

# O MUNICÍPIO NO FEDERALISMO BRASILEIRO: CONSTRANGIMENTOS E PERSPECTIVAS

MARIA COELI SIMÕES PIRES

**T**ributário das idéias de Hamilton, Madison e Jay<sup>1</sup> e da experiência americana inaugurada na Convenção de Filadélfia, realizada por iniciativa das treze colônias inglesas da América do Norte em 1787, o federalismo ganhou espaço como forma de Estado em contraposição à conhecida estruturação unitária da base de assentamento da soberania e, ao longo do tempo, sofreu adaptações, quer em razão de circunstâncias históricas e de fatores locacionais, quer em razão das concepções acerca da lógica que o anima ou da perspectiva pactual da federação.

Pressupondo uma Constituição, ou mais literalmente um pacto, consoante a etimologia da palavra *foedus*, federalismo envolve essencialmente a repartição de competências entre a União e os Estados-membros em condomínio, no qual

Maria Coeli Simões Pires é professora adjunta de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da UFMG, mestre e doutora pela mesma universidade

Jean Alessandro Serra Cyrino Nogueira, que colaborou neste artigo, é advogado da Universidade do Estado de Minas Gerais

<sup>1</sup> As idéias dos autores foram expostas em *O Federalista*, obra que contém os primeiros elementos da teoria do federalismo.

se reconhecem a integração de cada um e a unidade do conjunto, ou seja, uma estrutura estatal complexa assentada sobre a mesma base territorial.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> SILVA. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9 ed. p. 92.

Essa idéia essencial arrima o pensamento de vários estudiosos como Duguit, para quem a característica do Estado Federal é a existência de dois governos num mesmo território e a impossibilidade de alteração das competências de cada um deles sem a anuência de ambos; Hauriou, que reconhece no federalismo a diversidade de leis das soberanias secundárias sob uma mesma soberania comum; Jelinek, que apresenta como traço fundamental do Estado Federal a autonomia das unidades federadas salvaguardada pela Constituição; Le Fur, que condiciona a existência da federação à integração das unidades na formação da vontade do Estado; Kelsen, para quem o Estado Federal se caracteriza pela existência de três ordens jurídicas: duas parciais, as dos Estados-membros e a da União, e uma global, a comunidade jurídica total; e Scelle, segundo o qual duas leis são determinantes e caracterizam o Estado Federal: a lei da participação e a lei da autonomia.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> VELLOSO. A intervenção da União nos Estados e Municípios. p. 309-317.

Vê-se que um mesmo arranjo, expresso de variados modos, sustenta fundamentalmente a pluralidade de esferas governamentais com poderes compartilhados ou, na lição de Rui de Brito Álvares Affonso,<sup>4</sup> a “coexistência de autonomias dos diferentes níveis de governo e a preservação simultânea da unidade e da diversidade de uma nação”, o que já traz a ínsita contradição ou paradoxo do ordenamento estatal federalista – unidade e diversidade, união e autonomia.

<sup>4</sup> AFFONSO. *A Federação na encruzilhada*. p. 31.

<sup>5</sup> VELLOSO. Estado federal e estados federados na Constituição brasileira de 1988: do equilíbrio federativo. p. 290-310.

## 1. Origem e evolução do federalismo brasileiro

“República e federalismo surgiram, no Brasil, no bojo de um só movimento, a revolução republicana e federalista de 1889”, conforme salienta Carlos Mário da Silva Velloso.<sup>5</sup>

<sup>6</sup> ATALIBA. *República e Constituição*. p. 16.

Com foco nessa origem comum, Geraldo Ataliba<sup>6</sup> defende a indissociabilidade entre federalismo e república, considerando o primeiro um dos pressupostos da segunda, ao argumento de que, “pela descentralização política em que se

traduz a federação, melhor funciona a representatividade, e de maneira mais enfática o povo exerce as suas prerrogativas de cidadania e autogoverno”.

A consagração da federação no Brasil, porém, apresentou-se como solução tardia, uma vez que as estratégias descentralizantes de há muito já se haviam implantado internamente, consoante lembra Maria Helena Ferreira da Câmara, ao asseverar que as dimensões continentais do País e as diversidades regionais contribuíram desde os tempos coloniais para a descentralização político-administrativa, uma vez que os primeiros sistemas administrativos adotados por Portugal, como as feitorias, as capitanias hereditárias e, até mesmo, as governadorias-gerais, eram medidas que antecipavam idéias de estruturação do poder em moldes de compartilhamento.<sup>7</sup>

A aspiração federalista brasileira, porém, conquanto alimentada por propósitos internos específicos, sedimentou-se ao influxo das influências das Revoluções Americana (1776) e Francesa (1789), eventos que marcaram o século XVIII, difundindo a noção de Constituição e os anseios de liberdade, embora aquela não se concretizasse com fidelidade ao ideário pelos movimentos liberais.

Francisco de Oliveira mostra que, no caso brasileiro, diferentemente da alternativa política norte-americana de constituição da Federação sustentada na crença de sua valia para a afirmação dos direitos individuais e para o afastamento do risco de usurpação, por um poderoso Estado central, desses mesmos direitos, a formalização da Federação, pela República, “ancorava-se nas antípodas de oligarquias fortemente antidemocráticas”, por meio dos poderes locais, cuja formação tem suas raízes na Colônia, sendo o resultado dos embates

entre tendências liberais regionalmente localizadas e o projeto autocrático precocemente urdido entre a alta burocracia imperial, o Exército e os latifundiários, reforçado já na segunda metade do século XIX pela emergente e poderosa burguesia cafeicultora<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> CÂMARA. O conceito moderno de federação. p. 23 -25.

<sup>8</sup> OLIVEIRA. *A federação desfigurada*. p. 5-6.

A aludida proteção de direitos não estava aí presente e continuou afastada do centro das cogitações doutrinárias, e, de resto, nem mesmo o “fundo doutrinário federalista, que se poderia tomar como inspirador da república federativa” teria prevalecido, já que a República, ao formalizar os poderes locais numa Federação, respondia à necessidade premente de evitar possível implosão, nas palavras de Francisco de Oliveira.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> OLIVEIRA. *op. cit.*, p. 5-6.

A par disso, não se deve perder de vista que, no Brasil, diferentemente do que ocorre com o modelo norte-americano, o federalismo estrutura-se a partir do Estado Unitário, criado pela Constituição de 1824.

Constituindo a experiência americana de 1787 o ponto de partida das opções pela forma federativa de organização do Estado, referência à Revolução Americana entre os precedentes da instituição de quaisquer dos Estados Federais que lhe seguem é inolvidável.

O mesmo não ocorre em relação à Revolução Francesa. Bem por isso, aos que se surpreendem com a menção feita a esta em sede da temática ora versada, torna-se oportuno o magistério de Carlos Mário da Silva Velloso, a preconizar que o Estado Federal “constitui uma técnica de governo e também uma homenagem à liberdade”. Para o jurista, sob os auspícios do art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, a efetivação dos ideais de liberdade defendidos na Revolução Francesa torna-se indissociável da descentralização funcional e geográfica do poder, pressuposto do modelo federativo de Estado.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> VELLOSO. *A intervenção da União nos Estados*. p. 309-317.

Assim, sob múltipla inspiração, mas notadamente por influência conceptual da Constituição norte-americana de 1787, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1891, consagrando o Decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889, adotou a república como forma de governo e a federação como forma de Estado, segundo o modelo dual de estruturação.

A ordem constitucional reconheceu então aos Estados-membros elevado grau de autonomia, sendo que a evolução do ideal federalista no Brasil e do modelo de estruturação do

Estado esteve diretamente ligada aos contornos dessa autonomia. Esta, sensivelmente alterada no curso da história, seja em razão do desequilíbrio entre os Estados-membros, acentuado pela hegemonia dos poderosos, seja como decorrência das forças centrípeta ou centrífuga do poder político em certos períodos ou das sucessivas concepções de Estado Liberal e de Estado Social, até a presente transição paradigmática sob as luzes democráticas.

Nesse passo, a autonomia dos entes subnacionais, num primeiro momento estruturada com base na lógica competitiva sugerida pelo liberalismo e ao mesmo tempo frustrada em virtude das desigualdades dos entes federativos e de sua dependência financeira em relação à União, mostra, na primeira fase do federalismo brasileiro, os reflexos daquele paradigma. Com efeito, o poderio de São Paulo e de Minas Gerais durante a República Velha trouxe como consequência a quebra das autonomias federativas, de resto apenas reconhecidas nominalmente, já que na prática revelavam-se neutralizadas pela prevalência das potências.

Sob o paradigma social, a Constituição de 1934, que inaugurou a 2ª República, plasmou outro tipo de federação: o federalismo cooperativo, em substituição ao clássico, de índole competitiva. A nova estratégia desenvolvida com a intermediação do governo federal vinha fazer face à ampliação da atuação do Estado intervencionista, imprimindo novos traços à autonomia dos entes federativos.

Aos rescaldos da lógica competitiva, num primeiro momento, e da lógica cooperativa, posteriormente adotada, somam-se nítidos constrangimentos decorrentes das circunstâncias de absoluto desprestígio da democracia no Brasil, os quais desencadeiam ou recrudescem o processo de centralização no âmbito da União, nos moldes da experiência dos Estados federais da América Latina, sujeitos a incontrastáveis autoritarismos.

O resgate do constitucionalismo brasileiro evidencia intermitente autoritarismo, desde a Constituição que adveio do golpe de 1937 e que apenas manteve o federalismo no plano

nominal, com breves experiências democráticas, como a que se deu sob a égide da Constituição de 1946, que restaurou o federalismo cooperativo, até Constituições mais recentes, como a de 1967, que, embora conservando o federalismo, contemplou significativa expansão dos poderes da União.

Confirmando a tendência de fragilidade da democracia brasileira, em período recente, a ditadura militar de 64-84 recentralizou o poder na União e, nesta esfera, nas mãos do Executivo, especialmente por meio da obstaculização de iniciativas do Legislativo; artificializou, com processos indiretos de escolha, as representações popular e dos Estados; e banalizou o federalismo e a autonomia política por meio da imposição de decisões aos entes subnacionais e de reforço da dependência financeira das unidades da Federação em relação ao poder central, como forma de proteção dos interesses do poder político e dos grupos dominantes. É certo também que o final dos anos 70 foi marcado por fortes demandas oriundas dos entes subnacionais no sentido da reconfiguração do pacto e de maior descentralização, o que trouxe resultados para os Estados, pelo menos em termos de descentralização tributária.

Do mesmo modo que o federalismo recebe influências dos regimes, a autonomia dos Municípios sofre variação sensível em seus desdobramentos administrativo, financeiro e político, ao longo da história do municipalismo no Brasil.

Até a Constituição de 1946, observa-se que a autonomia dos Municípios brasileiros apresenta-se de forma predominantemente nominal. Durante o governo monárquico, em que pese a divisão geográfica das funções administrativas, não se pode falar em autonomia municipal, uma vez que a descentralização governamental então existente atendia diretamente aos interesses do Imperador. Na Primeira República, o coronelismo sufocou toda a liberdade dos Municípios, a par de falsear o sistema eleitoral vigente, dominando inteiramente o governo local. No período que se estende de 1930 a 1934, a autonomia do Município choca-se com o discricionarismo político que se instalou no País. A seu turno, a transitoriedade da Constituição de 1934 não apenas obstaculizou a consolida-

ção do novo regime, como também impediu que a autonomia atribuída aos Municípios chegasse a ser exercitada. Na Constituição de 1937, com as câmaras dissolvidas e os Municípios subordinados à interventoria dos Estados, não houve espaço para a atuação da esfera local.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> MEIRELLES. *Direito Municipal Brasileiro*.

De fato, em momentos de recentralização política, na prevalência de regimes autoritários e de práticas intervencionistas do Estado, até os núcleos mínimos de reserva da autonomia constitucional dos Municípios, governo próprio e competências exclusivas foram alcançados, não obstante reforçados posteriormente em breves intervalos de experiência democrática.

Eis, portanto, que, somente a partir da Constituição de 1946, com a subsequente vigência das Cartas estaduais e leis orgânicas, a autonomia municipal começa a ganhar foros de efetividade, não se olvidando os sucessivos retrocessos da ditadura militar, até atingir a atual conformação, rompendo com a lógica da intromissão dos governos federal e estadual em assuntos eminentemente locais.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> MEIRELLES. *op. cit.*, p. 42-43.

## 2. Macrotendências de federalização e descentralização político-econômica

A partir dos anos 80 do século passado, o mundo vem assistindo a macrotendências de federalização de Estados, mediante o reconhecimento de entes subnacionais ou simplesmente por meio de reforço do campo autonômico das esferas federativas já existentes, e de descentralização do poder político-econômico mediante mecanismos diversos, movimentos que se reforçam com a queda do socialismo, com a ruptura da concepção desenvolvimentista do terceiro-mundo, com a falência do Estado Social e com o fenômeno da globalização.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> AFFONSO. *op. cit.* p. 29-30.

Ao mesmo tempo, vislumbra-se tendência de fortalecimento do municipalismo a partir da concepção de um mundo multicivilizacional, assentado numa ordem internacional complexa, na qual figura, também, o ente local como

referência de cultura e cidadania, como espaço estratégico de enfrentamento da crise atual, como ator importante na salvaguarda dos valores civilizacionais e nos esforços para superação das disfunções da política mundial e da virtual ameaça para a paz.

Com efeito, conquanto se reconheça aos Estados nacionais a posição de atores principais nos assuntos mundiais, não se pode desconhecer o fato de que mais e mais as instituições internacionais opõem-lhes limitações, além de operarem com burocracias que lidam diretamente com os cidadãos e respectivas comunidades e favorecerem a devolução de poder dos Estados nacionais às entidades políticas de âmbito regional, provincial ou local.<sup>14</sup> Não é demais lembrar que grandes eventos internacionais realizados a partir da década de 80 são sinais do relevante papel assumido pelas cidades na ordem mundial. Nesse sentido, a Conferência de Cidades Européias (Roterdã, 1986), inaugurando o movimento das eurocidades, consolidado na Conferência de Barcelona, de 1989; a criação do Comitê de Regiões (Maastricht, 1993), reconhecendo os governos locais como integrantes de sua rede institucional; a Conferência sobre População da ONU (Cairo, 1994); a Conferência de Prefeitos, em preparação para a reunião da Cúpula Social (Copenhague, 1995) e a conferência sobre o Habitat (Istambul, 1996), a chamada “La Cumbre de las Ciudades”, entre outras, destacaram o papel das autoridades subestatais e a necessidade de tratamento das questões sociais – emprego, pobreza, integração sociocultural e outras – em nível local.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> HUNTINGTON, O *choque de civilizações*. p. 36-37.

<sup>15</sup> BORJA. *As cidades de planejamento estratégico*. p. 79.

### **3. A reação interna ao centralismo e o movimento pela reconfiguração do federalismo brasileiro**

O Brasil sintoniza-se com o quadro de macromudanças: reage ao regime autoritário, dando curso a forte movimento de democratização; valoriza o poder local e opõe-se à concepção centralista da Federação, numa intensa mobilização que culmina com a reconfiguração institucional do federalismo brasileiro.



ro na Carta de 1988, por meio de um tratamento mais avançado, quer em termos do modelo, quer em relação à distribuição de rendas entre a União, os Estados e os Municípios. Além disso, utiliza estratégias descentralizadoras no tocante ao poder político-econômico na forma de institucionalidades diversas de índole cooperativa plasmadas à luz do novo ideário democrático e federalista.

Ao mesmo tempo, o rescaldo do esgotamento do modelo desenvolvimentista nacional evidenciou de modo inconstrastável as mazelas do endividamento externo, no bojo de drástica crise fiscal, e as políticas econômicas passaram a fazer mera cortina para anuviar o quadro de insustentabilidade do setor público, mantido então pela espiral inflacionária da rolagem de compromissos internos e externos. Tal quadro levou a própria União a assumir a descentralização como estratégia para se esquivar ainda mais de seus encargos, por meio de atabalhoada transferência de responsabilidades no tocante a políticas públicas, até que a vitória da proposta liberal levou à adoção de medidas exóticas de expansão de ativos do Estado e a múltiplas reformas estruturais, com amplas repercussões sobre Estados e Municípios.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> AFFONSO. *op. cit.* p. 30.

Nesse contexto, para além dos aspectos conjunturais, cabe indagar sobre os traços específicos da reconfiguração da federação, sobre as perspectivas de reequilíbrio das autonomias no âmbito do Estado Federal brasileiro ou de sustentabilidade e salvaguarda da estrutura federal em face dos desafios contemporâneos e das pressões do macrocenário político e econômico que se colocam para os entes nacionais, e, por fim, sobre as estratégias de descentralização no Brasil, constrangimentos e soluções por elas potencializadas.

A descentralização será tratada ora no sentido que tradicionalmente se lhe reconhece na federalização de Estados unitários ou na reconfiguração do federalismo como processo de reordenamento político-administrativo mediante alteração do respectivo pacto, ora no sentido de simples estratégia de cooperação negociada entre atores que se relacionam por meio de arranjo de delegação.

De fato, não se deve confundir descentralização – como técnica de redesenho institucional do arranjo federativo, no plano constitucional, com vistas ao equilíbrio de forças dos diversos entes integrantes do pacto, por meio de distribuição de recursos, de competências, responsabilidades e poder político-econômico, com a mera descentralização mediante delegação do poder central, ou por meio de mecanismos de transferência voluntária de encargos e prerrogativas por parte de um poder estatal hipertrofiado a outros menos aquinhoados ou, ainda, por meio de instrumentos democráticos de compartilhamento da atuação estatal com a sociedade, também nesses casos em caráter de delegação ou cooperação. Não se despreza, no entanto, o fato de que a mera descentralização viabilizada por mecanismos de cooperação pode também ser vista como técnica de revigoração da eficácia do federalismo e compensação de possíveis desequilíbrios.

O certo é que, em suas múltiplas técnicas, a descentralização é defendida no Brasil sob relativo consenso, seja considerada como reforço do federalismo, seja associada por forças progressistas à idéia de democratização, seja ainda como estratégia de eficiência alocativa de recursos, sob ideologia liberal.

#### 4. O novo arranjo do federalismo brasileiro na Constituição de 1988 e a posição do Município

A Constituição de 1988 trouxe elementos inteiramente novos de reconfiguração do federalismo, apresentando um arranjo nominal *sui generis* no tocante ao Município, o que, antes de pacificar os entendimentos nos domínios teóricos da matéria, vem alimentando polêmicas no âmbito da doutrina pátria, cada vez mais desconfortável em face da teoria geral do federalismo e das principais federações do mundo, como Canadá, Austrália, México, Áustria, Alemanha, Venezuela, dentre outras, que não qualificam o Município como ente federativo.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> HORTA. *Estudos de direito constitucional*. p. 601-602.

Na nova ordem constitucional, erigem-se como pilares estruturantes da federação brasileira os comandos expressos nos arts. 1º e 18 da Carta.

Na interpretação dos referidos dispositivos, especialmente no que tange à posição do Município no quadro federativo, os doutrinadores divergem, sustentando alguns a categórica negativa de condição de ente federativo ao Município ou de absoluta inconsistência da tese de sua figuração na estrutura da federação, e outros, a integração da entidade local naquela estrutura.

Na primeira corrente, situam-se, entre outros, Baracho e Silva. Aduzem estes, em abono à tese, argumentos como o de que o federalismo não pressupõe o Município como elemento essencial; o da não-participação do ente local na formação da vontade e das decisões do Senado e na prestação jurisdicional; o de que não se lhe reconhece o poder de apresentação de emendas à Constituição; o da ausência de controle concentrado de constitucionalidade de leis municipais em face da Constituição da República; a vinculação direta dos Municípios à entidade regional ou intermediária, pela possibilidade de intervenção do Estado nos Municípios, o que afasta a vinculação dos entes locais à unidade federativa aglutinadora ou central, que é a União.<sup>18</sup>

José Afonso da Silva,<sup>19</sup> embora reconheça que a Constituição Federal de 1988 tenha consagrado o entendimento de que o Município brasileiro constitui entidade de terceiro grau, integrante e necessária ao sistema federativo adotado no País, afirma tratar-se de “tese equivocada”, uma vez que o fato de uma entidade territorial possuir autonomia político-constitucional não a torna, necessariamente, integrante do conceito de entidade federativa.

Em escólios sobre o tema, reunindo argumentos no sentido de que os Municípios constituem tão-somente divisões dos Estados-membros, o autor mencionado traz a lume os seguintes questionamentos:

Em que muda a federação brasileira com o incluir os Municípios como um de seus componentes? Não

<sup>18</sup> BARACHO. *Teoria Geral do Federalismo*; SILVA. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. p. 408-409.

<sup>19</sup> SILVA. *op. cit.*, p. 408-409.

muda nada. Passaram os Municípios a ser entidades federativas? Certamente que não, pois não temos uma federação de Municípios. Não é uma união de Municípios que forma a federação. Se houvesse uma federação de Municípios, estes assumiriam a natureza de Estados-membros, mas poderiam ser Estados-membros (de Segunda classe?) dentro dos Estados Federados? Onde estaria a autonomia federativa de uns ou de outros, pois esta pressupõe território próprio, não compartilhado. [...] Se fossem (os Municípios) divisões políticas do território da União, como ficariam os Estados, cujo território é integralmente repartido entre seus Municípios? Ficariam sem território próprio? Então que entidades seriam os Estados? <sup>20</sup>

<sup>20</sup> SILVA. *op. cit.*, p. 408-409.

Em posição mitigada, embora apontem contradição lógica na solução constitucional adotada, colocam-se Bastos, Horta, Ferrari e Santana, entre outros. Sustenta o primeiro:

Desde o momento em que a Constituição brasileira alçou o Município a entidade condômina do exercício das atribuições que, tomadas na sua unidade, constituem a soberania, não poderia, para ser conseqüente consigo mesma, deixar de reconhecer que a própria Federação estava a sofrer um processo de diferenciação acentuada, relativamente ao modelo federal dominante no mundo, que congrega apenas a ordem jurídica central e as ordens jurídicas regionais: a União e os Estados Membros.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> BASTOS. *Comentários à Constituição do Brasil*. p. 232.

Por sua vez, referindo-se ao esforço de reconstrução e retificação do federalismo como mérito inegável da Constituição de 1988, Horta assinala que ele superou o propósito de reconstrução, para introduzir na edificação novos fundamentos e elementos de modernização do federalismo constitucional brasileiro, ressaltando, não sem reservas, nesse quadro de inovação dos fundamentos,

a singular inclusão do Município entre os entes que compõem a união indissolúvel da República Federati-

va, no artigo inicial da Constituição (art. 1º). Essa eminência do Município não dispõe de correspondência nas anteriores Constituições Federais Brasileiras, nem tampouco nas Constituições Federais dos Estados Unidos, do México, Argentina, Venezuela, Áustria, Alemanha, Canadá, Índia, Suíça e Austrália. A inovação da Constituição adveio da atração sugestionadora do movimento municipalista, que rompeu o quadro da lógica constitucional e erigiu o Município autônomo em componente da República Federativa.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> HORTA. *op. cit.* p. 523.

Ferrari,<sup>23</sup> embora reconhecendo que o federalismo se assenta sobre duas idéias fundamentais – a autonomia das entidades federativas e a sua participação na formação da vontade dos órgãos federais e nas suas decisões –, vê no modelo brasileiro arranjo peculiar:

<sup>23</sup> FERRARI. *Elementos de direito municipal.* p. 62-63.

[...] na Federação brasileira, conforme determina a Constituição Federal, os Municípios são unidades territoriais, com autonomia política, administrativa e financeira, autonomia essa limitada pelos princípios contidos na própria Lei Magna do Estado Federal e naqueles das Constituições Estaduais.

Na mesma linha, e embora admitindo a relevância dos argumentos contrários à tese da configuração do Município como entidade federativa, encontradiços na doutrina, adverte Santana:<sup>24</sup>

<sup>24</sup> SANTANA. *Competências legislativas municipais.* p. 40.

[...] o fato é que não podemos nos esquecer de que os modelos federativos não podem ser transplantados de um Estado para outro. Enfatizamos novamente que cada Estado possui suas próprias características e, assim, tipificam sua estrutura interna. No caso brasileiro é de se dar grande importância a esse aspecto, porque, como sabido, todas essas particularidades que o Município apresenta são, em verdade, notas definidoras dos contornos da nossa fisionomia federativa; são especificidades do ser-federativo-pátrio.

De fato, a Constituição de 1988 inovou o tratamento até então dispensado ao ente local, introduzindo significativas

alterações na fisionomia do Estado brasileiro. E, se já não tínhamos uma federação segundo o modelo tradicional, a partir da nova ordem, ela mais se afasta daquele parâmetro, pela tonificação de suas peculiaridades e, sobretudo, pela intensificação da diferença de tratamento dado ao Município. Ganha este relevância no Estado brasileiro, seja pela excepcionalidade do *status* a ele conferido, seja pela sinalização – pelo menos no plano constitucional – no sentido da inversão do movimento expansionista do poder central, pela ampliação do campo autonômico do Município.

Realçando a importância da solução aventada pela nova ordem constitucional, lembra Horta que “a ascensão do Município desfaz antigas reservas que se opunham às relações diretas entre a União e o Município.”<sup>25</sup>

<sup>25</sup> HORTA. *op. cit.* p. 523.

Em efeito, a Carta é categórica, embora equivocada, ao explicitar o Município na configuração da federação. É pródiga em referências ao ente local: uma leitura de seu texto evidencia a preocupação do constituinte em enaltecê-lo, quer nominalmente no plano da estrutura do federalismo; quer na partilha de competências, embora seja possível verificar-se, ainda, a persistência de competências centralizadas em relação a uma gama considerável de matérias; ou, ainda, no reconhecimento de seu papel como importante agente de políticas públicas, e, especialmente, na dedicação de comandos básicos e preordenadores da lei orgânica municipal que desvencilham o ente local da ordem estadual no tocante a sua organização.

Com tal prestígio, o Município é contemplado com competências oriundas diretamente da matriz constitucional, não ficando à mercê do Estado-membro para a definição de sua autonomia, que não pode ser dilargada ou restringida por ele. Ressalva-se que a mínima sujeição do Município ao Estado-membro ocorre quanto a princípios peculiares previstos na respectiva Constituição, a teor do art. 29 da Constituição da República, sem olvidar a competência dos Estados para a criação, fusão e incorporação de Municípios.

Em face do *status* privilegiado do Município, afirma-se, na doutrina, a caracterização de uma federação trina no Brasil, do que se deduzem potencialidades e constrangimentos.

### 5. O federalismo brasileiro e a lógica cooperativa-competitiva. Perspectivas do neolocalismo

Sob a perspectiva reconstrutiva do federalismo, a Constituição de 1988 redefine as bases da autonomia, reforça soluções cooperativas mediante relações diretas entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, consoante o arranjo de competências adotado e sobretudo conforme o disposto no art. 23, parágrafo único, ao mesmo tempo que acena para a conciliação dessa lógica com a de competição nos moldes da tendência americana.

Paulo Ferreira, coordenador do Grupo de Trabalho sobre Descentralização e Federalismo do IPEA, critica, porém, a solução apresentada pela Constituição:

Apesar do avanço no reconhecimento da autonomia dos entes federativos, o Texto Constitucional é, porém, falho no que diz respeito a uma definição clara de competências dentro da Federação. (...) a indefinição de perfil da estrutura cooperativa dentro da Federação e a imprecisão das fronteiras de competência faz com que a União dificulte esse processo de descentralização, interferindo na autonomia dos outros níveis de poder.<sup>26</sup>

Não obstante as imprecisões, o certo é que o municipalismo no Brasil, sob a égide da Constituição de 1988, passa a ser defendido sob enfoques diferentes e sobre bases ideológicas distintas: como *princípio democrático* e como *princípio de engenharia administrativa*, com vistas à construção da eficiência na prestação do setor público. Essas idéias, segundo Marcos André B. C. Melo, constituem o núcleo de sustentação do *consenso em torno da idéia do neomunicipalismo*.<sup>27</sup>

O autor sustenta, contudo, ser meramente aparente essa unidade em torno do municipalismo, colocando sob foco

<sup>26</sup> FERREIRA. O modelo federativo brasileiro: evolução, o marco da Constituição de 1988 e perspectivas.

<sup>27</sup> MELO, Marcos André B. C. de. O município na federação Brasileira e a questão da autonomia. p. 65.

o aparente consenso relativo à autonomia municipal que, segundo sua advertência, *escamoteia um dissenso muito profundo*. Para ele, o *neomunicipalismo brasileiro ou o neolocalismo*, como discurso recorrente, há de ser apreendido segundo as conotações que lhe emprestam os núcleos filosóficos subjacentes, os quais, por sua vez, inscrevem-se em *genealogias intelectuais distintas*:

Na realidade, a idéia de descentralização é hoje lugar comum tanto em uma agenda neoliberal quanto em uma agenda histórica, identificada com a social-democracia [...]. Dentro de uma tradição neoliberal, a idéia da descentralização, da devolução de funções e competências a entes subnacionais, equivale a uma estratégia maior de retirada de parcela do poder do Governo central. Este é o *Leitmotiv* da idéia da descentralização.

Da mesma forma, dentro de uma agenda social democrática, histórica, a idéia de descentralização é inteiramente diversa; aqueles que propugnam pela descentralização e pela autonomia local, em última instância, estão postulando a democratização da gestão e a ampliação do controle social.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 63.

O certo é que a descentralização como arranjo político é mecanismo de reequilíbrio de poder por demanda ou por mecanismo inverso, contando especialmente com o Município como elemento neutralizador das profundas dissintonias entre União e Estados e do processo de articulação de forças reciprocamente oponíveis no contexto da federação. Sob o enfoque da teoria econômica, a descentralização pode ser feita para o mercado como mecanismo alocativo e contraponto do poder estatal, na perspectiva de incorporação de métodos, alternativas e recursos privados. Sob a ótica da democratização da gestão, a estratégia de descentralização das decisões assegurada pela participação do cidadão é condição de equilíbrio da relação Estado-sociedade, conquanto não suficiente.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 63.

Sob essa perspectiva plural, em contexto de verdadeira revolução tecnológica e de complexidade de demandas e prestações, são igualmente importantes a reconstrução formal



e material do federalismo de vocação cooperativa com o incremento de institucionalidades dessa índole e a defesa da ampliação do campo autonômico do Município como instância de superação de crises; a concepção democrática de Estado, como fator de fortalecimento da sociedade e da esfera municipal de governo e da sociedade; e a estruturação de mecanismos seguros de extensão de responsabilidades para o mercado, sob inspiração de ruptura com as práticas segregadoras e egoísticas que historicamente marcam o setor, por longo tempo, tomado como antitético da esfera pública.

## 6. A descentralização de políticas públicas

O constituinte de 1988, acolhendo as reivindicações dos movimentos organizados, firma compromisso com a efetivação da igualdade, reconhece garantia de acesso dos cidadãos aos serviços públicos sociais, consagra a universalização dos benefícios da seguridade social, entre outros, e traça diretriz de participação da sociedade na concepção, na execução e no controle das políticas públicas, com vistas a transcender o patamar de materialização de direitos para buscar a construção da igualdade, sobretudo por meio de mecanismos de integração dos cidadãos na política e na processualidade administrativa, como forma de garantir crescente legitimidade às decisões.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> FERREIRA. *op. cit.*  
p. 9.

Como conseqüência do agravamento do quadro social e daquela mobilização, a máquina pública é impactada pela demanda cada vez mais densa e diversificada de benefícios, o que põe em realce as esferas estadual e local, notadamente esta, tendo em vista principalmente a diminuição da capacidade de investimento do Governo Federal na prestação direta de serviços ou no financiamento das políticas e a proximidade do Município em relação às questões do cotidiano das necessidades.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> *Ibidem.*

A resposta evidente seria a criação de mecanismos cooperativos consistentes entre as diversas esferas de governo, conjugados com arranjos entre o Estado e o setor privado,

ou entre aquele e a sociedade, em caráter supletório para o enfrentamento das questões relacionadas com emprego, segurança, acesso a equipamentos básicos, já que o poder público não dispõe de todos os recursos e modos de gestão para o atendimento das demandas sociais. É dizer: o poder público deve esgotar seu esforço de sinergia no âmbito da esfera pública estatal, mas deve também integrar a sociedade no processo de desenvolvimento, bem assim o próprio mercado em soluções para o asseguramento de oportunidades a todos, de modo a favorecer a construção da igualdade.

Nessa linha, o quadro de múltiplas demandas e o apelo de participação forçaram a precipitação dos processos de descentralização e de cooperação, que têm conduzido, nos últimos anos, à formação de várias políticas setoriais, sob novos moldes, alimentadas também por tendências internacionais: o SUS, que teve sua matriz na Reforma Sanitária Italiana de 1978; e as políticas de controle social, que têm sua inspiração na França socialista, são exemplos dessa orientação.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> MELO. *op. cit.* p. 66

Na toada da improvisação brasileira, esses processos de descentralização e de cooperação desenvolveram-se segundo lógica autoritária no traspasse dos serviços sociais, sem os pressupostos das negociações políticas, o que levou à traumática incorporação de ações, serviços e equipamentos. Entre os fatores negativos que pressionaram as medidas descentralizantes, citem-se: a insuficiência das bases de cooperação federativa nos planos constitucional e infraconstitucional, enfatizando-se a ausência da lei complementar preconizada pelo art. 23 da Constituição da República como sério dificultador da desejável interação, ou óbice mesmo do federalismo cooperativo, na realidade; a ausência de pactos sociais legitimadores, já que a condução do vetor da participação popular se fez pelo caráter mais emblemático do que conseqüente, sem propiciar a discursividade democrática e sustentar instrumentos efetivos de controle.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> FERREIRA. *op. cit.* p. 10.

Assim, na prática de descentralização de políticas públicas, não se tem verificado a sintonia entre os entes federativos, o que acarreta irracionalidade de gastos públicos e prejuízo na qualidade da prestação, com os gravames sobre

a cidadania. De igual modo, as parcerias entre o setor público e o privado, por ausência de tradição na realidade, fragilizam-se em razão do comprometimento do interesse público e da prevalência do móvel de socialização de ônus e privatização dos benefícios. Por fim, a participação popular, apesar dos avanços já conquistados, ainda não alcançou o estágio de efetivo fator de controle social.

Demais disso, a nova ideologia municipalista há de se assentar, sim, sobre os pilares da participação, da democratização da gestão, da eficiência do setor público na prestação de serviços públicos e da parceria. Isso, entretanto, não basta, eis que não pode perder de vista os fatores que desafiam a criatividade e o arrojo das cidades, espaços referenciais de identidade e *locus* estratégicos para os consensos primários, no tocante a alternativas de superação da crise contemporânea.

Nesse sentido, deve-se acreditar, como José Luiz Quadro de Magalhães, que, à luz dos paradigmas do Estado Democrático de Direito, na perspectiva da construção do Estado Constitucional, novo tratamento há de ser dado ao poder local, projetando-lhe força proativa da mudança do Estado na relação com a sociedade e com outros atores importantes.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> MAGALHÃES. *Poder Municipal: paradigmas para o Estado Constitucional*.

## 7. Particularidades do federalismo e da descentralização no Brasil. Potencialidades e constrangimentos

A rediscussão do federalismo e da descentralização no Brasil traz à tona condicionantes estruturais e conjunturais que os peculiarizam.

Entre as primeiras condicionantes, é de se realçarem a origem histórica do federalismo brasileiro, a ideologia que o inspirou, o modelo *sui generis* de sua estruturação, com repercussão no arranjo de competências e de autonomia, e a disparidade socioeconômica entre as unidades federadas. Tais condicionantes influenciam igualmente outras estratégias descentralizadoras.

Na perspectiva de constrangimentos decorrentes da peculiar posição do Município na ordem federativa, por exemplo, pode-se registrar o fato de que a exacerbação da autonomia municipal interfere nas soluções de caráter metropolitano, consoante se pode registrar. A Constituição apresenta, no art. 25, § 3º, topicamente inserido no título “Da Organização do Estado”, as bases normativas de cooperação intergovernamental, a partir do critério de funções públicas de interesse comum no âmbito de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Desse modo, ao adotar tais formas organizatórias de funções de interesse transmunicipal, o Estado vincula compulsoriamente os Municípios na relação, sem que isso represente obrigatoriedade de compartilhamento do Município no órgão de gestão regional e exclua instrumentos de cooperação intergovernamental de caráter voluntário, como consórcios e convênios.

Na prática, porém, o discurso municipalista e a exagerada defesa da autonomia municipal acabam por desestimular iniciativas do Estado voltadas para problemas que transcendem a territorialidade local ou passam a compor discurso do Estado de proposital afastamento da gestão metropolitana. Isso constitui, nos últimos anos, motivo nominal para um déficit de presença do Estado-membro nas questões desse âmbito, a refletir o abandono da política de desenvolvimento urbano que, especialmente na década de 70, atraiu a atenção de estudiosos e maciços investimentos públicos.

E não há como negar a imprescindibilidade da presença da União e dos Estados-membros na solução dos problemas metropolitanos, tamanhos os desafios que se colocam nesse plano, consoante evidências que se colhem dos dados do IBGE: a absurda concentração de cerca de 51% da população brasileira em área de 1,8% do território nacional, compondo um quadro metropolitano caótico que alia a maior acumulação do PIB nacional às mais profundas deseconomias de escala do País. Sem a presença suficientemente forte do Estado no âmbito da unidade regional administrativa, por ele mesmo titularizada e ao mesmo tempo subsidiária da ação municipal, não se vislumbram perspectivas de reversão dos desequilíbrios

e desenvolvimento de uma gestão integrada e eficaz de funções públicas de interesse comum.

Na mesma linha, a partilha de competências na Constituição peculiariza o federalismo, uma vez que é feita segundo uma complexa matriz que associa múltiplos critérios de repartição. Nesse sentido, o condomínio dos poderes estatais rege-se por competências privativas da União, com a possibilidade de que os Estados recebam, mediante delegação da ordem central, parcela de poder originalmente atribuída àquela (art. 22 da CF); competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23 da CF); competências da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar concorrentemente (art. 24 da CF); competências enumeradas exaustivamente para a União (arts. 21 e 22 da CF); competência prevista indicativamente para Municípios, a partir do mote do interesse local e distendida pela possibilidade deferida ao Município para suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (art. 30 da CF); competências remanescentes para Estados e para o Distrito Federal (art. 25, § 1º, da CF). O modelo de distribuição de competência, ao mesmo tempo que embasa a construção jurídica da cooperação dos entes federativos, sustenta a centralização do poder no âmbito da União, tendência, de resto, confortável na cultura interna, alimentada pela consciência da unidade nacional.

Sabe-se que, no Brasil, o desequilíbrio regional – em especial, o dos entes subnacionais isoladamente considerados – é o mais acentuado da América Latina, realidade que traz desdobramentos nos planos interpessoal, inter-regionais e intra-regionais, que particularizam o federalismo brasileiro. Esse quadro de hierarquização de regiões, embora componha um substrato que desafia a cooperação na perspectiva de equalização do todo, com a intermediação da União, gera sobretudo efeitos perversos sobre o federalismo, projetando permanente ameaça ao equilíbrio das relações.<sup>35</sup>

Francisco Oliveira lembra que a renúncia dos direitos de soberania dos Estados em favor da Federação atrai para esta deveres para com as unidades federadas; entre outros, o

<sup>35</sup> AFFONSO. *op. cit.* p. 32.

de partilha do poder federal, o de distribuição equitativa das riquezas produzidas pela formação federal e o de defesa de cada uma das partes. Adverte, na linha dos constrangimentos, que, na medida em que se frustram as expectativas de equalização das diferenças inter-regionais e de participação das unidades na riqueza produzida pelo conjunto, perde relevância a relação de pertinência e de integridade no âmbito da ordem federativa.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> OLIVEIRA. *op. cit.*  
p. 8.

Consoante adverte Francisco de Oliveira, paradoxalmente, o desequilíbrio entre a renúncia de poderes e as compensações é argumento a que se apegam também algumas unidades subnacionais mais desenvolvidas, com participação mais efetiva na produção de riquezas, pretensamente prejudicadas no concerto federativo, por suportarem ônus do subdesenvolvimento de outras. Sustentando sua auto-suficiência, sobretudo para conectar-se diretamente ao processo de globalização — apesar da ausência de evidências de ganhos nessas estratégias de ligação à revelia dos Estados nacionais, conforme afirma o autor —, não encontram compensações por sua renúncia de direitos de soberania em favor da Federação, vista, então, como estorvo.<sup>37</sup> Rui de Brito Álvares Affonso, à sua vez, discutindo as dissimetrias nas relações econômicas no Brasil, mostra que, longe de um equilíbrio entre renúncia de soberania e compensações, as tensões delas decorrentes conformam um pacto federativo baseado em um intrincado e pouco explícito mecanismo de trocas entre esferas de governo e entre regiões.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> OLIVEIRA. *op. cit.*  
p. 7.

<sup>38</sup> AFFONSO. *op. cit.*  
p. 35.

No bojo desses mecanismos de troca com vistas à atenuação das desigualdades fiscais e econômicas inter-regionais, colocam-se, de modo paliativo, as medidas de transferência de capitais de regiões mais desenvolvidas para as de economia mais deprimida, as transferências fiscais e parafiscais de caráter compensatório e, ainda, as transferências voluntárias para execução de determinadas políticas públicas. Nesse sentido, por exemplo, regiões menos desenvolvidas são mais bem aquinhoadas com transferências de receitas disponíveis, se comparadas com as mais desenvolvidas, que lidam com receitas próprias significativas. Tais

medidas, contudo, a par de deixarem intocadas as disparidades entre grupos sociais, em larga medida se distanciam do propósito de verdadeira equalização do todo, para se prestarem ao reforço da dependência de determinadas unidades em relação às mais poderosas e ao governo central, seja pela imposição de condições para acesso aos benefícios, seja pela manipulação política das transferências, sendo de se ressaltar a tendência mais recente de redução do grau de condicionalidade das receitas transferidas, conforme registra Rui de Brito Álvares Affonso.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> AFFONSO. *op. cit.*  
p. 34.

Pelo caráter paliativo, as medidas não se revelam suficientes para a superação da crise do federalismo brasileiro, cujo revigoramento, na linguagem de Rui de Brito Álvares Affonso, apresenta “caráter inconclusivo e conflitivo”.

Segundo o autor, o diagnóstico dos desafios mais contundentes nas relações no âmbito da federação, tendo em vista, sobretudo, o fator das desigualdades, revela múltiplas distorções. Nesse sentido, chama atenção a disputa entre a União e os governos subnacionais por competências sobre gastos públicos e receitas, com a tentativa da União de se fortalecer mediante a ampliação de receitas não compartilhadas, por meio da elevação da carga tributária, e do desvencilhamento de vinculação de gastos imposta pela Constituição de 1988. Na mesma linha, devem ser enfatizadas as disputas entre Estados e entre Municípios, no âmbito da chamada guerra fiscal, como forma de atrair investimentos para superar a diminuição de transferências voluntárias da União e para compensar a retração dos investimentos federais e a ausência de planos regionais de desenvolvimento. Estratégia semelhante desenvolve-se a partir de emancipação de Municípios, como forma de reordenar a distribuição do Fundo de Participação dos Municípios e de outras receitas, como a do Valor Agregado Fiscal, relativo ao ICMS, estimulando a opção por políticas segregadoras e isolacionistas por parte de governos locais. Compõem ainda o diagnóstico a inconsistência de uma política de cooperação para fazer face às disparidades socioeconômicas regionais, articulada ao influxo das pressões do sistema eleitoral que impõe a lógica da intermediação

política para repasse de recursos aos entes subnacionais; e, por fim, a participação dos Estados e dos Municípios na crise fiscal, respondendo por gastos elevados, especialmente para fazer face a dívidas externas e internas, em posição de fragilidade nos processos de renegociação de débitos e descentralização de políticas sociais.<sup>40</sup>

<sup>40</sup> AFFONSO. *op. cit.* p. 36.

Vê-se, pois, que o fator das desigualdades associado ao da carência de motivação dos entes subnacionais para a alimentação processual do pacto federativo, em razão do desequilíbrio entre renúncia de direitos de soberania e compensações redistributivas, militam ao mesmo tempo contra um federalismo competitivo, já que o suposto deste é a própria igualdade entre os entes federativos e a motivação pela pertinência ao conjunto, e contra um federalismo cooperativo eficaz, que se deve apoiar em mecanismos institucionais e contratuais de trocas equilibradas mediadas pela União. Por outro lado, tanto a competição quanto a cooperação só são eficazes se inseridas em arranjos de controle de que participem em posição ativa as unidades do conjunto, arranjos que serão meramente nominais em um quadro de fortes desequilíbrios e de descompromisso com o pacto federativo.

Outros fatores de caracterização da opção brasileira devem ser acrescentados, tais como o relativo ao seu distanciamento da idéia de uma Federação voltada para o propósito de defesa dos interesses dos indivíduos e dos cidadãos contra pretensões centralizadoras.

As circunstâncias que envolvem a formalização da alternativa brasileira influenciam as soluções nos planos ideológico, estrutural e gerencial do Estado Federal.

A opção brasileira acaba por deixar flancos às investidas da União sobre a autonomia de Estados e Municípios, sem a contrapartida da resistência organizada no âmbito da própria cidadania. Veja-se o exemplo recente representado pela edição da Lei Complementar n.º 101, de 5 de maio de 2000, sobre responsabilidade fiscal, como verdadeira panacéia contra a prática corruptiva da administração pública e instrumento de consecução de desenvolvimento econômico e social do País.



Nela, em franco desrespeito à matriz constitucional, que, ademais, amplia a responsabilidade do Estado como garantidor do exercício dos direitos individuais, sociais, coletivos e difusos assegurados exemplificativamente na Constituição (arts. 5º, 6º e 7º), o legislador elege o equilíbrio de contas como um fim em si mesmo, isto é, prioriza o corte de déficits primários e o aumento de receita, em prejuízo das prestações positivas do Estado para fazer face à demanda de efetivação de direitos e de oportunidades para a consecução da cidadania plena e emancipada. Com efeito, desconhecendo a amplitude da responsabilidade do gestor, traduzida por enfáticos dispositivos, sejam os inseridos no capítulo da Administração Pública (art. 37), sejam os deduzidos dos direitos (arts. 5º, 6º e 7º), sejam os dos arts. 170, 174, 182, 194, 203, do 215 e outros, o legislador ateve-se a um conceito restrito de responsabilidade para estabelecer drásticas limitações ao gestor, as quais importam em verdadeira quebra do pacto federativo, chegando a prever suspensão de transferências voluntárias aos entes subnacionais por infração da legalidade fiscal, e a caracterizar tipos penais severamente sancionados, mesmo em situações de extrapolação em função de uma eficiência responsável e respeitosa aos direitos individuais, sociais, coletivos e difusos. O quadro redundava na inação dos administradores e no desestímulo às vocações para a gestão pública, com sanções aos próprios cidadãos.

Fatores conjunturais também devem ser levados em conta. Nesse sentido, cabe lembrar, por exemplo, que o reforço do federalismo brasileiro, de um lado, e a mera descentralização do poder político-econômico, de outro, voltados para o propósito comum – tão bem lembrado por Rui de Brito Álvares Affonso – de “atender à multiplicidade de demandas territorialmente diferenciadas, ou seja, de enfrentar o desafio de articular o geral com as particularidades na gestão pública”, decorrem de circunstâncias específicas.<sup>41</sup>

Apesar de ganhar relevância no bojo do processo de descentralização da América Latina, a estratégia descentralizante no Brasil, pelo menos na sua deflagração, destoa de experiências como as da Colômbia, da Venezuela e

<sup>41</sup> AFFONSO. *op. cit.*  
p. 31.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 33.

da Bolívia, capitaneadas pela União em busca de maior eficácia das ações do governo central no âmbito dos Municípios, de restabelecimento da governabilidade ou de superação de crise.<sup>42</sup> Internamente, decorre de pretensões dos Estados e Municípios, especialmente no campo tributário, a partir do final dos anos 70, em face da emergência da crise econômica e, ainda, de iniciativa das unidades subnacionais em estratégias de afirmação no bojo do processo de redemocratização, na década de 80. No âmbito desse movimento, o Estado central foi posto em xeque, prevalecendo a crença em que o trespassse de encargos e receitas da União Federal a Estados e Municípios era condição de fortalecimento do federalismo.

É de se ver assim que, diferindo dos processos latino-americanos mais eloqüentes, no Brasil, a descentralização nos últimos anos apresentou-se como estratégia alheia aos interesses do governo central, caracterizando-se como por demanda, embora posteriormente tenha sido assimilada como estratégia da União para enfrentamento da crise.

Demais disso, as perspectivas de revigoração do federalismo, com a descentralização fiscal e a redemocratização, verificaram-se no curso de acentuada crise do próprio modelo de desenvolvimento e encontram clima de completa frustração no contexto da desestruturação do Estado, imposta pela filosofia liberalizante do governo federal que, a partir da década de 90, contraditoriamente compromete o pacto federativo com as diversas reformas e medidas de desestatização.

Assim, refletindo, num primeiro momento, a postura reativa da União e as perplexidades das entidades subnacionais e da própria população, sobretudo em face da lógica de tratamento das políticas públicas e, posteriormente, das disputas entre o paradigma liberal e o democrático, o processo de descentralização no Brasil revelou múltiplas dificuldades, impasses e constrangimentos. Esse quadro de dificuldades compreende desde a ausência de planejamento adequado por parte da União das alternativas de transferência das atribuições até então a seu cargo, passando pela impropriedade de métodos de implementação e de controle das medidas

descentralizantes, pelas superposições e lacunas, pelas disfunções decorrentes de soluções massificadas, pelo desequilíbrio entre encargos e receitas, até a insuficiência dos arranjos institucionais, para darem suporte a diretrizes e práticas inovadoras de gestão, com os paradoxos inevitáveis.

Entre tantos atropelos, é de se realçar a ausência de planejamento. Sabe-se que a descentralização responsável de políticas públicas pressupõe processos preparatórios de seleção daquelas passíveis de transferência para outros níveis, avaliação de aptidão dos receptores para se desincumbirem de novos encargos. Em outras palavras, a adoção de estratégia demanda estudos de viabilidade técnica e política, de modo a evitar efeitos perversos. A ausência desse planejamento e de definição clara de responsabilidades no processo afeta a lógica cooperativa e opõe dificuldades à coordenação e à articulação dos esforços por parte do governo central, com prejuízo para a eficácia dos novos arranjos e do atendimento dos cidadãos de um modo geral.

Igualmente, embora se perceba a potencialidade das estratégias descentralizadoras, não se pode olvidar a impropriedade de soluções uniformes para contextos tão díspares do municipalismo brasileiro, seja no tocante às condições físicas, econômicas e sociais, seja em relação à capacidade técnico-administrativa, financeira e fiscal para a garantia de gestão adequada. Na descentralização, impõe-se a defesa de certa flexibilidade dos arranjos institucionais e contratuais para que possam responder às especificidades das experiências e dos contextos de sua aplicação.

Na mesma linha, deve-se afastar o equívoco da simplificação estruturada no binômio democracia e descentralização, já que não basta tratar-se de esfera local para que se tenha favorecida a prática daquela. Com efeito, a democracia depende da concorrência de outros fatores, tais como os econômicos, financeiros, culturais, institucionais e especialmente políticos, sejam relacionados com os canais de participação direta, sejam com o perfil das instituições representativas.

Desse modo, pode-se afirmar que o movimento descentralizante mais recente, num primeiro momento, levou ao reforço do federalismo na Constituição de 1988, sobretudo sob a perspectiva da cooperação intergovernamental, tendo em vista a reconfiguração da partilha fiscal, a partir de base normativa de sustentação do aumento de arrecadação própria e de receita disponível para Estados e Municípios, muito embora a política tributária da União, que prestigia a criação de contribuições entre as categorias tributárias, deixe à margem do aumento de receita os entes subnacionais. De qualquer forma, o arranjo tributário da Constituição de 1988 colocou o Brasil em posição de relevo na América Latina e em face de federações desenvolvidas, como Alemanha e Estados Unidos, conforme registra Rui de Brito Álvares Affonso.<sup>43</sup>

<sup>43</sup>AFFONSO. *op. cit.*  
p. 35.

Esse quadro de potencialidades e de dificuldades evidencia a tensão do federalismo brasileiro entre descentralização e recentralização, vislumbrando-se, no atual cenário, a tendência de crescente concentração do controle da economia e das finanças nas mãos do governo da União, com vistas ao atendimento das exigências da economia globalizada, e, ao mesmo tempo, a transferência de agigantados encargos aos Estados-membros e Municípios, notadamente nas áreas de saúde e educação.

## 8. CONCLUSÃO

O federalismo brasileiro, do ponto de vista da concepção estrutural, tem como inspiração a experiência americana da Convenção de Filadélfia de 1787.

Pelo viés histórico, no entanto, percebem-se distintas as razões que propulsam a formação da federação brasileira, sendo certo que a ambigüidade resultante da associação de fatores conceptuais e históricos e a realidade interna marcada por acentuadas disparidades socioeconômicas e por pressões políticas dão cunho praticamente nominal à forma de Estado adotada.

Na linha do nominalismo, o Constituinte de 1988 optou por consagrar, em artigo inaugural, a “união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” como arranjo

basilar do Estado Democrático de Direito, desenvolvendo modelo de distribuição de competências estruturante de ampla cooperação jurídica.

Uma tala exortação, ideologizada pela bandeira municipalista, e uma sofisticada matriz de repartição dos poderes no âmbito do território nacional não elidem os constrangimentos operados por sucessivos movimentos de centralização e descentralização que ameaçam o federalismo brasileiro.

Daí por que as potencialidades inerentes a tal forma de Estado em sua peculiar configuração interna devem ser concretizadas, tendo como força motriz sobretudo a densidade da autonomia posta no plano normativo, para fazer face às investidas da União, pautadas, não raro, por interesses políticos e conjunturais cuja persecução coloca o federalismo à mercê de lógicas cambiantes.

## 9. Referências bibliográficas

AFFONSO, Rui de Brito Álvares. *A federação na encruzilhada*. No prelo.

ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Belo Horizonte: FUMARC/UCMG, 1982.

BASTOS, Celso; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988. v. 1.

BORJA, Jordi. As cidades de planejamento estratégico: uma reflexão européia e latino-americana. In: FISCHER, Tânia (Org.). *Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

CÂMARA, Maria Helena Ferreira da. O conceito moderno de federação. *Revista de Informação Legislativa*, v. 18, n. 71, p. 23-42, jul./set. 1981.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Elementos de direito municipal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

FERREIRA, Paulo Brum. O modelo federativo brasileiro: evolução, o marco da Constituição de 1988 e perspectivas. In:

*SUBSIDIARIEDADE e fortalecimento do poder local.* São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, Centro de Estudos, 1999.

HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional.* Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

HUNTINGTON, Samuel P. *O choque de civilizações.* Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Poder municipal: paradigmas para o Estado constitucional.* Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro.* 8 ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MELO, Marcos André B. C. de. O município na federação brasileira e a questão da autonomia. In: *SUBSIDIARIEDADE e fortalecimento do poder local.* São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, Centro de Estudos, 1999.

OLIVEIRA, Francisco de. *A federação desfigurada.* No prelo.

SANTANA, Jair Eduardo. *Competências legislativas municipais.* Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo.* 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito constitucional positivo.* 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Estado federal e estados federados na Constituição brasileira de 1988: do equilíbrio federativo. *Boletim de Direito Administrativo*, v. 9, n. 5, p. 290-310, maio 1993.

\_\_\_\_\_. A intervenção da União nos Estados e municípios – A autonomia dos entes federados – Inobservância cronológica dos precatórios – A posição do Supremo Tribunal Federal. *Boletim de Direito Administrativo*, v. 13, n. 5, p. 309-317, maio 1997.