pública estadual e municipal passa a representar o mesmo valor no repasse das verbas do FUNDEF, independentemente da capacidade fiscal das esferas de governo a qual está vinculado o sistema de ensino fundamental”* (Daniel Arias Vazquez, 2007: 247).

O mesmo autor alerta, porém, que, no que diz respeito à correção das desigualdades interestaduais, não houve avanço, pois o governo federal pouco contribuiu para complementar os

recursos das unidades que não alcançaram o valor mínimo necessário, faltando a cooperação prevista na implantação do plano²⁷.

3.3.2. Conflito Fiscal na Federação Brasileira

As relações federativas, em uma forma de organização cooperativa, também podem gerar conflitos ou competição entre os entes federados. As grandes desigualdades regionais presentes no Brasil contribuem para aumentar a disputa por maiores receitas tributárias.

O Sistema Tributário Nacional está definido na Constituição Federal de 1988 no Capítulo I, do Título VI, compreendendo os artigos 145 a 162, nos quais está estabelecida, entre outras disposições, a repartição tributária entre os entes federados.

Pode-se observar que os constituintes tiveram a preocupação de descentralizar as receitas de forma a gerar maior autonomia financeira aos entes subnacionais. Porém, como os municípios mais pobres da Federação não têm condições de gerar recursos próprios suficientes para atender suas necessidades, eles ficam fortemente dependentes das transferências da União e dos Estados-membros.

A autonomia fiscal estabelecida pela Constituição aos entes federados, dando a eles o poder de fixar autonomamente as alíquotas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias – ICMS-, no caso dos Estados, e do Imposto sobre Serviços – ISS -, no caso dos Municípios, promoveu um jogo competitivo entre os governos estaduais e municipais para tentar atrair maiores investimentos privados e retê-los em seu território, de forma a gerar mais renda e aumentar o nível de emprego. A esse jogo dá-se o nome de conflito ou guerra fiscal.

Este conflito fiscal pesa negativamente nas relações federativas ao impedir a cooperação entre os entes federados, gerando um cenário de grandes tensões políticas. A União, por exemplo, perdeu receita com a descentralização das receitas tributárias da Carta de 1988, e, dessa forma, empenha-se em aumentar sua fatia no bolo tributário, por meio inclusive de ações com tendência de maior centralização (Otávio Soares Dulci, 2002).

²⁷ Foram utilizados dados coletados no período de 1998-2006.

Além disso, as desigualdades regionais e a limitação de recursos internos para gerar investimentos capazes de atenuar essas desigualdades propiciam a disputa pelos investimentos externos, o que faz com que os entes federados cada vez mais façam concessões no sentido de diminuir alíquotas ou isentar os investidores dos tributos sob sua responsabilidade. Essas ações agravam ainda mais os problemas econômicos dos entes federados, uma vez que muitos desses entes, que não poderiam fazer concessões sem sacrificar ainda mais sua população, o fazem, comprometendo as finanças públicas e as receitas futuras, pois os investidores sempre estarão se deslocando pelo território nacional à procura de maiores benefícios fiscais, além de menores custos, como salários mais baixos.

Como consequências, esta guerra provoca tensões nas relações federativas e aumenta o poder de barganha dos investidores potenciais frente ao poder público. Dulci (2002) sugere a necessidade de mecanismos de regulação que substituam o atual quadro de conflito fiscal por um cenário mais pacífico, pelo qual haveria maior cooperação entre os entes federados. Entre esses mecanismos estariam uma atitude mais presente do governo federal, de forma a regular as relações fiscais entre os entes, e um papel mais ativo do Senado federal no ordenamento dos conflitos que afetam a Federação. Propõe o mesmo autor que o governo federal volte a considerar políticas de desenvolvimento regional, com metas e objetivos que atendam às atuais necessidades do país.

4. A Proposta do Federalismo de Regiões

Paulo Bonavides (2004) defende uma reforma profunda na estrutura federativa brasileira, com a criação de um quarto nível de ente federado, as regiões, que seriam formadas por agrupamento de estados federados com os mesmos interesses e/ou que possuíssem os mesmos problemas.

Essa proposta tem a intenção de reduzir as desigualdades sociais e regionais do país, de forma a atender a um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, enumerados pela Constituição Federal.²⁸

Bonavides (2008) afirma que apenas as regiões, como entes federados dotados de autonomia política, financeira e administrativa, poderiam representar “*o órgão com competência legítima para conduzir e executar a política de provimento das necessidades comuns da Região*”²⁹, pois teriam igual peso e força dentro da estrutura federativa.

Dessa forma, as regiões, como entes autônomos, promoveriam a redução das desigualdades regionais, pois cada região agregaria estados com mesmos interesses, fortalecendo-o politicamente perante o governo central e atenuando os conflitos fiscais existentes entre eles.

Todavia, a meu ver, como as relações intergovernamentais entre os três entes federados ainda não estão consolidadas e não se vislumbra uma cooperação em todas as áreas de atuação governamental na federação brasileira, a criação de mais um ente federado tende a tronar as relações federativas ainda mais complexas e menos cooperativas.

²⁸ “*Constituem objetivos fundamentais da república federativa do Brasil: ... III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*” (Constituição Federal de 1988, art. 3º, Inciso III)

²⁹ *Curso de Direito Constitucional*, pág. 159

5. Considerações Finais

Este trabalho se propôs a discutir as relações federativas do Estado brasileiro, a partir da forma de organização estabelecida pela Constituição Federal de 1988. Fica claro que a atual Constituição procurou fortalecer a autonomia dos governos subnacionais, ao ampliar a descentralização das receitas tributárias e ao definir a repartição das competências. Porém, a grande gama de atribuições estabelecidas para a União concentrou ainda a maior parte do poder no governo central.

Este fato gerou algumas distorções no sistema, como a redução da autonomia dos Estados-membros, que atualmente possuem uma área de atuação legislativa muito restrita. Entretanto, os Estados-membros podem atuar em conjunto com os outros entes da Federação, de modo a atender o disposto no artigo 23 da Constituição Federal, que estabelece as competências comuns, e, assim, passam a ter um importante papel na condução das políticas sociais e de integração entre os entes federados.

O fato dos Municípios terem sido elevados à condição de entes federados, com autonomia administrativa, política e financeira, além de terem suas competências explicitamente definidas pela Constituição Federal, aumenta a responsabilidade destes entes perante a população local, principalmente no que diz respeito à prestação de serviços públicos. O problema maior é que a grande parte dos Municípios menores brasileiros não tem condições de gerar recursos próprios e, dessa forma, ficam totalmente dependentes das transferências de receitas constitucionais. É necessário fortalecer financeiramente os Municípios, mas, também, dar eles condições técnicas e administrativas de implantar as políticas públicas, por meio da cooperação com os outros entes federados.

A forma mais adequada para se conduzir as políticas públicas, principalmente as voltadas para as áreas sociais, é a descentralização da execução, de forma cooperativa e coordenada entre os entes federados. Está claro que este sistema ainda não está consolidado na Federação Brasileira, mas alguns exemplos mostram que a cooperação entre os entes federados, de forma coordenada e voluntária, é possível.

Vale ressaltar que o problema que persiste entre os entes da Federação é o conflito fiscal que existe devido às profundas desigualdades socioeconômicas existentes entre as regiões

brasileiras. A reforma tributária pode ser a forma de solucionar o problema, desde que ela consiga ultrapassar as resistências que os entes federados colocam, por medo diminuir sua parte do bolo tributário ou de perder a autonomia de gerir os impostos sob sua responsabilidade.

Após esta breve análise, não é possível afirmar se a falta da norma que regulamentaria as responsabilidades quanto à execução das políticas sociais dificulta o processo de implantação e/ou impede que os entes trabalhem em conjunto para atender ao disposto na Constituição Federal. Este item exige um estudo mais aprofundado, que, no presente trabalho não foi possível executar. O que se pode deduzir é que o Estado brasileiro está em processo de construção de sua democracia e as relações federativas fazem parte desse processo, que está evoluindo na busca para encontrar uma melhor forma de consolidar a cooperação entre os entes federados.

Em face ao exposto, é possível concluir que o federalismo cooperativo existe nas relações intergovernamentais do Estado brasileiro, no que se refere à implantação descentralizada das políticas sociais, mas não está presente quando as relações envolvem a questão da repartição tributária.

6. Referências Bibliográficas:

- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. 2ª ed. São Paulo: Hucitec, 2002. 253p.
- ANASTASIA, Fátima. *Federalismo e relações intergovernamentais*. In: AVELAR, Lúcia & CINTRA, Antônio Octávio (Org.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2007, p. 225-242.
- ARRETCHE, Marta T. S. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan. São Paulo: Faesp, 2000. 302p.
- _____. *Federalismo*. In: AVRITZER, Leonardo & ANASTASIA, Fátima. (Org.) *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p.123-127.
- ARRETCHE, Marta T. S. & MARQUES, Eduardo. *Condicionantes locais de descentralização das políticas de saúde*. In: HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHE, Marta T. S. & MARQUES, Eduardo (Org.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p.173-204.
- BALEEIRO, Aliomar. *Constituições Brasileiras: 1891*. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. 121p.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002, 807p.
- _____. *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*, 6ª ed., São Paulo: Celso Bastos Editora, 2004, 329p.
- BERLOFFA, Ricardo Ribas da Costa. *Introdução ao curso de teoria geral do Estado e ciências políticas*. Campinas: Bookseller, 2004. 417p.
- BONAVIDES, Paulo. *A Constituição Aberta – Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões*. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. 526p.
- _____. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. 827p.
- BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia – uma defesa das regras do jogo*. Marco Aurélio Nogueira (Tradutor). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. 171p.

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil: 1988* – texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de nº 1, de 1992, a 146, de 2005, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de nº 1 a 6, de 1994. – 25ª ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005. 86p.
- BRASILEIRO, Ana Maria. *O federalismo cooperativo*. IN: Revista Brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais. N.39. jul.1974. 83-128.
- CAFFARATE, Viviane Machado. *Federalismo: uma análise sobre sua temática atual*. Teresina: Jus Navigandi, ano 6, n. 59, out. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3249>>. Acesso em: 25 nov. 2008.
- COSTA, Valeriano. *Federalismo*. In: AVELAR, Lúcia & CINTRA, Antônio Octávio (Org.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2007, p. 211-224.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 24ed. São Paulo:Saraiva, 2003. 307p.
- DOLHNIKOFF, Miriam. *O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX*. São Paulo: Globo, 2005. 330p.
- DULCI, Otávio Soares. *Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil*. In: Rev. Sociol. Polit. [on line]. 2202, nº 18, p. 95-107. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em 25 fev. 2009.
- FERRARI, Sérgio. *Constituição Estadual e Federação*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003. 283p.
- HAMILTON, Alexander, MADISON, James & JAY, John. *O Federalista*. Heitor Almeida Herrera (Tradutor). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984. 640p
- LIMA, Edilberto Carlos Pontes. *Democracia e federalismo – uma intrincada relação*. In: Revista de Informação Legislativa, ano 44, nº 175, julho/setembro. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, 2007. p. 299-307.
- RIBEIRO, Ricardo Lodi. *Federalismo fiscal e reforma tributária*. Disponível na Internet em <<http://www.mundojuridico.adv.br>> (2005). Acesso em 05 de dezembro de 2008.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros Editora Ltda, 2008. 926p.
- TOCQUEVILLE, Aléxis de. *A Democracia na América*. Neil Ribeiro da Silva (Tradutor). Belo Horizonte: Editora Itatiaia Limitada, 1998. 597p.

VAZQUEZ, Daniel Arias. *Desigualdades interestaduais no financiamento da educação: o caso do Fundef*. In: HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHE, Marta T. S. & MARQUES, Eduardo (Org.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p.125-144.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria Geral do Federalismo Democrático*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005. 405p.