

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO E DOUTORADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS**

Daniela Arguilar Camargo

**FEDERALISMO NO BRASIL E NA ALEMANHA: O FORTALECIMENTO DA
ESFERA LOCAL A PARTIR DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS**

Santa Cruz do Sul

2017

C172f Camargo, Daniela Arguilar

Federalismo no Brasil e na Alemanha : o fortalecimento da esfera local a partir dos consórcios intermunicipais / Daniela Arguilar Camargo. – 2017.

160 f. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2017.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Hermany.

1. Federalismo - Brasil. 2. Federalismo - Alemanha. 3. Cooperação. 4. Relações federais-municipais. I. Hermany, Ricardo. II. Título.

CDD-Dóris: 341.224

Bibliotecária responsável: Jorcenita Alves Vieira - CRB 10/1319

Daniela Arguilar Camargo

**FEDERALISMO NO BRASIL E NA ALEMANHA: O FORTALECIMENTO DA
ESFERA LOCAL A PARTIR DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS**

Dissertação apresentada à banca do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado, Área de Concentração em Demandas Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em Políticas públicas de inclusão social, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Professor Pós Doutor Ricardo Hermany

Santa Cruz do Sul

2017

Daniela Arguilar Camargo

**FEDERALISMO NO BRASIL E NA ALEMANHA: O FORTALECIMENTO DA
ESFERA LOCAL A PARTIR DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS**

Esta dissertação foi submetida à banca do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado, Área de Concentração em Demandas Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em Políticas públicas de inclusão social, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito

Dr. Ricardo Hermany
Professor orientador – UNISC

Dr. João Pedro Schmidt
Professor examinador - UNISC

Dra. Rosane Teresinha Carvalho Porto
Professora examinadora - UNISC

Santa Cruz do Sul

2017

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a minha mãe, que é a base da minha formação pessoal e educacional, aquela que mesmo nos dias mais nebulosos, sempre permaneceu ao meu lado, motivando e incentivando as minhas escolhas. Também ao meu padrasto, com quem pude compartilhar meus anseios, dificuldades e conquistas. E ao meu pai, que mesmo não estando presente, tornou-se a inspiração para a superação e a busca dessa conquista.

Em segundo, ao meu namorado, que me acompanhou em todos os momentos, incentivando, motivando. Aquele que debateu temas voltados a minha pesquisa, e que mesmo não sendo da área, ouvia, indagava, impulsionava, para a conclusão desse trabalho. Onde foi compreensivo e permaneceu ao meu lado nas madrugadas de leitura e redação, o que tornou esse período mais leve.

Agradeço ainda, aos colegas e professores do PPGD, que contribuíram para a minha formação pessoal e educacional. Compartilhando debates, angústias, conquistas. São incentivadores do estudo, da pesquisa, que traduzem esse processo em uma experiência única e maravilhosa. Os professores somaram forças para que isso tudo fosse possível! Ainda, as Secretárias, amigas do PPGD, Enívia, Morgana e Rosane, vocês são prestativas e muito queridas, e também auxiliam na condução de toda essa caminhada.

Um agradecimento especial aos meus colegas de turma da linha de pesquisa de políticas públicas de inclusão social, em especial ao Rodrigo, Analice, Helena, Marguid, Lilian, tenho um carinho muito grande por vocês.

Para encerrar, ao meu orientador e professor Ricardo Hermany, com quem aprendi muito, e ainda tenho muito a aprender, que incentivou essa pesquisa, concedendo liberdade na escolha do tema, prestando todo o apoio necessário. Por quem tenho uma grande admiração, tornando-se uma das principais bases de formação e crescimento profissional.

Alguns homens veem as coisas como são, e dizem 'Por quê?' Eu sonho com as coisas que nunca foram e digo 'Por que não?'"

George Bernard Shaw

RESUMO

A arquitetura institucional e política de um Estado é desafiada a gerir os diversos objetivos que estão contidos em ideais de integração socioeconômica. O federalismo é aperfeiçoado e formado por meio dessa função agregadora, em que alguns Países passam a se organizar conforme esse modelo, como é o caso do Brasil e Alemanha. Para o fortalecimento dessa estrutura, garantindo um maior desenvolvimento regional, manutenção de competências e concretização de políticas públicas, a Constituição Federal de 1988 trouxe a cooperação intermunicipal atrelada à discussão sobre o processo de descentralização de políticas e ascensão dos municípios. Essa pesquisa teve a seguinte problemática: A partir dos consórcios intermunicipais, como estratégia de interação entre os municípios, poderiam estes servir para o fortalecimento da esfera local, com a manutenção das competências locais, notadamente na área do meio ambiente? Para responder a esse questionamento, utilizou-se a técnica de pesquisa documentação indireta bibliográfica, sendo manuseadas diversas obras sobre o tema, tanto de autores alemães como brasileiros, entre outros. O método de abordagem foi o dedutivo, pois realizou-se a partir de uma análise do federalismo do Brasil e Alemanha, focalizando nos municípios. E o método de procedimento foi o comparativo, onde, comparou-se as federações alemã e brasileira, com foco nos municípios, princípio da subsidiariedade, organização estatal e os modelos de cooperação intermunicipal. Essa prática beneficia não somente no sentido das políticas públicas, como também para com as relações intermunicipais, de forma em que são reconhecidos pelo conjunto de participantes, identificando problemas em comum e formas de intervenção dos mesmos. O estudo está calcado na linha de políticas públicas que compõe o curso, pois objetiva de modo geral, verificar a partir do estudo do federalismo de ambos os países, o quanto os consórcios intermunicipais servem de base para a manutenção de competências locais, objetivando o fortalecimento dos municípios, com a efetivação do princípio da subsidiariedade e maior concretização de políticas públicas na área do meio ambiente. Assim, concluiu-se a forma consorciada é um meio alternativo para um melhor desempenho do poder público na efetivação de competências ambientais e de políticas públicas, diante da dificuldade de suas capacidades institucionais e financeiras.

Palavras-chave: Federalismo. Municípios. Cooperação. Consórcios intermunicipais.

ABSTRACT

The institutional and political architecture of a state is challenged to manage the various objectives that are contained in ideals of socioeconomic integration. Federalism is perfected and formed through this aggregating function, in which some countries are organized according to this model, as is the case of Brazil and Germany. To strengthen this structure, by guaranteeing greater regional development, maintenance of competences and the implementation of public policies, the Federal Constitution of 1988 brought intermunicipal cooperation linked to the discussion about the process of decentralization of policies and the rise of municipalities. This research had the following problems: From the intermunicipal consortia, as a strategy of interaction between the municipalities, could these serve to strengthen the local sphere, with the maintenance of local competencies, especially in the environment? To respond to this questioning, we used the research technique indirect bibliographic documentation, being handled several works on the subject, both German and Brazilian authors, among others. The method of approach was the deductive one, since it was realized from an analysis of the federalism of Brazil and Germany, focusing on the municipalities. And the procedure method was the comparative one, where the German and Brazilian federations were compared, focusing on municipalities, subsidiarity principle, state organization and intermunicipal cooperation models. This practice benefits not only in the sense of public policies, but also in relation to intermunicipal relations, in a way in which they are recognized by the group of participants, identifying common problems and ways of intervening. The study is based on the line of public policies that compose the course, since it aims, in a general way, to verify from the study of the federalism of both countries, how much the intermunicipal consortia serve as the basis for the maintenance of local competences, aiming at the strengthening of municipalities, with the implementation of the principle of subsidiarity and greater concretization of public policies in the environment. Thus, it was concluded that the consortium form is an alternative means for a better performance of the public power in the accomplishment of environmental competences and public policies, given the difficulty of their institutional and financial capacities.

Key-Words: Federalism. Counties. Cooperation. Consortia between municipalities.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 O FEDERALISMO NA ALEMANHA E NO BRASIL.....	12
2.1 Ordenamento político e constitucional na federação alemã.....	14
2.2 O surgimento da federação brasileira e a sua concretização nas constituições.....	26
2.3 Federalismo cooperativo e competitivo: contexto histórico e institucional.....	33
2.4 O princípio da subsidiariedade em perspectiva comparada.....	43
2.5 Os reflexos da subsidiariedade na esfera municipal alemã e brasileira.....	52
3 O MUNICÍPIO NO CONTEXTO FEDERATIVO ALEMÃO E BRASILEIRO.....	59
3.1 O município alemão: estrutura e autonomia.....	61
3.2 O município brasileiro.....	72
3.3 Expectativas para o ente municipal brasileiro dentro do federalismo cooperativo.....	80
3.4 Competência municipal brasileira em matéria ambiental.....	89
4 OS MODELOS DE COOPERAÇÃO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE E O FORTALECIMENTO DA ESFERA LOCAL BRASILEIRA.....	99
4.1 Arranjos federativos: o modelo do <i>Landkreis</i> e <i>Zeckverbänd</i>	101
4.2 Associações municipais e os consórcios intermunicipais brasileiros	111
4.3 A importância da participação cidadã para a concretização e efetivação dos modelos de cooperação.....	124
4.4 As potencialidades dos consórcios intermunicipais de meio ambiente.....	131
5 CONCLUSÃO.....	142
6 REFERÊNCIAS.....	151

1 INTRODUÇÃO

A conceituação do federalismo ocorre a partir da compreensão da própria definição de Estado, o que também gera muita divergência entre os diversos autores. E quando se procura um conceito de Estado que venha a suprir todas as correntes doutrinárias, é algo impossível, uma vez que este é um ente complexo e que pode ser visto por diversas maneiras, e por vários ângulos. Dessa forma, o federalismo pode ser entendido como um dos fatores importantes para o entendimento do Estado moderno e também contemporâneo, sendo o seu essencial princípio, a união de Estados autônomos que formam um sistema em uma nação comum.

A estrutura interna dos Estados federativos traz diferentes níveis de governo, em que cada um tem autoridade sobre a mesma população e também território. Assim, o governo central, subnacionais, são independentes, autônomos e com poder para a implementação de políticas públicas. Em federações contemporâneas, como a do Brasil, o federalismo se apresenta como cooperativo, detendo formas de ação conjunta, entre esferas do governo e as unidades subnacionais, mantendo a autonomia de decisão e capacidade financeira. A Constituição Federal de 1988 trouxe a cooperação intermunicipal atrelada à discussão sobre o processo de descentralização de políticas e ascensão dos municípios, sendo que com a existência de interesses comuns entre os municípios e na busca por compartilhar ações de políticas públicas de interesses locais, ocorre à cooperação.

A cooperação entre municípios é fundamental tanto para a Alemanha como para o Brasil, pois garante um maior desenvolvimento regional, manutenção de competências e concretização de políticas públicas de interesse local. Essa prática beneficia não somente no sentido das políticas públicas, como também para com as relações intermunicipais, de forma em que são reconhecidos pelo conjunto de participantes, identificando problemas em comum e formas de intervenção dos mesmos.

Destaca-se duas hipóteses, a primeira no sentido em que, independentemente das diferenças entre os dois países quanto ao seu território, economia, cultura e população, o desafio que permeia o Brasil frente à interação entre os seus municípios, em que o bairrismo e o isolamento prevalecem, a história alemã aponta para a direção cooperativa, indicando a importância da cooperação entre as esferas locais, possuindo como papel estratégico, a interação entre os entes locais. E a segunda,

relaciona-se com o fato de que a Alemanha é um dos exemplos de uma estrutura federalista cooperativa e subsidiária, e não é apresentada somente por meio de uma cooperação genérica, entre a União e entes subnacionais, sendo muito maior que isso. Pois quando um Estado possui essa característica, resulta em várias formas especiais de relação com as outras instâncias estatais.

Assim, o seu fundamento basilar é o desenvolvimento da nação, de modo equilibrado, onde os programas venham a ser regionais e locais. Tem-se então uma construção conjunta, calcada na fidelidade federativa, em que a consciência da importância de uma atuação comum, sem prejudicar os demais, e com vista ao desenvolvimento, é de suma importância. Esta cooperação auxilia na manutenção de competências, pois se considerada de forma individual, não seria possível devido à absoluta impossibilidade orçamentária, com a efetivação da subsidiariedade, acarretando no fortalecimento da esfera local e maior concretização de políticas públicas de interesse social.

De forma a demonstrar a necessidade de conhecer os modelos de cooperação municipal existentes nas federações alemã e brasileira, com foco na área do meio ambiente, buscando a efetivação do princípio da subsidiariedade e a manutenção de competências dos entes locais, surge o seguinte problema de pesquisa: A partir dos modelos de cooperação municipal, como estratégia de interação entre os municípios, poderiam estes servir para o fortalecimento da esfera local, com a manutenção das competências locais?

Considerando que o estudo possui natureza bibliográfica, o método de abordagem que será utilizado é o dedutivo, pois a pesquisa se realizará a partir de uma análise do federalismo do Brasil e Alemanha, focalizando nos municípios, para posteriormente demonstrar que os modelos de cooperação, na área de meio ambiente, são fundamentais para a efetivação do princípio da subsidiariedade, com manutenção de competências dos entes locais, tendo em vista que individualmente não seria possível, tendo em vista a absoluta impossibilidade orçamentária; para o fortalecimento do espaço local com a concretização de políticas públicas de interesse local.

E o método de procedimento será o comparativo, onde, serão comparadas as federações alemã e brasileira, em foco central nos municípios, princípio da subsidiariedade, organização estatal e os modelos de cooperação municipal na área de meio ambiente. Por fim, a técnica de pesquisa a adotada é a documentação indireta

bibliográfica, com a reunião de diversas obras sobre o tema estudado, livros, artigos, teses, monografias, artigos e outros, de autores alemães e brasileiros que dispõem sobre os temas abordados. Os acessos às obras alemãs se deram via internet, consultadas em bibliotecas digitais, e por meio físico de livros adquiridos.

O estudo está calcado nas linhas de pesquisa que compõem o curso, especificadamente na linha de políticas públicas, que possui como um dos objetivos a gestão dos interesses públicos para a construção de políticas públicas, uma vez que trata, subjetivamente, do incentivo à cooperação entre os municípios, visando uma busca pela concretização de políticas públicas que são de interesse local. Adequando-se também a linha de pesquisa do grupo coordenado pelo Orientador e Professor Ricardo Hermany, gestão local e políticas públicas, pois se traduz em um estudo focalizado no âmbito local.

O objetivo geral da pesquisa está na verificação a partir do estudo do federalismo brasileiro e alemão, o quanto os consórcios intermunicipais, servem de base para a manutenção de competências locais, objetivando o fortalecimento dos municípios, com a efetivação do princípio da subsidiariedade e maior concretização de políticas públicas, notadamente na área de meio ambiente. Assim, o primeiro objetivo específico, que se relaciona com o primeiro capítulo, buscou analisar o federalismo, verificando-se os períodos de centralização e descentralização do poder, as formas cooperativa e competitiva, bem como a subsidiariedade como organização do Estado e seus reflexos no âmbito local.

O segundo objetivo específico, relacionado com o capítulo segundo, verificou-se o município no contexto federativo alemão e brasileiro, onde foi observada a autonomia concedida a esses entes, assim como a sua posição dentro do federalismo cooperativo. E em terceiro objetivo, e capítulo, explorou-se os modelos de cooperação municipal em ambos os países, onde na Alemanha encontra-se a figura do *Kreis*, e do *Zweckverband*, como formas de cooperação mais utilizadas pelos entes locais, e no Brasil a figura das associações municipais e dos consórcios intermunicipais, onde focalizou-se para aqueles na área do meio ambiente. Assim, buscou-se demonstrar que diante da estrutura federativa brasileira, a direção cooperativa se faz necessária para a manutenção das competências locais e o fortalecimento da esfera local.

2 O FEDERALISMO NO BRASIL E NA ALEMANHA.

A federação possui origem da palavra *foedus*, e tem como significado, pacto ou aliança. No período anterior ao século XVIII, ocorreram várias alianças entre Estados, porém estes não conseguiam atender aos interesses da sociedade, assim diversos autores afirmam que após este século, a concepção de Estado federal teve seu surgimento. Conforme indica Dallari (1968), objetivando aperfeiçoar a antiga Confederação, os estados norte-americanos reuniram-se em Filadélfia e optaram por adotar uma forma federativa, criando esse formato. Tal modelo é muito confundido com Confederação, que trata de uma associação de Estados que objetivam defender o seu território, ligados por um tratado ou constituição, onde os assuntos de que trata, são de origem externa.

Também pode ser compreendido como uma das doutrinas importantes para o entendimento do Estado moderno e também contemporâneo, detendo como princípio, a união de Estados autônomos que formam um sistema em uma nação, comum. Ainda, a concepção do Estado federal, nos últimos duzentos anos, tem revelado uma repercussão nas Constituições dos Estados quanto à repartição de competências, tendo por base jurídica a norma fundamental, onde os entes que fazem parte aceitam tal norma, e em regra não podem deixar de obedecê-la, sendo que só possuem poderes que está assegura, de acordo com Dallari (1968).

Assim, importa realizar nesse capítulo, o estudo das estruturas federalistas alemã e brasileira, de modo a abordar seus surgimentos nas Constituições, os modelos competitivo e cooperativo, evidenciando-se a cooperação, como exemplo alemão a ser observado. Por conseguinte, aborda-se o princípio da subsidiariedade em ambas federações e seus reflexos localistas, servindo de base para a resposta ao problema da pesquisa apresentado e também para os próximos capítulos, que abordarão especificadamente os municípios alemães e brasileiros, bem como os modelos de cooperação existentes.

Desse modo, em um primeiro momento, o federalismo deve ser entendido como princípio político fundamental, possuindo a finalidade de unificação das políticas diferentes em determinado conjunto de regras comuns, postas de maneira a buscar uma efetivação e colaboração comum entre os entes. Essa ideia, de Hesse (1978), faz referência ao contexto que está inserida a problemática, em que a pesquisa deve

focar nos elementos tendo como base a formação daquilo que se chama de federalismo, assim como a especificidade que cada Estado ganha.

Dentre os elementos desse Estado, Ataliba (1987) dispõe que ele deve ter sete características fundamentais para ser considerado federal: a primeira diz respeito à existência de uma constituição rígida e com competências claras e objetivas frente à União e seus estados; a segunda é a de que o Estado deve manter o seu poder constituinte, existindo uma Constituição Federal, e que cada estado membro deve possuir a sua, assim como disciplinar a matéria de sua competência que lhe foi conferida; a terceira característica é a existência de um território para cada membro da federação, onde estão os cidadãos de cada esfera.

As últimas três características vão ao sentido da existência do povo, pois se trata dos sujeitos desse sistema de ordenação jurídica. Assim emerge a ideia das atribuições na Constituição, sendo necessário que o poder de cada ente seja fixado por ela. A sexta exige da federação um Poder Legislativo bicameral (por meio da Câmara baixa e alta), com representação da população, e dos estados. E por fim, a existência de uma Corte Constitucional que garanta uma aplicação da Constituição Federal. Para o autor, a Constituição é um pacto federativo, realizado pelos Estados, cabendo à corte a fiscalização dos dispositivos dessa avença, evidencia Ataliba (1987).

Dentro dessa mesma perspectiva, Baracho (1986) compreende que os elementos necessários são a repartição de competências realizada pela Constituição, bem como a participação dos entes nas decisões federais e a representação do povo no colegiado, em que cada estado deverá ter igual número de representantes no Senado Federal. Já de acordo com Dallari (1968), as características de um Estado Federal estariam na proibição de secessão, ou seja, as unidades federadas não poderiam se desligar da federação; a soberania da União e a autonomia dos Estados-membros, que seria o poder de autogoverno, incluindo a possibilidade de escolha de seus governantes. Ainda deter competências próprias e exclusivas, autonomia financeira da União e Estados, e a desconcentração do poder político. Todas essas características vão ensejar para o nascimento de uma nova cidadania, fortalecendo a ligação entre a sujeito e Estado.

De uma maneira mais geral, Lijphart (2003, p. 213) conceitua esse modelo como uma forma de organização do Estado, tendo em vista que “pode ser considerado o método mais típico e drástico da divisão do poder: ele divide entre níveis inteiros do

governo”. Ainda, é importante destacar que o autor aponta para uma convergência, que o modelo representa no exercício do poder, pelos níveis de governo, objetivando a preservação do pacto e a divisão do poder, caracterizando o federalismo como uma “legislatura bicameral disposta de forte câmara federal para representar as regiões componentes, uma constituição escrita difícil de emendar e uma suprema corte, ou corte especial constitucional, que pode proteger a constituição pelo seu poder de revisão judicial”, conforme Lijphart (2003, p. 215).

A partir das características apresentadas, observa-se a estrutura federalista da Alemanha e do Brasil, para posteriormente conceituar e distinguir o federalismo cooperativo e competitivo, e ao final do capítulo, apresentar o princípio da subsidiariedade em perspectiva comparada e os seus reflexos nos entes locais. Com isso, tem-se uma base de apoio para a análise do município brasileiro e alemão dentro do contexto federativo.

2.1 Ordenamento político e constitucional na federação alemã.

De forma diacrônica, na federação alemã, a partir da Idade Média, ocorreram diversas tentativas para a organização da Alemanha federal; primeiramente, por volta dos anos anteriores até 1806 existia o Sacro Império Romano de Nação Germânica, onde faziam parte 300 territórios. Esta foi uma confederação de Estados, baseados em um sistema feudal peculiar, não recebendo nenhum caráter de Estado-Nação, enfatiza Reuter (1983). Embora, com a formação do Império em 1806, a Confederação do Reno (no comando de Napoleão Bonaparte) e a Confederação Alemã de 1815, eram nada mais que alianças entre estados que detinham uma autoridade central, onde em 1971, os estados alemães se unem e criam o Império Alemão, sob a liderança da Prússia.

A evolução do federalismo alemão pode ser observado por meio de mudanças relevantes com referência ao arcabouço teórico proposto. Gibson e Falleti (2004) distinguem duas dimensões ao longo das quais os sistemas federalistas variam. A primeira estaria relacionada ao equilíbrio do poder entre os governos nacionais e estaduais, e é capturada pelo nível nacional (onde a centralização está presente) enquanto que nos sistemas periféricos os governos estaduais exercem poderes consideráveis, sempre se submetendo à centralidade. A segunda dimensão aborda as relações entre os estados, envolvendo a distinção entre variedades hegemônicas e pluralistas do federalismo. O hegemônico demonstra uma situação em que um único

estado tem a capacidade de exercer uma influência proporcional sobre os demais; e na variante pluralista, o poder está mais uniforme, disperso entre os diversos estados, de acordo com Gibson e Falletti (2004).

Combinar essas dimensões apresentadas passa a produzir um espaço analítico, onde se pode rastrear as mudanças no federalismo alemão. A constituição imperial de 1871 fez do Estado Alemão, um exemplo do federalismo hegemônico, combinando importantes poderes descentralizados para estados individuais, salientam Thelen e Karcher (2013). As origens do federalismo alemão e do *Bundesrat* (Conselho Federal) são inseparáveis, pois estão ligadas ao nascimento do próprio Estado-Nação. A história da sua fundação, ou seja, do império alemão unificado, começa no ano de 1870, onde o Monarca Prussiano Wilhelm I e o seu principal ministro da guerra austro-prussiana de 1866, abriram caminho para a fundação da confederação norte-alemã, com os estados de Baden, Württemberg e Bavaria, formando um estado-nação unificado.

Com o novo reich alemão¹, na guerra franco-prussiana em 1870, ocorre a união de vinte e cinco estados alemães de vários tamanhos e formas de governo. As instituições centrais dessa nova nação eram o executivo nacional (chefiado pelo imperador e o seu chanceler), um parlamento nacional (*Reichstag*), ora eleito por meio do sufrágio masculino, universal e secreto; e um conselho federal (*Reichsrat*)², composto por delegados designados que representavam esses governos dos estados constituintes, de acordo com Thelen e Karcher (2013).

Prussia was clearly the dominant force, but the federal design made Prussian hegemony in the unified Reich more palatable to the other states by evoking the structure of the delegate council that provided coordination during the years of the German confederation when representatives of autonomous states had convened as equals. Along with arrangements guaranteeing states very significant levels of fiscal autonomy, the establishment of a council in which state governments would be directly represented in national decision making soothed some of the concerns of the more independent states, as it underlined the federative character of the government. In fact, each of the state delegations to the Bundesrat had its own embassy, and its members enjoyed diplomatic status. In the subsequent functioning of the Reich as well,

¹ O novo Reich alemão (2º Reich, conhecido também como o chanceler de ferro) Otto von Bismarck assume, tornando-se o chanceler do 2º Império Alemão, unificando os estados para o Império (período de modernização da Alemanha).

² Essa denominação era utilizada apenas no período anterior a república de Weimar, hoje *Reichstag* representa o *Bundestag* – e *Reichsrat* representa o *Bundesrat*. A terminologia do *Reichstag* permaneceu apenas como o nome do prédio onde está localizado o parlamento federal da Alemanha (*Bundestag*).

large states were regularly consulted before the introduction of important legislation³.

Assim, o Estado, até 1871 criou muitas formas como um “pseudo-federalismo”. (BEYME, 1993). Já com a República de Weimar, não se teve um salto para o federalismo, e sim para um Estado unitário e descentralizado. Assim, o *Reichstag* (eleito pela população para o Parlamento Federal), ganhou força, ao mesmo tempo em que o *Reichsrat* (chamado de câmara alta), perdeu. Ou seja, o *Reichsrat* poderia rejeitar leis de apenas um *Reichstag*, contudo o *Reichstag* detinha a oportunidade de opor-se ao *Reichsrat*, (REUTER, 1983). No papel de unificação, o Conselho Federal alemão desempenhou uma função ainda mais importante para a estabilização do governo imperial autoritário, em um contexto ora marcado por pressões para a uma abertura democrática. Pflanze (1990), assinalou que o Bundesrat era um componente-chave para o equilíbrio do estado que viesse a ser desorganizado, no caso de ocorrer que instituições centralistas e particularistas fossem jogadas umas contra as outras; nações contra as dinastias; confederação contra a Prússia, *Bundestag* contra o *Bundesrat*⁴, centralismo contra o particularismo.

Por conseguinte, o período de Weimar (1919 a 1933)⁵ ficou marcado por uma mudança para a versão mais centralizada, mas ainda hegemônica, onde o poder tornou-se mais central na medida em que o governo nacional assume o controle sobre as questões fiscais, com planos de reconfiguração dos estados, contudo isso falhou, segundo Thelen e Karcher (2013). Com o advento da Constituição de Weimar, o

³ Tradução livre: A Prússia era claramente a força dominante, mas o projeto federal fez a hegemonia prussiana no Reich unificado mais palatável para os outros estados, evocando a estrutura do conselho de delegados que proporcionou coordenação durante os anos da confederação alemã quando representantes de estados autônomos se reuniram. Ao longo dos arranjos que garantem aos Estados níveis muito significativos de autonomia fiscal, o estabelecimento de um conselho no qual os governos estaduais seriam diretamente representados em nação, a tomada de decisão aliviou algumas das preocupações dos estados mais independentes, na medida em que sublinhou o caráter federativo do governo. De fato, cada uma das delegações estaduais ao *bundesrat* tinha sua própria embaixada, e seus membros gozavam de status diplomático. No subsequente funcionamento do Reich também, grandes estados foram regularmente consultados antes da introdução de legislações importantes.

⁴ ***Bundestag*** é chamado o Parlamento Federal da Alemanha, sendo os seus membros chamados de deputados, eleitos pelo povo e são representados conforme a proporção dos votos emitidos pelos partidos. Dentre as suas principais responsabilidades, uma delas inclui a eleição do chanceler federal, decidindo também sobre o orçamento federal. Já o ***Bundesrat*** (órgão constitucional), é composto por 69 pessoas que representam os Estados federados. Cada um dos 16 Estados devem enviar representantes para compor o Bundesrat. Dependendo do número de habitantes no Estado, será o número de representantes que poderá enviar, sempre respeitando o número mínimo de três e máximo de seis, buscando representar os interesses dos Estados.

⁵ A República de Weimar surgiu ao final da Primeira Guerra Mundial, com término no ano de 1933, com a instalação da Alemanha Nazista. O nome oficial do Estado alemão, desde a sua fundação é Deutsches Reich, por isso que em muitas obras encontradas, os nomes são dispostos aleatoriamente.

federalismo prevaleceu por meio de uma redução de competências e de algumas medidas, em prol do Estado alemão, como a diminuição dos poderes legislativos dos estados individuais em detrimento do País. Paralelamente, o aparelho administrativo desenvolveu e expandiu as suas responsabilidades, no exercício da lei e na influência sobre *Bundesrat*, limitando a este apenas o direito ao veto suspensivo. Desse modo, o monopólio da legislação fundamental, estava com o *Bundestag*. (FRICKE 2006).

Isso levou o País, por meio do *Bundestag* a recair dentro da área de competência dos Estados, na fundamentação de que estes não teriam uma autonomia financeira. Dessa forma, os unitaristas, quando elaboraram a Constituição de Weimar, deixaram o governo central fortalecido e os seus Estados federados enfraquecidos. Essas medidas, tomadas por parte do império, caracterizaram uma fraqueza constitucional e institucional do federalismo nesse período, Fricke (2006, p. 5), causando uma deterioração do federalismo.

Diese Maßnahmen seitens des Reichs gegenüber den Ländern charakterisieren die verfassungsmäßige und institutionelle Schwäche des Föderalismus in der Weimarer Republik. Eine zusätzliche Verschlechterung der Situation der Länder gegenüber dem Reich, und damit einer weiteren Schwächung des Föderalismus jener Zeit entstand durch die Amtsenthebung der Preußischen Regierung, die sich oft in Opposition zur Reichsregierung befand, durch den Reichspräsidenten im Jahre 1932⁶.

A partir disso, como resposta ao momento enfrentado, ocorre no ano de 1932 o chamado *Preußenschlag*, ou Golpe para a Prússia (salienta-se que no ano de 1918 as monarquias foram abolidas e a nobreza perde seu poder político, o que vem a começar a enfraquecer a Prússia), que estava no comando Alemanha até o momento. A disputa contra esses fatos, entre esquerda e direita, e o Reich e os Países da Prússia, acaba em eleger o Reich alemão e chanceler como sucessor dos ministros Prussianos, assinalando um término do federalismo da República de Weimar, com o julgamento dessa disputa por parte do Tribunal Constitucional. Assim, o comando da Prússia foi abolido efetivamente em 1932 e oficialmente no ano de 1947, conforme Fricke (2006).

No ano seguinte, em 30 de janeiro de 1933, o "líder" do "Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei" (NSDAP) - (Partido Socialista Alemão dos Trabalhadores

⁶ Tradução livre: Estas medidas por parte do Reich em relação aos Länder caracterizam as fraquezas constitucionais e institucionais do federalismo na República de Weimar. Uma deterioração adicional da situação dos países contra o império e, portanto, um enfraquecimento do federalismo daquela época, foi devido ao impeachment do governo prussiano, que muitas vezes se opunha ao governo do Reich, pelo presidente do Reich em 1932.

Alemães), Adolf Hitler, foi nomeado Reich Chancellor pelo antigo presidente do Reich, Paul von Hindenburg. como Chanceler alemão, e então, nesse momento, o federalismo construído pelo chanceler anterior, é rompido pelo terceiro Reich, com a promulgação da *Gesetz über den Neuaufbau des Reichs*, a Lei sobre a reorganização do Império, no ano de 1934, especificando que todos os Estados do país serão meras unidades administrativas de um centro estruturado, ou seja, do Estado unitário, não chefiados, mas sim fiscalizados pelos *Reichsstatthalter* (governadores do império), enviados pelo chanceler.

Nesse mesmo período, cresce a organização dos distritos nazistas, característicos escritórios de caos e confusão de responsabilidades administrativas. Hitler teve um poder executivo audacioso no início de março, e acima de tudo, o estabelecimento da ditadura, o então Chanceler exigia o direito de acesso à legislação. Por quatro anos, ele queria ter o direito de legislar, até inconstitucional, sem consultar o Parlamento. Somente os social-democratas rejeitaram essa imposição. Nipperdey (1980, p. 531) aponta o que era a ideologia nazista, e a forte centralização do federalismo nesse período conturbado da história alemã.

Ideologisch waren die Nazis zentralistisch, für ihren Nationalismus war die Einheit der Nation, die Zusammenfassung aller ihrer Kräfte, ein oberster Wert, Führerstaat, Diktatur, totaler (oder totalitärer) Staat, das verwies alles auf Zentralisierung, und die Eroberungsziele natürlich erst recht. Föderalismus galt als schlechte Tradition der deutschen Geschichte, als Relikt der Weimarer 'System'-Zeit, als antinational, klerikal, bonzenhaft. Demgegenüber spielten Ansätze zu einem nebulösen 'wahren' germanischen Föderalismus, die sich auf den Mythos von 'Blut und Boden' und den darin implizierten Heimatregionalismus berufen konnten, keine wesentliche Rolle. Aber in der Realität des nationalsozialistischen Herrschaftssystems entwickelte sich, erstaunlich genug, ein neues Föderalismusproblem, eine neue Spannung zwischen Zentralisierung der Macht und regionalen Machtzentren. Das hing mit dem komplexen Verhältnis von Staat und Partei zusammen. Im Frühjahr 1933 schien es durchaus möglich, dass sich aus dem Machtanspruch lokaler und regionaler NS-Führer in den Ländern und Provinzen starke Machtzentren bildeten, dass die NS-Führer in die Tradition der deutschen Länder eintreten würden. Sie entwickelten sich zu revolutionären 'Gaufürsten'⁷.

⁷ Tradução livre: Ideologicamente, os nazis eram centralistas, seu nacionalismo era a unidade da nação, o resumo de todas as suas forças, um valor supremo, um estado líder, uma ditadura, um estado total (ou totalitário), que todos apontaram para a centralização e, claro, para os objetivos da conquista ainda mais. O federalismo foi considerado uma tradição ruim da história alemã, como uma relíquia do período do "Sistema" de Weimar, como ativo, clerical. Por outro lado, as abordagens para um nebuloso "verdadeiro" federalismo germânico que dependia do mito de "sangue e solo" e o regionalismo da pátria que implicava não desempenhava um papel significativo. Mas, na realidade do sistema de poder nacional-socialista, surpreendentemente, surgiu um novo problema de federalismo, uma nova tensão entre a centralização do poder e os centros regionais de poder. Isso estava relacionado à complexa relação entre estado e festa. Na primavera de 1933, parecia bastante possível ver que as demandas de poder dos líderes nazistas locais e regionais nas províncias e províncias formassem fortes centros de poder, que líderes nazistas entrariam na tradição das terras alemãs. Eles se tornaram revolucionários 'Gaufürsten'.

Desse modo, o objetivo de Hitler em 1933, era desencadear uma revolução partidária, e por meio dela possibilitar-se um poli centrismo regional. Ele conseguiu fazê-lo com a ajuda de uma série de leis e medidas especiais, especialmente através da nomeação de Reichsstatthalter. Como, a apreensão regional do poder dos nazistas, bem como o sistema do governador centralista em 1933, a ordem territorial da Alemanha, a existência territorial dos países que acabamos de receber. No início de 1934, os países estavam subordinados ao Reich, o revogou a Lei Fundamental e proclamou o estado unitário.

Em suma, o tempo entre 1933 e 1945 é considerado por uma coexistência do centralismo do Estado, tão tremendo e incisivo, que o significado do período nazista para a história alemã em geral é, para a história do federalismo, o mais perturbador. Os traços marcados por esse período não podem ser esquecidos e merece estudo, para que isso não se repita mais. Após isso, após 1945, ocorre, de certo modo, o renascimento do federalismo, conforme Nipperdey (1980).

Por conseguinte, após esse longo período conturbado, que perdurou até 1949, e que com o fim da Segunda Guerra Mundial, os ocidentais impuseram a organização do Estado alemão com base no federalismo, e para estes a separação dos poderes (Machtverteilungsprinzip) era importante, pois com base nesse princípio, garantia-se que cada indivíduo, ou grupos que eram incompatíveis ao bom domínio das atividades econômicas essenciais, eram excluídos do Estado, enfatiza Rudzio (1991), sendo considerado um meio de estabilização da democracia e manutenção da paz.

Nos desenhos das fronteiras pelos Aliados, entendiam que um sistema federal serviria para evitar uma minoria estrutural, sempre em minoria de uma sociedade heterogênea (A parte ocidental foi homogeneamente estruturada), mas não foi assim considerada, de acordo com Thelen e Karcher (2013, p. 127-128).

Federal institutions were completely dismantled in the years of national socialism, but re-emerged after world war ii. when the federal republic of Germany was founded out of the three zones occupied by France, the United Kingdom, and the United States of America, the allies placed certain limits on the nature of the constitution, outlined in the so-called. These were to be the basis of the constitution (named the basic law or Grundgesetz for its supposed provisional nature) crafted by the parliamentary council convening in Bonn. The allies were unambiguous in demanding that Germany be reconstituted as a federal state but as sharp and Lambrecht both emphasize, they confronted powerful actor in Germany who preferred a more centralized constellation.

Since a completely unitary system was ruled out by the occupying powers, contests focused on more versus less centralized models⁸.

O federalismo da antiga República não apresenta muitas assimetrias, e diante dos conflitos sociais ocorridos na época, à política, antes da reunificação da Alemanha, ficou caracterizada pela estrutura homogênea social e econômica, conforme Schultze (1999). Entende o autor que a *Grundgesetz*⁹ de 1949¹⁰ teve como objetivo o impedimento do abuso de poder público, buscando a reconfiguração do federalismo com o controle e equilíbrio dos poderes, bem como uma separação vertical do federalismo. Ainda, quando ficou configurado o federalismo, os constituintes não buscaram pela autonomia dos estados, muito menos a competição destes, mas a influência dos estados sobre a política federal.

Conforme evidencia Benz (2013, p. 17) “Bei der Neugründung des Bundesstaats im Jahre 1949 wurde das Bundesratsmodell von 1871 wieder aufgenommen, das dem Machtausgleich zwischen Bund und Ländern diene”¹¹, entendendo ainda que este modelo veio para corresponder a um padrão de solução de conflitos, ou seja, compreende que “Dieses Modell entsprach einem tradierten Konfliktregelungsmuster durch Regierungsbündnisse und Verhandlungen, das zum zentralen Bestandteil der politischen Kultur in Deutschland zuzurechnen ist”¹². Ainda frisa Schultze (1999), que com o reestabelecimento da democracia nesse período, o anterior Estado Unitário, permaneceu fora até os anos oitenta, pois visavam à expansão do federalismo cooperativo com a meta de uniformidade de condições de vida.

No período pós-segunda guerra, a redação dos mapas nacional e estaduais produziram um federalismo mais plural, com autonomia estatal significativa, contudo as sutis mudanças, mas cumulativamente profundas, mudaram a Alemanha de uma

⁸ Tradução livre: As instituições federais foram completamente desmanteladas nos anos do socialismo nacional, surgindo novamente após a segunda guerra mundial. Quando a república federal da Alemanha foi fundada fora das três zonas ocupadas pela França, o Reino Unido, Estados Unidos, os aliados colocaram certos limites sobre a natureza da constituição. Estes deveriam ser a base da constituição (denominada lei básica ou *grundgesetz* por sua suposta natureza provisória) elaborada pelo conselho parlamentar convocando em Bonn. Os aliados não eram ambiciosos ao exigir que a Alemanha fosse reconstituída como um estado federal, mas como eles confrontaram um ator poderoso na Alemanha que preferia uma constelação mais centralizada, o sistema completamente unitário foi descartado pelos poderes de ocupação, com cursos focados em modelos mais descentralizados e menos centralizados.

⁹ Tradução livre: Lei Fundamental

¹⁰ Artigo 20: A República Federal da Alemanha é um Estado federal, democrático e social.

¹¹ Tradução livre: No restabelecimento do estado em 1949, o modelo do Conselho Federal de 1871 foi retomado, que serviu o equilíbrio de poder entre os governos federal e estadual.

¹² Tradução livre: Este modelo correspondeu a um padrão tradicional de resolução de conflitos através de alianças e negociações governamentais, que é um componente central da cultura política na Alemanha.

forma forte na direção de uma unitarização, já que os legisladores estaduais diminuíram em conjunto com o aumento do poder na câmara federal à nível nacional, frisa Thelen e Karcher (2013). Ainda, quando ficou configurado o federalismo, os constituintes não buscaram pela autonomia dos estados, muito menos a competição destes, mas a influência dos estados sobre a política federal. Com o reestabelecimento da democracia, o anterior Estado Unitário, permaneceu fora até os anos oitenta, pois visavam à expansão do federalismo cooperativo com a meta de uniformidade de condições de vida, de acordo com Schultze (1999).

Em sequência, os primeiros 20 anos da República federal ficaram assinalados pela unidade entre os estados federados e o governo federal, que fazendo proveito do crescimento econômico e da história do estado de bem-estar social, permitiu-se a formação de um modelo de divisão de receitas que prevalece até o presente momento. Mesmo assim, as decisões do governo federal são negociadas, e conforme Limonji (2014), o modelo cooperativo foi constitucionalizado. No período de 1969 a 1982, ocorre uma mudança no controle por parte do Governo Federal, não ocorrendo de igual forma nos governos estaduais. O poder de veto do conselho federal passa a ganhar mais visibilidade e relevância, onde as propostas apresentadas pela coalização entre os liberais e sociais (entre elas estava a reforma do território dos estados e a revisão constitucional), de forma a permitir que se tenha uma formação de um modelo integrado com planejamento e orçamento tanto para a Federação como para os estados, não prosperam. (LIPPMANN, 2008).

Esse lapso temporal é marcado pela partidarização na política da Alemanha, bem como nas decisões cooperativas, que começam a se tornar mais difíceis, não por falta de uma base institucional, mas pela competição entre os partidos. Ficando o período marcado pelo impasse político, onde o alto crescimento econômico terminou e as fontes de desgaste da cooperação começam a demonstrar-se de uma forma mais evidente, segundo Lippmann (2008). Desde 1970 buscou-se a regulação na distribuição dos poderes entre os estados e o governo federal, contudo nenhuma comissão de estudos sobre a reforma, ou uma comissão constitucional do Bundestag e Bundesrat, após a reunificação dos dois lados alemães, não poderiam chegar a um consenso sobre mudanças realmente efetivas. Benz (2003) observa três fraquezas principais do federalismo até 1962; em primeiro está a possibilidade de ocorrer desencontros entre os partidos políticos, em segundo está a lentidão geral e a falta de

transparência quando a decisão da política federal, e em terceiro está a margem bem limitada de manobra da política estadual.

Mesmo com as mudanças ocorridas após o advento da *Grundgesetz* em 1949, referente a funções governamentais do nível federal para os governos estaduais, bem como com as várias tarefas comuns para ambos os níveis, causou uma confusão de competências entrelaçadas, conforme Benz (2003). Assim, uma quebra marcante no caminho do federalismo dito cooperativo, em que as decisões políticas na interação são realizadas pelo executivo no governo federal e no Estado, são vistos como pontos principais pela reforma constitucional de 1969. O Artigo 91 da *Grundgesetz* compromete aos governos federal e estadual o planejamento de maneira conjunta, com decisões cooperativas, em tarefas que em princípio eram somente da centralidade.

Isso vem a incluir uma melhoria na estrutura da economia regional, e até a reforma ocorrida em 2006, onde trabalhou com uma ampliação da cooperação entre os entes federativos. Cumpre salientar que essa reforma ocorreu não somente no campo constitucional, como também no financeiro, com a melhor divisão das receitas tributárias entre os entes, buscando a equalização fiscal, enfatiza Benz (2003). Interdependência e transparência são consideradas como palavras-chave quando a discussão do federalismo era guiada pela ciência e política.

Desde os anos 1960, a ciência traz críticas quanto ao estado unitário, assinalando fortemente para um estado de unidade descentralizada, considerando esta uma maneira de resolução do dilema de um passado não transparente e propenso a um bloqueio no modelo federalista. As reformas estruturais buscam o equilíbrio federativo perdido, estabelecendo responsabilidades claras e processos de tomada de decisão com maior transparência. (BENZ, 2003). Desde 1980, a reforma do sistema federal é considerada como um tema constante na política.

Embora os estados tivessem por meio do Bundesrat seu fortalecimento por meio da cooperação, ficaram deparados com o afinamento dos poderes legislativos, com sua responsabilidade financeira em relação a vertical, do governo federal, como também na horizontal, com a partilha de receitas (SCHICK, 2004). Contudo, é importante o destacado por Lippmann (2008, p. 4), quando entende que mesmo com a divisão dos governos federal e estadual, a Alemanha ainda possui algumas características de Estado Unitário.

Die Bundesrepublik Deutschland weist damit trotz der Gliederung in Bund und Länder, entsprechend den Definitionskriterien des kooperativen Föderalismus, Eigenschaften eines Einheitsstaates auf. Dies äußert sich vor allem dadurch, dass es eine bundesweite Einheitlichkeit oder Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zwischen den Bundesländern¹³.

Os municípios são equipados com suas competências e responsabilidades financeiras, e os Estados e municípios devem receber novas diretrizes para que possam fazer uma política responsável. Isso tudo significa que a autonomia desses níveis políticos, controlados de forma independente, devem elevar o desempenho de suas funções, conforme Schick (2004). Aqueles que eram favoráveis a uma reforma fundamental do federalismo, com a necessidade também de reforçar os direitos de participação política dos cidadãos, demonstravam que os pontos fortes do federalismo devem voltar à tona, ou seja, com oferecimento de formas possíveis de promover as preferências regionais, criando melhores condições para um Estado baseado na comunidade, com apoio aos interesses dos cidadãos locais (BENZ, 2003).

Nesse intermédio, surge a unificação em 1990, sendo um desejo dos partidos alemães, fundamental para a identidade do País, cabendo ao Governo federal assumir as rédeas da unificação (LIMONJI, 2014). Ocorre a formação de um governo mais centralizado, onde os estados têm um papel secundário, resultado do próprio processo. Contudo, ao assumir esse papel, juntamente com ele vem os custos da integração. Assim o governo se viu em uma situação difícil, frente as demandas dos estados, contrariamente daquilo que se esperava, pois conforme Limonji (2014), não ocorreu a criação de um Estado unitário disfarçado em uma federação, mas sim a expansão da federação, marcada pela desigualdade entre os entes federados.

O debate sobre a reforma federalista ganha impulso em 2003, onde os parlamentos estaduais reuniam-se com a ideia de uma convecção com todas as legislaturas estaduais, convocando todos os partidos políticos. Essa vontade ficou expressada na declaração de Lübeck, em 2003, onde o Bundestag, representado por diversos grupos, detinham os seguintes objetivos (2008 p. 30):

1 Klare Zurechenbarkeit politischer Verantwortung durch Subsidiarität und Konnexität bei der Erfüllung und Finanzierung der Aufgaben von Kommunen, Ländern und Bund;

2 Größtmögliche Transparenz politischer Entscheidungsprozesse;

¹³ Tradução livre: Apesar da sua divisão em governos federais e estaduais, a República Federal da Alemanha tem as características de um estado unitário de acordo com os critérios de definição do federalismo cooperativo. Isto é agravado sobretudo pelo fato de que existe uma uniformidade nacional ou equivalência de condições de vida entre os estados.

- 3 Verbesserte Beteiligungsmöglichkeiten auf allen föderalen Ebenen;
- 4 Stärkung der Entscheidungsfähigkeit;
- 5 Ausgewogenes Verhältnis von notwendiger Solidarität und Leistungsanreizen für föderalen Wettbewerb um die beste politische Lösung¹⁴

Passados os anos, Margedant (2008), entende que a busca pela eficiência da Federação começa a ser concretizada em 2006, quando surge a necessidade de adaptação à União Europeia. A Alemanha negociou uma reforma constitucional do seu federalismo, onde que em uma parte da negociação, o Governo Federal, solicitava maior celeridade no processo legislativo, e menor poder de vedação do *Bundesrat* (Conselho Federal); por outro lado, os estados pediam por autonomia e garantia de que seus poderes constitucionais não fossem reduzidos; Burkhart (2009, 52) coloca ainda que essa reforma ganhou o nome de “A mãe de todas as reformas”. Dessa forma, no Estado alemão, a formação de uma federação equilibrada, diante das características apontadas anteriormente, foi buscada ao longo de vários anos, com uma recente reforma e adaptação.

Entrou em vigor no ano de 2006, uma Lei de Implementação da Constituição e da Reforma do Federalismo. A principal alteração estava na distribuição de tarefas, os direitos do Bundestag foram reforçados por leis federais, assim como foram definidas as competências exclusivas do governo federal, e as responsabilidades dos estados, no artigo 70 e 71 da *Grundgesetz*.

Artikel 70

(1) Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. (2) Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bemißt sich nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung.

Artikel 71

Im Bereiche der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nur, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetze ausdrücklich ermächtigt werden. (DEUTSCHLAND, 1949)¹⁵.

¹⁴ Tradução livre: 1 Reordenar a atribuição de responsabilidade política através de subsidiariedade e ações relacionadas no desempenho e financiamento das tarefas de local, estadual e federal. 2 Máxima transparência dos processos de decisão política. 3 Melhores oportunidades de participação em todos os níveis federais. 4 Fortalecer a capacidade de tomar decisões. 5 Equilíbrio da solidariedade e os incentivos necessários para a competição visando uma melhor solução política.

¹⁵ Artigo 70 (1) Aos Estados cabe o direito da legislação, desde que esta Lei Fundamental não atribua à Federação a competência da legislação. (2) A delimitação de competência entre a Federação e os Estados rege-se pelas disposições da presente Lei Fundamental sobre a legislação exclusiva e a legislação concorrente. Artigo 71 No domínio da legislação exclusiva da Federação, cabe aos Estados a faculdade de legislar somente no caso e na medida em que forem expressamente autorizados para isto por uma lei federal.

Por ordem do governo federal, em 2006 a comissão primou pela modernização das relações financeiras entre estados e governo federal. Além disso, o Bundestag publicou sobre cinco benefícios trazidos com a reforma federalista de 2006, quais sejam: benefícios para o governo federal, onde este foi fortalecido, com a competência exclusiva para propor leis federais. O poder de veto por parte do Bundesrat continua a ser usado, contudo foi reduzido. Dentre os benefícios para os estados federados está o aumento de sua competência referente a política de educação e ensino superior – responsabilidade exclusiva para a construção de escolas, com cooperação do governo federal e estaduais para com o planejamento da educação, determinando o desempenho dos sistemas educacionais.

Alguns resultados não foram totalmente satisfatórios, pois as competências que foram atribuídas aos estados, no campo legislativo, não garante um espaço de manobra na política, e assim, não diminui a irrelevância dos parlamentos dos estados. Mesmo que seja considerado que o poder que os estados ganharam em áreas como a educação, a tradição alemã dificulta nessa questão, pois muitas vezes os processos de decisão são tomados em conjunto com outros estados. Referente ao *Bundesrat*, entende Burkhart (2009) que a redução do percentual de leis que são passíveis não representou uma alta modificação; os estados aumentaram as suas competências e em contrapartida cedem ao governo nacional poderes adicionais, como a luta contra o terrorismo, abrindo mão do direito ao veto sobre parte das leis nacionais, agilizando então o processo legislativo, conforme Burkhart (2009).

Ao final, cumpre salientar que no ano de 2009 ocorreu a segunda etapa da reforma de 2006, por meio da emenda (Lei de 29 de julho de 2009, p. 2248) à *Grundgesetz*, esta reforma trabalhou com as bases financeiras do estado nacional e subnacional, assim como deve ser realizada a terceira etapa da reforma nesse ano, devido à crise financeira e de refugiados (a competência para este caso é da federação, e com a reforma busca-se a competência concorrente e cooperada entre todos os entes federados, mais os municípios) que assola o país.

Para 2020, com a equalização fiscal advinda dos anos anteriores, o governo federal e estaduais pactuaram uma reforma que abrangesse a reorganização das operações financeiras, passando o governo federal a ter mais poderes, como na administração fiscal, investimentos em educação, etc. e em troca o governo federal concederia mais benefícios aos estados. Observa-se, após o estudo dessa estrutura

federalista, o surgimento da brasileira e a sua concretização nas constituições, de modo em que se pode verificar que independentemente das diferenças, quanto a população, extensão do território, cultura, dentre outros, outras formas federativas merecem o estudo. O que também servirá de base para a resposta ao problema proposto.

2.2 O surgimento da federação brasileira e a sua concretização nas constituições.

No Brasil, conforme a tradição da República, a Constituição Federal de 1988, no artigo primeiro declara que a forma do país é de um Estado federal. Tendo origens Norte-Americanas, Bercovici (2004) faz uma análise da formação no Brasil, percorrendo o Estado Unitário Imperial nos anos 1822 a 1889, a República, o Coronelismo e o Poder dos estados entre 1889-1930; assim como a centralização (1930-1945), a questão regional (1945-1964) e a Constituição de 1988.

A origem do federalismo foi em 1787, por meio da adoção do modelo por parte dos Estados Unidos, quando se tornaram independentes da Inglaterra. Por volta desses anos, alguns autores como Tocqueville, aperfeiçoaram a teoria de que se fosse adotado o Estado Federal, teríamos uma dupla soberania, uma federal e outra dos Estados-membros (BERCOVICI, 2004). No Brasil, alguns anos antes de ser proclamada a independência, no ano de 1817 tinham-se registros quando a adoção de um sistema federal, tendo em vista a Revolução Pernambucana que ocorria naquele ano, onde se buscava a independência do País, de Portugal e a adoção de uma república federativa observando o modelo utilizado pelos Estados Unidos.

Posteriormente, durante o período colonial, o país foi dividido de forma administrativa nas chamadas capitanias, que depois transformaram-se em províncias, no ano de 1821. Com a independência, adveio a Constituição de 1824, e nesse período os termos de confederação e federação não eram bem distintos como atualmente, percebendo-se por meio da leitura do ordenamento ora vigente, que ambos acabavam sendo sinônimos. Contudo, a palavra federação remetia os legisladores a federação dos Estados Unidos, associada a ideia de republicanismo, com a visão dos conservadores e daqueles aliados ao imperador e que eram adeptos do regime monárquico, o que causava estranheza, pois a adoção do sistema poderia colocar em risco a monarquia (BERCOVICI, 2004).

Mesmo com a confusão dos termos, e com a disputa que havia entre os legisladores que de federalismo era sinônimo de descentralização, a Constituição de 1824 dispôs em seu artigo 1º o termo como separatismo. Ainda, se manteve as divisas entre as províncias, não alterando os seus poderes. O ordenamento previa que os governos seriam presididos por pessoas que fossem nomeadas pelo então imperador, e que os cidadãos tinham direito de intervir nos negócios do local, no Conselho Geral da Província, bem como nas Câmaras dos distritos. Estas câmaras tinham competência de gerir a economia dos municípios, e os conselhos aprovavam as normas específicas referente a gestão dos negócios da província.

Frente a Constituição de 1824, Bueno (1958) constata que a ideia de federalismo vem associada ao separatismo, pois se proíbe que os poderes políticos venham a admitir, quanto mais celebrar, algum tratado, laço ou federação. Em decorrência disso, outro momento histórico que merece destaque com relação ao federalismo, foi na época da abdicação de Dom Pedro I, e o período regencial, até o ano de 1835. Dentre as reformas constitucionais que ocorreram por meio do Ato Adicional em 1834, destaca-se a transformação da regência, que era trina, em uma, com um mandato de quatro anos, e posterior criação das assembleias legislativas das províncias, substituindo os conselhos. Estes passam a ter uma certa autonomia, com o poder de elaboração de leis referente a resolução dos conflitos locais, caracterizando uma autonomia típica dos estados que adotam o federalismo, explica Bueno (1958).

Pode-se perceber, que até este momento, o império sempre era oposto ao ideal federativo, chegando a rotular como um pensamento criminoso, assim, na fase final, a ideia do federalismo ficou associada a bandeira republicana. Com a ocorrência disso, além de solicitar que a monarquia fosse substituída, o manifesto republicano buscava implementar a federação. A constituinte da primeira República, proclamada no ano de 1889, advinda no ano de 1891, emerge como uma consequência a crise do 2º Reinado, bem como da necessidade de instituição de um novo regime no território brasileiro. Bonavides e Andrade (1989), dispõe que o dia 15 de novembro de 1889 foi um golpe de Estado, onde a revolução encontrava-se escondida por trás deste.

O federalismo foi instituído em 1889, e as províncias antigas foram transformadas nos Estados. O resultado desse sistema ocasionou em desigualdades entre os entes da Federação e aqueles estados que eram mais fortes (São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul) dominavam a República (BERCOVICI, 2004). Entende Baracho (1997) que somente com a Constituição de 1981, foi adotada a

forma federativa, que rompe com o Estado Unitário Imperial. Dentre as mais diversas críticas ao modelo federal ocorrido no ano de 1981, a principal delas era que mesmo com essa forma, não foram supridos os anseios federalistas.

Ou seja, a forma de centralização decorrente da Constituição de 1981, foi asfixiante, no sentido de que as condições políticas da evolução desse regime, bem como com o domínio exclusivo do poder por parte do Governo nacional, e ainda por questões econômicas, estes fundamentos foram engajados no liberalismo inglês, no federalismo americano e também na democracia francesa (BARACHO, 1997).

Dentre as principais mudanças na estrutura do País, observando a Constituição de 1891, pode-se apontar troca da forma de governo monárquico para o republicano, bem como o sistema parlamentarista para presidencialista. No que tange a forma de Estado, do unitário, foi considerado como federal. A nova Constituição restou materializada, conforme Oliveira (2006, p. 51), como a escolha da república federativa presidencialista, abordando o federalismo como “uma forma de Estado denominada Federação ou Estado Federal, caracterizada pela união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional, ou seja, de autonomia federativa”. Dessa forma, o federalismo vem por meio de uma necessidade de organizar os estados da federação, sem que estes ficassem submetidos a pressão de um poder centralizado.

Nesse sentido, Fausto (2009, p. 249), aponta que “Não devemos pensar que o governo federal, também chamado de União, ficou completamente sem poderes”. Contudo, quanto ao federalismo, a adoção e também adaptação ao federalismo americano, encontra-se uma peculiaridade, a necessidade de as oligarquias conquistarem autonomia de seus territórios, sob os quais detinham o poder. A principal e característica mais diversa da federação, está na disparidade econômica e social entre os entes federados, esclarece Maués (2005).

Assim, a crítica realizada por Furtado (1999), analisando o federalismo brasileiro, aponta que para que este sobreviva, há a dependência relacionada com a solidariedade e cooperação entre os membros, pois o federalismo vem para atuar como um mecanismo de expressão da ideia de que a organização política deve ter como base esses dois fatores. Um dos dilemas da formação do Estado Federal no Brasil está a questão da centralização e a descentralização, que diante do entendimento de Baracho (1997), por meio da colonização portuguesa, não foi criado

uma centralização que consiga ordenar a ação dos grupos privados que se instalaram nas regiões brasileiras.

A reforma constitucional de 1926 teve vários temperes, que ocorreram pela luta civil, impondo aos estados a necessidade de adotar normas assecuratórias temporárias, no que tange a impossibilidade de reeleição dos governadores, representação de minorias e também relacionadas a competência do legislativo, com a finalidade de ser decretada as reformas constitucionais. Após a o término da Primeira Guerra Mundial, observa Bercovici (2004), que os enfrentamentos entre as oligarquias estaduais, juntamente com a crise econômica e a quebra da Bolsa de Valores de Nova York, no ano de 1929, causaram a queda da Constituição de 1891. Assim, com a finalidade de colocar um fim no impasse financeiro entre os estados, dava-se a impressão de incapacidade para a autonomia, admitindo a intervenção do Governo nacional nos estados, buscando a resolução dos problemas financeiros. Após a revolução de 1930, fato que gerou a nova Constituição de 1934, o Brasil afirma o modelo federativo com o aumento do poder do Governo nacional, conferindo a este, competências não especificadas e que eram pertencentes aos estados federados.

Por meio de um processo de equilíbrios e desequilíbrios, recorda Kulgemas (2001, p. 33), a metáfora da “sístole/diástole”, ou seja, a chamada alternância entre os períodos de descentralização e centralização, identificando-se a descentralização com os avanços da democracia e a centralização com o autoritarismo. A Assembleia constituinte que foi criada em 1933 permaneceu em consenso na questão da manutenção do federalismo, não sendo então, apresentada nenhuma proposta para a unificação. Imbuída na missão de concretizar o federalismo cooperativo, instituiu no seu artigo 9º, a possibilidade de a união e os estados celebrar acordos, fixando no artigo 10º a repartição de competências entre os entes, dando ênfase a solidariedade. Contudo, a cooperação somente pode ser verificada nos artigos 140º e 177º, tratando os dispositivos dos casos de endemias e secas da região Norte e Nordeste (DALARI, 1968).

A Constituição de 1934, tinha como princípios básicos, de acordo com Ferreira (1987 p. 17) “a democracia, o liberalismo social, o federalismo, o presidencialismo, a separação de poderes e o nacionalismo”. Manteve a República, o sistema presidencialista e o modelo federativo, sendo que este foi reduzido por meio da autonomia concedida aos estados, em virtude do aumento das competências da União. Classificada por Miranda como a mais completa, com relação as outras

constituições da América, durou apenas um ano e meio, uma vez que foi alterada por três emendas, entende Ferreira (1987). Logo após, no ano de 1937, obteve-se um novo ordenamento constitucional, que implantou a ditadura de Vargas, extinguindo a federação, e organizando o Estado Novo, atuando de maneira autoritária e de poder individualizado.

Nesse período, ocorreu a intervenção por parte do Governo nacional de forma permanente, o fim das constituições dos estados e também do regionalismo, assim, perdeu-se a repartição de competências entre os entes federativos. Esse ordenamento resumiu-se em uma Constituição de um só homem, conforme Ferreira (1987), pois a centralização deu-se de maneira arbitrária. O centralismo pode ser observado nessa relação, onde o interventor federal, de acordo com o artigo 9º, era nomeado pelo então presidente da república. Ao contrário das outras constituições que já vigoraram, estas afirmaram a não intervenção por parte do governo central ao subnacional, somente em casos excepcionais.

Quanto ao federalismo, no entendimento de Campos (2001 p. 95), os Estados deveriam ficar subordinados a vontade do povo, respeitando a integridade do País “se a integridade desta (da Nação) impõe sacrifício territorial aos estados, tal sacrifício é feito em benefício dos próprios estados”. Dessa forma, se achasse necessário, a união podia intervir nos governos subnacionais dentro das hipóteses elencadas pelo artigo 9º, poder advindo de sua autoridade de comando e mantenedor da harmonia nacional (DALARI, 1968). Foram enormes as críticas levantadas desde o federalismo de 1891, o qual era conduzido a descentralização (CAMPOS, 2001).

Com as dificuldades de implementação de um modelo federalista cooperativo, conforme se idealizou em 1934, somou-se a Constituição de 1937, constrangimentos relacionados com a centralização, mantendo-se o federalismo apenas nominalmente. No ano de 1946 o País promulga a nova Constituição, que restaura os princípios do federalismo cooperativo e da democracia, que visava à redução das desigualdades regionais, entendendo Souza (2004) que foi inicialmente influenciada por ideais liberais.

Esse ordenamento estabelece um convívio com o princípio da autonomia, observado a partir do federalismo clássico, juntamente com a cooperação, que é dada pelo federalismo contemporâneo. Ainda complementa a atividade cooperativa, por meio da criação de organismos regionais, que venham a projetar a presença administrativa do Governo central, nas diversas áreas do seu território, nesse ponto,

ocorre um aumento da cooperação administrativa e também financeira entre a União e os Estados federados.

Dessa forma, a Constituição de 1946 apresentou características desenvolvimentistas, como a retomada da autonomia dos Estados, inovando quando concede aos municípios a faculdade de autogoverno, assim como a retomada da repartição das competências entre os entes (BASTOS, 1996). Contudo, a tendência centralizadora foi mantida, e de fato percebeu-se diversas tentativas de reduzir as desigualdades entre as regiões e a repartição das competências em matéria tributária. De uma maneira significativa, restou fortalecido o regime democrático, com a maior fiscalização inclusive em fraudes políticas (DALARI, 1968).

O final de sua vigência foi conturbado, e com diversos retrocessos. Com a renúncia de Jânio Quadros no ano de 1961, assume João Goulart, e mesmo com inúmeras transformações que tentou realizar em seu governo, inclusive com o acordo político para a implementação do sistema parlamentarista, poucas destas se efetivaram. Sendo que em 1963 os cidadãos optam pelo retorno do sistema presidencialista, e após o golpe militar de 1964, o então presidente foi deposto, assumindo Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco. Com a sucessão dos governos militares, foi implantado no Brasil, um governo totalitarista que restringia garantias e liberdades individuais, por meio de intervenções federais e perseguição política (BASTOS, 1996).

A multiplicação de atos institucionais e normativos, que vinham alterando a Constituição, transformaram-na em uma letra vazia, e em 1967 foi criada uma nova Constituição, com a ideia de preservar os princípios e as práticas democráticas, enfatiza Dalari (1968). A afeição totalitarista foi complementada pelo Ato Institucional de número 5, que conferiu ao chefe do executivo, poderes ilimitados, onde o federalismo ficou claramente restrito ao caráter nominal, pois havia um unitarismo descentralizado, conforme Santos e Andrade (2008). Observa-se a partir dessa Constituição, um dos períodos mais escuros da história brasileira, considerada como um apogeu antifederalista, caracterizado pela negação da descentralização do poder.

No ano de 1969, por meio da Emenda Constitucional de número 1, uma nova Constituição estava vigente, que substitui o nome de Estados Unidos do Brasil, para República Federativa do Brasil, representando uma mudança um tanto axiológica no federalismo, mesmo não modificando a sua estrutura social. Pretendeu-se instaurar uma subordinação dos estados federados para a União, incluindo o direito de

intervenção nas atribuições administrativas, segundo Santos e Andrade (2008). Em verdade, o poder necessitava se manter consolidado, e para que isso fosse acontecer, retirava-se qualquer que fosse a insurgência por parte de algum estado, conforme explica Santos e Andrade (2008).

Com a redemocratização de 1980, ocorreram novas perspectivas para o federalismo no Brasil, em que com a nova Constituição de 1988, a Federação foi restaurada, tendo isso expresso em seu artigo primeiro. Uma das grandes inovações foi à inclusão dos Municípios como entes da federação, conforme Bercovici (2004). Frente a isso, verifica-se o anseio da Constituição de 1988 na promoção e estruturação da forma federalista no Brasil, na tentativa de descentralizar a estrutura, acarretando em uma maior autonomia aos entes. O artigo 1º da Constituição de 1988 procurou estabelecer a forma de estado e de governo, onde Horta (1996) aponta que se trata de um coroamento da evolução e amadurecimento da federação brasileira, onde concedeu-se maior autonomia aos estados membros, buscando um reequilíbrio na federação.

Esta buscou o resgate do federalismo, estruturando o sistema de repartição das competências entre a União, estados e municípios, primando pelo equilíbrio das relações de poder entre elas, de acordo com Silva (1991). Clève (1993 p. 57) é contundente ao apontar as críticas do sistema federal, entendendo que este pretende induzir uma leitura federalista, quando esta deve ser unitarista, em que “o texto constitucional de 1988 lembrará a sentença de Marx a respeito das declarações burguesas de direitos humanos: cada direito expresso ou reconhecido por um artigo é desmentido, logo a seguir, por outro”.

Compreendendo ainda que assim é com a Constituição Federal, quanto esta trata da federação, pois “cada afirmação da autonomia do Estado-Membro implica outra que a limita, a restringe, a desmente”, e que por isso alguns juristas entendiam que o Brasil não é mais aquele que foi durante o Império “após o Ato Adicional de 1834, que concedeu uma relativa autonomia política para as, então, Províncias: um Estado unitário descentralizado” (CLÈVE, 1993 p. 57).

Por conseguinte, observa-se que a Constituição traça uma estrutura política e administrativa que estabelece uma sistemática de distribuição de competências entre os entes federados. Desde a primeira Constituição em 1824, o princípio da indissolubilidade dos estados está presente nos textos, e em 1988 está arrolado, com a diferença de que nesta, os Municípios são considerados como entes da federação.

Pode ser caracterizado o federalismo pelo princípio da não intervenção, ou seja, a união não pode intervir nos estados, e estes em seus municípios, observados as excepcionalidades dos artigos 34 e 35.

Para que um Estado venha a ser do tipo federal, uma das exigências é a descentralização, ou seja, deve-se ter um mínimo de poder para os entes federados, representado, segundo Clève (1993), os seguintes aspectos: primeiro a capacidade de organizarem-se, por meio a Lei Orgânica; em segundo pela escolha de governo pelos cidadãos do estado federado, em terceiro editar as suas próprias leis, respeitando as outras competências, em quarto a capacidade de administração e por último ter a capacidade financeira. Observando os dispositivos constitucionais, são outorgados ao governo central, mais de sessenta atribuições, não somando as competências legislativas privativas, e enquanto isso, cabe aos estados federados as competências residuais.

O modelo federalista, de organização do estado, se mostra eficiente e também de suma importância para a garantia e funcionamento dos institutos democráticos. Descentralização, legitimidade e representatividade são os principais valores que devem ser perseguidos pela organização federalista. A federação brasileira surge de um fascínio, por meio de uma ideologia, em que a implementação dessa forma vem inspirada no modelo norte americano. Contudo, após a Constituição de 1988, surgiram agravamentos e as crises financeiras enfrentadas pelos estados e municípios, com o aumento de gastos, endividamento e a crise da previdência social.

Além do mais ocorreu uma descentralização assimétrica lenta das políticas sociais e a desarticulação da política federal e do desenvolvimento regional, ocasionando uma diminuição da manutenção das competências por parte dos entes federados, principalmente por parte dos governos locais, tendo em vista a sua absoluta impossibilidade orçamentária, devido ao sistema desproporcional adotado pelo Brasil. A partir do evidenciado até aqui, com relação as duas federações, pode-se verificar as diferenças das duas estruturas federalistas e os períodos de descentralização e centralização do poder, e para que se possa observar a importância do modelo alemão e seu exemplo para o caso brasileiro, passa-se a diferenciar o modelo de federalismo cooperativo e competitivo.

2.3 Federalismo cooperativo e competitivo: contexto histórico e institucional.

Para realizar uma melhor análise das diferenças entre os modelos de federalismo competitivo e cooperativo, observa-se o primeiro modelo a partir dos Estados Unidos, sendo considerada a primeira federação da história, onde se estimula a concorrência entre os estados membros. E em segundo o cooperativo por meio do Estado alemão, onde os três níveis da federação não competem entre si, como no competitivo, colaborando na execução das tarefas. Observando ao final o modelo adotado pelo Brasil, que faz uma união dos dois modelos a serem apresentados, de acordo com Reverbel (2012).

O Federalismo competitivo, surge por meio do anterior sistema dualista, implementado nos Estados Unidos, onde foi moldado com o intuito de ser evitada a tirania do governo central, bem como a manutenção das diferenças existentes entre os Estados membros. Consistia na ideia de que o governo nacional e o subnacional fossem parceiros, mas com competências distintas, sendo que o primeiro estaria limitado aos poderes de acordo com a Constituição, e segundo competiria frente a elaboração de todas as outras políticas relacionadas com o Estado, enfatiza Krumann (1997). Dessa maneira, o federalismo dual, condiz naquele em que duas esferas de governo, tem as suas competências específicas, em contrapartida, o federalismo competitivo é compreendido por Wagner (2004), como aquele que foca em uma governança aberta que venha para enfrentar os desafios pertencentes a organização social.

O federalismo dual começa a ser formulado após a independência americana, com base em semelhanças econômicas referente as ideias de desenvolvimento do livre mercado e da eficiência da liberdade na área econômica no século XIX. Aqui ele é construído a partir das teorias da eficiência econômica na alocação de recursos, que até então eram escassos. Alguns autores apontam que o surgimento do federalismo competitivo se dá com as políticas do *New Federalism* dos governos de Richard Nixon, no ano de 1969 a 1974 e de Ronald Reagam, no ano de 1981 a 1989, tendo em vista a necessidade de atribuição de uma maior responsabilidade aos governos estaduais, referente a oferta de políticas públicas, fortalecendo o processo de descentralização, em oposição a centralização ocorrida anteriormente. De acordo com Reverbel (2012), o federalismo americano, que é a primeira forma do federalismo encontrada na história, é competitivo dual.

Assim, os Estados Unidos entregaram ao poder central somente aquilo que estava na Constituição, assegurando que este não se tornasse forte o suficiente para

eliminar a autonomia dos estados. De acordo com Reverbel (2012, p. 96), o Estado se protegeu por meio de duas formas: “primeiro, limitando a extensão do poder central ao expressamente concedido; segundo, liberando o poder local para exercer a competência plena, ressalvadas as hipóteses da vedação expressa”. A noção do federalismo competitivo não vem a ser resumida apenas ao fato de assegurar aos estados membros os direitos, muito menos devolver o poder aos níveis mais baixos. Não consistindo em apenas uma separação e distribuição de poder entre os entes, mas uma efetiva competição entre os governos. Assim, não se trata de um governo descentralizado, ou de relações intergovernamentais (DYE, 1990).

A diferenciação do federalismo dualista para o competitivo é realizada por Dye (1990), determinando que a principal diferença entre eles está na repartição de competências, pois no primeiro as competências são repartidas entre os entes e não há intervenção de outro membro, já no segundo, o governo nacional lida diretamente com os governos locais, mas os estaduais e os locais possuem um nível maior de discricção, sendo competitivo devido à concorrência entre os governos estaduais e locais.

Importante salientar a influência da doutrina social da Igreja Católica, quando da formação do Princípio da Subsidiariedade, onde reforça na Encíclica do Quadragésimo Anno, o caráter competitivo do federalismo. De acordo com Lobo (2006, p. 34), o texto da Encíclica quando dispõe que “não é ilícito tirar aos indivíduos para atribuir à comunidade o que eles podem realizar por seu próprio esforço e atividade”, está dizendo que para aquelas coletividades mais vastas, se deve atribuir apenas uma atuação complementar e suplementar no desenvolvimento e também na aplicação de soluções que se tornem passíveis de serem encontradas por um ente menor. Ainda, conforme o autor, esta aduz que a intervenção social deve ser proporcional, somente quando for necessário, um auxílio ao corpo social, nunca destruindo ou absolvendo núcleos menores.

Uma das características do federalismo competitivo é a atuação dos governos dentro dos seus limites territoriais onde cada estado deve respeitar a sua esfera de competência. Ainda, traduzindo-se em uma divisão de poder entre governo central e estadual, há a possibilidade de se ter uma exceção, onde determinada tarefa não está expressa, podendo haver uma concorrência e competitividade entre os estados, de acordo com Reverbel (2012). Assim esse modelo também reconhece, “desde una formulación teórica, las demandas de devolución de poderes de los estados y de

mayor autonomía de los gobiernos locales” (COCK, 2010, p. 205). E baseando-se na perspectiva de escolha, pressupõe que o governo é a parte interessada, e que dessa forma a descentralização deve ser projetada de modo a “desarmar” o governo central e o seu poder monopolista.

A operação do modelo competitivo tem gerado diversos questionamentos na literatura americana, bem como críticas. Dentre elas está a questão de que a descentralização de competências que o federalismo supõe levará a uma diversidade de políticas públicas, bem como de regulações, podendo a vir a gerar diversidades entre os estados e governos locais (COCK, 2010). Ainda, a adoção dessa forma tenderia a aumentar as diferenças regionais, e se observado a partir da aplicação do princípio da subsidiariedade, que vem a implicar uma maior autonomia financeira aos governos subnacionais, o efeito que o federalismo competitivo traria para os entes menores seria o agravamento de sua situação financeira, aumentando a distância dos entes mais desenvolvidos. Entende Cock (2010, p. 205), que o federalismo inclui três formulações baseadas em sua proposição teórica, uma relacionada autonomia, outra com os custos dos serviços e bens públicos e a última para com as atividades produtivas.

El federalismo competitivo recoge nuevamente estas formulaciones basando su proposición teórica en tres elementos: 1) la autonomía de los gobiernos regionales y locales es esencial para el logro del bienestar de los habitantes que viven en sus ámbitos territoriales, pues las preferencias de los contribuyentes se satisfacen mejor en un sistema de varios niveles de gobierno que en un gobierno que tiene en un nivel el monopolio de los bienes públicos; 2) los costos de los servicios y bienes públicos deben ser iguales a los ingresos recolectados por los contribuyentes en cada jurisdicción, y 3) debe existir la posibilidad de movilidad tanto de los contribuyentes como de las actividades productivas¹⁶.

Pode-se observar que o modelo tem elementos normativos e positivos, e ambos afirmam que os tamanhos e as esferas de atividade dos governos, assim como as organizações privadas, são todas propriedades emergentes de um processo altamente competitivo. A normatividade vai muito além, e compreende que é desejável que o processo seja aberto, e não restrito e manipulado, como acontecia com o

¹⁶ Tradução livre: O federalismo competitivo novamente inclui estas formulações baseando a sua proposição teórica em três elementos: 1) a autonomia dos governos regionais e locais é essencial para alcançar o bem-estar das pessoas que vivem em suas áreas territoriais, como as preferências contribuintes estão satisfeitos melhor em um sistema de multi-camadas de governo em um governo que tem um nível de monopólio de bens públicos; 2) Os custos de bens e serviços públicos devem ser iguais às receitas cobradas pelos contribuintes em cada jurisdição, e 3), deve ser possível de mobilidade os contribuintes e atividades produtivas.

dualista. Qualquer que seja o processo competitivo, ele é enquadrado por meio de um conjunto de regras que vão direcionar as interações entre os participantes.

O federalismo pode ter diversas formas institucionais e legais, dependendo da vontade e dos interesses políticos que predominam em determinado período de cada país. O competitivo, que muitas vezes é trazido como sinônimo do dual, permanece caracterizado pela descentralização e repartição de competências de forma horizontal. Um dos modelos federalistas oposto ao apresentado, é o cooperativo, que tem como principal marco a inter-relação entre as instâncias central e local, trazendo a repartição vertical de atribuições constitucionais, priorizando os mecanismos de cooperação, e aproximação entre os entes federados. Um dos maiores exemplos dessa forma é a Alemanha, principalmente a partir do pós-guerra, a partir da Constituição de Bonn, em 1949.

No Estado alemão, o modelo que vigora é o de cooperação, que durante anos provou dar para a República subsídios de manutenção e cooperação entre os níveis políticos, sociais e econômicos, de acordo com Schmidt (2001). Ainda, entende Camargo (2001), que no federalismo cooperativo alemão, não se tem uma separação rígida dos entes, por isso que o princípio da subsidiariedade funciona, pois aquele que está situado no nível maior, que irá complementar as ações do ente inferior.

O modelo competitivo que é apresentado por meio de uma rivalidade entre o poder central e descentralizado, é substituído pela cooperação e solidariedade entre os entes, em que a busca está no sentido de corrigir ou atenuar as desigualdades entre os entes, garantindo um equilíbrio, de acordo com Reverbel (2012). Da mesma forma, os mecanismos redistributivos detêm a sua importância, enquanto o poder central assume a distribuição do poder político no território. Ainda conforme Affonso (2003), o federalismo cooperativo prima pelo bem-estar da coletividade, apoiando-se na interação e colaboração entre os entes; já o federalismo competitivo busca introduzir soluções do mercado para os enfrentamentos do governo, em que nas escolhas realizadas pelo sujeito ou contribuinte, entre estruturas de governo, aquela que for capaz de operar com maior eficiência, menos custos e maior qualidade.

O início desse modelo na Alemanha está na reorganização do Estado após o final da Segunda Guerra Mundial, por meio da *Grundgesetz* de Bonn em 1949. Foi amplo o debate antes da sua consagração, e segundo Beyme (1993), os principais debates anteriores a *Grundgesetz* eram a forma de representação dos estados federados na câmara legislativa nacional e o federalismo. Toda a história alemã,

desde o Império que passa por um processo lento de aglutinação das várias unidades políticas, e que em 1814 chega aos 39 estados, evolui, chegando hoje a ter 16 *Länder*. Toda essa estrutura, demonstra um federalismo que tem base associativa, e de acordo com Reverbel (2012), o federalismo da República de Bonn tem a sua ordem nas bases do princípio social.

O modelo alemão, é compreendido por Schubert e Klein (2006), como uma prática realizada entre os entes federados, com o intuito de auxiliar no cumprimento de tarefas, decidindo de forma harmoniosa, cooperativa entre si. Para essa construção de ordem política, tem-se abordado apenas um processo de desenvolvimento dentro desse modelo, sendo uma transformação prática do federalismo, que ocorreu sem uma mudança na estrutura federal, antes de consagrarem o modelo federalista cooperativo. Apontam alguns autores que o ponto de partida para esse processo, que gerava críticas ao federalismo, visava apenas que a percepção da tarefa federal não era suficientemente eficaz, e as diferenças entre os níveis eram inaceitáveis. Com essas críticas, mudanças foram feitas no Estado alemão, obrigando-o a ser cooperativo e descentralizado de forma rigorosa de tarefas entre os entes.

Na Alemanha, o federalismo de cooperação tem a finalidade destacada, conforme já mencionado, e a sua ideia fundamental não é a de um pluralismo condicional ou vinculado politicamente, mas sim a eficiência das ações governamentais que deve aumentar os processos de consulta e negociação entre os entes (KROPP, 2010). Esse fato aumentou no ano de 1960, por razões econômicas, e no ano de 1966 ocorreu uma crise econômica. A partir disso houve a coalizão entre CDU¹⁷, CSU¹⁸ e SPD¹⁹, sob o comando do então chanceler Kurt Georg Kiesinger, como uma maneira de responder a crise por meio de programas de estímulo oferecidos pelo governo, e com isso reforçou-se o crescimento econômico. Contudo para que isso fosse realizado, foi necessária a coordenação de políticas econômicas e financeiras entre todos os entes federativos. O objetivo estava na modernização do país, por meio da expansão do Estado de bem-estar, e para que isso fosse alcançado, o sistema federal sofreu mudanças.

Um dos mais importantes fatos dessa reforma, era a distribuição das receitas fiscais entre os entes, pois antes a União detinha toda a receita, distribuindo de

¹⁷ União Democrática Cristã

¹⁸ União Social Cristã

¹⁹ Partido Social Democrata

maneira gradual aos governos subnacionais. Com isso, aprofundou-se a cooperação entre os governos, ancorando novas estruturas, aplicado de forma sistemática como um instrumento de política e qualidade do federalismo. Cooperação passa a significar muito mais que a interação entre os entes, mas sim uma rede compartilhada de tomada de decisão, formando-se a integração política²⁰.

Com essa reforma foram lançadas tarefas conjuntas entre os entes, e a cooperação de várias instituições do Estado pode ser descrita como uma sobreposição de competências e também de padrões de coordenação e consulta de poderes. Essa sobreposição é chamada de integração política (*Politikverflechtung*), descrevendo a forma tanto horizontal como vertical dos níveis organizacionais de tomada de decisão dentro do território alemão.

Por conseguinte, na reforma do ano de 2006, a discussão sobre as alternativas para o *Politikverflechtung* leva os defensores do modelo federalista competitivo a buscarem resultados de maior vinculação com as responsabilidades e receitas de recursos, contudo, essa ideia não obteve sucesso. Ainda, pesquisas tem demonstrado que os cidadãos encontram dificuldades na compreensão da divisão de responsabilidades entre os níveis, sendo que a maioria deles defende a divisão da federação em estados membros dotados de poder, de forma semelhante ao que acontece nos Estados Unidos. Kropp (2010, p. 12), entende ainda que a cooperação também pode acontecer em um terceiro nível, entre países.

Mitunter gilt, kooperativer Föderalismus, auch als Oberbegriff, unter dem man die Politikverflechtung als eine besondere Spielart der föderalen Zusammenarbeit subsumiert, teilweise unterscheiden Darstellungen schon definitorisch zwischen kooperativem Föderalismus und Politikverflechtung. Ersterer wäre demzufolge durch Kooperationsformen gekennzeichnet, die auf grundsätzlich freiwilliger Basis vorgenommen werden, die also den Austritt von Handlungsträgern aus der Kooperation, und ein eigenständiges Handeln der Gebietskörperschaften erlauben. Politikverflechtung hingegen ruht auf einem Zwangsverhaltdlungssystem, sie ist verfassungsrechtlich und durch institutionell verfestigte Normen vorgeschrieben. Die Akteure besitzen

²⁰ A integração política se estende não só para a política de controle (controle entre entes federados). Ele também causa o financiamento das funções do Estado, onde o objetivo da reforma Federal da Grande Coligação 1966-1969 foi um financiamento comunitário de federal e estadual para serviços governamentais importantes. A questão da integração política sofre críticas até hoje, pois após esse período, os déficits democráticos surgem como um resultado do deslocamento da legislação dos parlamentos dos estados, no conselho federal, devendo ser removido para que se tenha uma maior independência do País, melhorando a transparência das decisões políticas a nível federal. A concessão de uma maior autonomia permitiria que o país competisse com outros, na busca por melhores soluções, e essa tarefa de separação como uma alternativa para a integração política, deve fortalecer as possibilidades democráticas do federalismo, sua força e seus cidadãos, de acordo com Kropp (2010).

Vetormacht, so dass ein anhaltender Dissens zwischen den Partnern eine Blockade nach sich zieht²¹.

Frente a isso, essa reforma foi implementada em duas etapas, primeiramente no ano de 2006, conforme já evidenciado, e em segundo no ano de 2009. Já no ano de 2020, as relações financeiras entre o governo nacional e subnacional serão discutidas novamente, assim como o equilíbrio financeiro do País, por meio do já assinado, Pacto de Solidariedade II. Cumpre salientar que o primeiro pacto vigorou até 2004, e por meio dele, estados e comunidades receberam 94,5 bilhões de euros, referente a compensação financeira do lado ocidental e o governo federal (KROPP, 2010). Visto que o primeiro pacto não traria mais resultados para a Alemanha, negociou-se o segundo, onde dentre as principais características, está a cooperação entre *Bundesrat* e *Bundestag*.

O novo pacto está dividido em dois “*Körben*” (Cesta) – em que no primeiro o governo federal disponibiliza recursos financeiros disponíveis na busca pela redução das lacunas na infraestrutura e na compensação da situação financeira dos municípios. No segundo momento, se compromete, até 2019, a reconstruir o Oriente, por meio do desenvolvimento econômico, urbano e inovação, investimento em habitação, transportes, e eliminação de danos ecológicos. Passa o Estado alemão a reforçar o federalismo cooperativo, por meio da repartição de competências, assegurando que essas tenham viabilidade financeira, para que sejam efetivadas, como pode ser observado por meio dos pactos e reformas apresentadas.

Nesse sentido, é importante destacar o princípio da lealdade a federação, o *Bundestreue*, que “obriga os entes estatais a exercerem as suas competências de forma sempre respeitosa em relação aos interesses dos outros estados”, Krell (2008, p. 50). Sendo vinculado a concepção do *II Reich*, tem essa ideia principal, de exercer as competências dispostas na *Grundgesetz*, com lealdade aos outros entes. De acordo com o Tribunal Constitucional alemão, é uma obrigação, as partes que integram o pacto federal, de atuar conforme o espírito do pacto, colaborando com a sua consolidação e protegendo os interesses comuns.

²¹ Tradução livre: Às vezes, o federalismo cooperativo, também conhecido como um termo genérico, segundo o qual a integração política é subsumida como uma forma especial de cooperação federal, é de certa forma uma distinção entre o federalismo cooperativo e a integração política. O primeiro seria, portanto, caracterizado por formas de cooperação que se realizam voluntariamente de forma voluntária, permitindo a retirada dos atores da cooperação e da ação independente das autoridades locais. Por outro lado, a interdependência política recai sobre um sistema de dissuasão compulsória, é constitucional e pressuposto por normas consolidadas institucionalmente. Os atores têm poder de veto, de modo que a persistente dissidência entre os parceiros cria um bloqueio.

No Brasil, Krell (2008, p. 47) compreende que o federalismo cooperativo “representa um tipo ideal de relações intergovernamentais”, onde há o compartilhamento de tarefas entre os vários níveis de governo. A Constituição de 1988 foi significativa na redefinição do pacto federativo do Brasil, trazendo diversas regras novas para o ordenamento institucional. Das características relevantes destaca-se o favorecimento à descentralização e o compartilhamento de competências entre os entes, segundo Arretche (2000). Diante disso, verifica-se que não foram definidos os modelos de cooperação ou competição, e ao ser observada a descentralização na federação, direcionou-se ao modelo de competição. Contudo, a necessidade de cooperação é apontada pela Constituição, e esse padrão, entre competição e cooperação, ocasionou em políticas públicas e dilemas caracterizados em cada padrão, entende Arretche (2000).

Diante da compreensão do referido autor, aponta-se ainda para a adoção do modelo cooperativo com a abdicação da competição entre iguais que pode ser remodelado por meio de mudanças da comparação entre aqueles entes equivalentes. Camargo (2001) indica que “a ausência de cooperação predomina também entre os entes federados, cientes de seu poder e autonomia”. Observa-se as variações no contexto da história brasileira, onde ocorreram diversas flexibilizações conceituais, sendo possível a identificação de três matrizes, por meio das reações entre os entes da federação, de acordo com Cury (2006, p. 115).

1. O federalismo centrípeto se inclina ao fortalecimento do poder da União, em que, na relação concentração/ difusão do poder, predominam relações de subordinação dentro do Estado Federal. Pode se dar como exemplo o próprio Brasil entre os anos 1930 e 1980, embora com uns acentos diferenciados para os períodos específicos, como o de 1946-1964.
2. O federalismo centrífugo se remete ao fortalecimento do poder do Estado membro sobre o da União, em que, na relação concentração/difusão do poder, prevalecem relações de larga autonomia dos Estados membros. Pode-se assinalar como tal a Velha República, especialmente entre 1898–1930.
3. O federalismo de cooperação busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados membros, estabelecendo laço de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns. Esse federalismo político é o registro jurídico de nossa atual constituição.

Na cooperação nem a união, nem qualquer outro ente tem preferência ou atua isoladamente, mas todos devem exercer sua competência conjuntamente com os demais. Todos os entes colaboram para execução das tarefas determinadas. Não existe supremacia de nenhuma das esferas. A decisão é conjunta, mas a execução é separada (BERCOVICI, 2004). A Constituição Federal de 1988, dispõe em seu

preâmbulo que o país é formado pela união indissolúvel dos estados, distrito federal e municípios, estruturando-se por meio da cooperação, consoante aos artigos 1, 18, 23 e 60. Para dar conta da forma federativa ora adotada, a norma institui a repartição de competências e atribuições entre os entes, de maneira complexa, estabelecendo limites e reconhecendo autonomia, onde coexistem competências concorrentes e privativas de cada ente da federação.

A ideia de cooperação aparece na Constituição, em vários pontos, como no artigo 23. Como ela tinha a finalidade de delimitar mais precisamente as competências de cada ente, acabando com a tendência centralizadora, o artigo estabelece 30 funções concorrentes entre os diferentes níveis, Krell (2008). Assim como no artigo 30, temos a atribuição de vários serviços a serem prestados pelas prefeituras; esse fato não exclui a necessidade de uma distribuição racional dos encargos antes mencionados, pois uma parte das competências administrativas arroladas nos artigos são sobrepostas.

Por conseguinte, o autor entende ainda, sobre o alto grau de heterogeneidade de distribuição de renda nas diversas regiões brasileiras, impossibilitando uma melhor distribuição de encargos entre os entes da federação, sendo que a atual situação com diversas “áreas caracterizadas pelo vazio ou superposição de responsabilidades, é o resultado de uma disputa por recursos e encargos que extrapola essa determinação mais geral” (KRELL, 2008, p. 56). Tudo isso leva a uma interdependência dos entes, que só podem vir a atuar cooperativamente na base de acordos de mútuo interesse. E como ensina o autor, um dos problemas do federalismo no Brasil é a identificação das competências comuns, que causam impactos negativos em diversas áreas da gestão pública, prejudicando inclusive a reorganização tributária do País.

Os desafios para termos uma cooperação entre os entes diz respeito a concentração de competências por parte do governo central, observada a autonomia política e administrativa dos governos subnacionais e pelo conflito negativo de competências. Em primeiro, essa concentração de poderes é um fato que agrava as desigualdades regionais e em segundo, o conflito de competências causa um jogo de competências entre os entes, a exemplo do artigo 23 e em consequência a isso, os sujeitos interessados buscam respostas no poder Judiciário, para que esse intervenha, de maneira a forçar que os entes cumpram com os direitos fundamentais.

No Brasil, os instrumentos de cooperação já estão presentes na Constituição Federal de 1988, dependendo apenas de uma reformulação, tanto normativa, para

que se tenha uma melhor ordenação na repartição de competências, utilizando-se o princípio da subsidiariedade como orientador, e do interesse dos governantes, em manter reações colaborativas para a consecução do desenvolvimento, bem-estar e direitos fundamentais. Desse modo, até aqui pode-se observar que o federalismo de cooperação subsidiário, tal como ocorre no Estado alemão, serve de exemplo ao Brasil, pois não se apresenta como uma cooperação genérica entre os entes federativos, sendo muito maior que isso. Pois um Estado, quando possui essa característica, tem modos especiais de relação entre as instancias, onde a base de tudo está na busca pelo desenvolvimento nacional de modo equilibrado.

Tem-se uma construção conjunta, que é baseada na fidelidade federativa, onde todos os entes possuem a consciência da importância da sintonia e atuação comum, na busca pelo desenvolvimento, sem prejudicar outras instâncias. E aqui se encontra um dos pontos que também serve como um dos exemplos para o Brasil, a busca pelo desenvolvimento por parte de todos os entes, por meio da atuação comum e cooperada, servindo como uma corroboração as hipóteses apresentadas ao longo do texto. Observa-se a partir disso, o princípio da subsidiariedade como orientador de competências, dentro da estrutura federalista alemã e brasileira, onde frisa-se o escalonamento de forma também vertical, em que as competências permaneçam o mais próximo possível do nível menor. Em que os estados e união só deverão ceder determinadas competências que eles mesmos não são capazes de assumir.

2.4 O princípio da subsidiariedade na estrutura federalista em perspectiva comparada.

A Subsidiariedade é entendida por Martins (2003) como alheia a qualquer ideologia, doutrinas sistematizadas, não exprimindo uma opção valorativa. Os teóricos da subsidiariedade tentam buscar uma fonte nas origens do pensamento europeu, observando os fundamentos no espírito grego, assim como na filosofia cristã medieval e na visão germânica da sociedade. O ideal subsidiário surge com o Estado de Bem-Estar na Alemanha que é um dos pioneiros a apresentar uma cobertura obrigatória para os riscos sociais (em meados do século 19, a iniciativa de Bismarck com a aprovação no parlamento de um conjunto de leis que visavam a proteção social contra a saúde e acidentes). Diante dessa iniciativa, o Estado alemão passou a ter um executivo mais forte, com o equilíbrio da monarquia, representação no parlamento e federação, de acordo com Bertan (2001) e Rothfels (1938).

Com a criação da seguridade social, que se sobrepôs a algumas instituições que já existiam, de iniciativa individual e coletiva, criou-se associações na busca pela proteção aos riscos sociais, sendo esses locais conhecidos como arenas de debates e organização de greves (PALIER, 2010). Posteriormente, o período de reconstrução do pós-segunda guerra, teve como base a economia social, em que os mecanismos da seguridade social trouxeram elementos fundamentais para atuar junto com as forças do mercado, em controle do Estado. Esses fatores combinados com a política social, a reconstrução e o crescimento nos chamados anos dourados, acomodaram demandas sindicais, e democracias cristãs sem confrontos, sendo que as associações e as políticas de consenso se tornaram a base da sociedade cooperativa.

No ano de 1957, ocorreu a reforma da previdência na Alemanha, que trouxe uma correção aos benefícios e introdução de outros, com a finalidade de alinhar os padrões de vida dos trabalhadores. Ainda, desse processo, a reforma de 1972, traz uma garantia de seguridade mínima, para todos aqueles que eram segurados. Ao final, ficou sendo um *Welfare State* avançado, pois detinha uma cobertura semi-universal dos trabalhadores e benefícios, de acordo com Hockerts (1981).

Essa contextualização, das reformas previdenciárias foram assentadas no princípio da subsidiariedade, pois este princípio remonta para a doutrina católica, em que colocado para o Estado social, acarreta na intervenção deste na garantia de diferentes questões sociais que estão entre o Estado e indivíduo, em que estes podem assumir suas próprias responsabilidades. A intervenção estatal deve ser sempre subsidiária, ou seja, um recurso último quando os demais falham, centrando-se assim no fortalecimento das comunidades alemãs.

Tal princípio está alocado na teoria social, em que a sociedade deve se unir, pois só fazem algo dentro de um grupo social, como associações e sindicatos, tendo em vista que a política social fortalece um grupo, e este grupo cuida dos indivíduos, conforme Kersbergen (1995). No Estado alemão, a subsidiariedade está do lado do Estado minimalista, que se volta para as políticas de assistência, que buscam promover o bem-estar de outro, baseando-se em um planejamento central.

De forma paralela, verifica-se o princípio diante da *Grundgesetz* de Bonn, 1949, que ensejou diversas controvérsias, ainda mais na década de 1950 quando a orientação de existência do princípio se demonstrou diante do direito constitucional alemão, conforme Götz e Hecker (1999), e que este tinha identificação a dignidade da pessoa humana, defendida na Lei pelos artigos 1º e 2ª, além da proteção da família

(artigo 6º), livre associação privada (artigo 9º), autonomia administrativa nas comunas (artigo 28º) e sistema de repartição de competências (artigos 30º, 70º e 72º).

Na busca pela consciência de valores após a segunda guerra, ocorreu um renascimento do direito natural cristão, em que uma corrente afirmava para o acolhimento do princípio, tendo como fundamento a Encíclica Quadragésimo Anno, compreendem Weber e Gas (2000). Pela falta do expreso princípio, os seus defensores o viam dentro da *Grundgesetz*, nos direitos fundamentais e repartição de competências, contudo requeriam que este fosse reconhecido como um valor constitucional, como um princípio da *Grundgesetz*, disposto por Götz e Hecker (1999). Contrariamente ao princípio da subsidiariedade na *Grundgesetz*, entendem Weber e Gas (2000) que a corrente positivista entendia que a constituinte de 1949 teria negado o acolhimento desse princípio, refletindo na fixação de princípios que seriam concretos do ordenamento social. Além do mais, acusavam os defensores do princípio quanto as suas expressões, e embora concordassem que haviam elementos do princípio na autonomia das comunas e legislação concorrente, negavam este princípio.

Essa discussão, conforme dispõe Götz e Hecker (1999), não detinha relevância jurídica, tendo sido deixada de lado por 25 anos. Ainda, o Tribunal Constitucional da Alemanha, não acolheu o princípio, nem de modo geral ou vinculante, deixando questões abertas. De acordo com Clergerie (1997), tal posição foi engajada por seu caráter filósofo e religioso, acarreado em alegações de inconstitucionalidade por violação a esse princípio, e por meio do Tratado de Maastricht que esse debate recomeçou, influenciado pelos Länder (estados federados), que temiam perder a competência diante da União Europeia.

Após a ratificação do tratado, ocorreu a mudança na *Grundgesetz*, em 1992, dando um novo texto ao artigo 23, dispondo sobre o ingresso e participação do Estado alemão na União Europeia. Com esse dispositivo, os Länder asseguraram sua força participativa, e fizeram com que a subsidiariedade fosse expressa, no âmbito da *Grundgesetz*. De acordo com Götz e Hecker (1999), o referido artigo, estabelece que nos assuntos da União Europeia, tanto o parlamento federal, como os *Länder*, participará dos assuntos por meio do conselho federal, conforme o artigo 23, alínea 2. Ainda, esse conselho participará na formação da vontade do Estado alemão. Devendo o governo federal, levar em consideração a opinião deste conselho, quando se tratar de uma competência exclusiva do Estado, pois os Länder podem ser lesados. Já se a

causa for as competências legislativas dos *Länder*, a opinião do conselho deverá ser decisiva na formação da vontade (de acordo com a alínea 5).

Contudo, se a causa for competências legislativas exclusiva dos *Länder*, quanto as questões de educação, cultura, televisão e direitos humanos, esta deverá ser realocada para a federação, por meio de um representante dos *Länder*, nomeado pelo conselho (artigo 23, alínea 6). Ainda, a importância da subsidiariedade está no texto do artigo 23, pois este destaca que a Alemanha deve colaborar com o desenvolvimento da União Europeia, e que está vinculada à princípios federativos, sociais, e democráticos, como também ao princípio da subsidiariedade e proteção de direitos fundamentais dispostos na alínea 1. O artigo estabelece meios pelo qual a União Europeia seja construída pela visão alemã, incluindo o princípio federativo e da subsidiariedade.

O princípio da subsidiariedade no Estado alemão firma a relação entre ele e a União Europeia, contudo nessa época não solucionava os seus conflitos dentro de sua extensão. Aqueles que defendem o princípio entendem que no artigo 23 da *Grundgesetz*, tem-se argumentos suficientes para a aplicação interna do princípio. Sendo que pode ser verificado sobre dois pontos, colocados por Götz e Hecker (1999), primeiro por meio da repartição das competências entre a federação e seus estados (*Bund – Länder*); e a repartição das competências concorrentes.

A federação alemã está voltada para a repartição das competências concorrentes, conforme o que está disposto no artigo 72 e 74 da *Grundgesetz*, onde temos controvérsias com o reconhecimento da subsidiariedade e sua contribuição para a Alemanha. O referido artigo foi alterado em 1994 pela LF nº 42 e em 2006 pela LF nº 52, demonstrando que as competências concorrentes são de grande interesse atualmente, em função da unificação e dos impactos da União Europeia, bem como da preponderância da legislação alemã. Diante disso, a alínea 2 do artigo 72, continua com o critério da necessidade que equivale a subsidiariedade, e esses fatores apresentam matrizes distintas daqueles positivados no direito comunitário. Na atuação das comunidades fica amparada a necessidade da atuação de incapacidade do Estado-membro, por meio da dimensão dos efeitos da ação. Ainda, o papel da federação leva em consideração a necessidade de condições de igualdade em seu território, bem como a salvaguarda jurídica e econômica dos interesses comuns e conjuntos (QUADROS, 1995).

A subsidiariedade na Alemanha, no âmbito interno, significa que as responsabilidades públicas devem ser regulamentadas pelos cidadãos, quando for possível, no sentido de que os problemas devem ser resolvidos no menor nível político, ou seja, nos municípios. Com base nisso, de uma forma mais abrangente, o que o indivíduo não consegue realizar por sua conta própria, pode receber auxílio, se solicitado, a sua comunidade, município, consórcio, associação, *Kreis*, estado ou união, respectivamente. De forma a garantir que determinada competência e responsabilidade de cada esfera da vida, tenha reconhecida e efetivamente concretizada.

Esse princípio atua como um ordenador de distribuição de poder, e tem como ponto de partida, os municípios, de acordo com Carneiro (2012). Na Alemanha, a sociedade, por meio das associações, entre outros grupos, assume boa parte das tarefas em prol do bem comum, entendendo-se esse fato por subsidiariedade em sentido horizontal. Ainda conforme o autor, nos países anglo-saxões, muitas vezes a presença do Estado é solicitado pela população, onde os governos locais são os primeiros a serem chamados, por meio das políticas públicas, devido ao fato de estarem mais próximos aos cidadãos.

Nesse estudo, considera-se Políticas Públicas como “O conceito política pública remete para a esfera do público e seus problemas. ou seja, diz respeito ao plano das questões coletivas, da polis.” Schmidt (2008 p. 2311) destaca ainda que esse termo é utilizado com diversos significados “com uma abrangência maior ou menor; ora indica um campo de atividade, ora um propósito político bem concreto, ou um programa de ação ou os resultados objetivos por um programa” (SCHMIDT, 2008, p. 2311). Os autores Castro e Oliveira (2014, p. 22), as entendem como “como o conjunto de políticas, programas e ações do Estado, diretamente ou por meio de delegação, com objetivo de enfrentar desafios e aproveitar oportunidades de interesse coletivo”.

Nesse sentido, quando o ente local não consegue atender determinada demanda, entram em cena as instancias de cooperação intermunicipal, e por sequencia os outros entes, sendo fato entendido como subsidiariedade vertical. Assim o poder emana dos cidadãos, de baixo para cima, partindo em direção as instancias maiores. Ainda, a subsidiariedade observada na Alemanha, além da descentralização, também serviu para a centralização de algumas tarefas, garantindo a aplicação do critério de eficiência e economicidade. E em outros países, a exemplo de Portugal,

permitiu-se um raciocínio de uma maior descentralização, de acordo com Hermany (2012)

Por conseguinte, frente a descentralização que é comum na aplicação da subsidiariedade, esta possui aplicabilidade na federação brasileira, uma vez que se demonstra como um instrumento de ajuste para a especificidade dos interesses, bem como das ações eficazes. Compreende Baracho (1997), que o dinamismo do federalismo que se relaciona com a subsidiariedade, mostra a relação da integração com a autonomia, criando uma subsidiariedade nos pilares federativos, com a capacidade de assegurar paz e liberdade para os estados.

Já para Zimmermann (1999), tem por objetivo investigar a federação e a necessidade de um poder central, bem como o reconhecimento da finalidade e da distribuição das competências entre os entes federados. Segundo o autor, tais questões são pertinentes para a delimitação da autoridade de governo, bem como para que esta fique submetida às regras do Estado de Direito, com o controle social dos atos. Neto (2000) aponta para a concretização do princípio no Estado, em que entes menores devem preferir aqueles maiores, em qualquer atividade que sejam desempenhadas satisfatoriamente, cedendo competência para esses maiores quando não obtiverem vantagem sobre determinada atuação.

Ainda conforme Baracho (1997), frente a aplicabilidade desse princípio, entende que este se torna aplicável quando a ordem o poder tem limitações, de maneira em que equilibra-se a liberdade e detém o poder intervencionista do estado, indevido em muitas áreas da sociedade, possibilitando à União o controle, coordenação das atividades no pluralismo social. Ainda conforme evidenciado pelo autor, determinado princípio não tem como finalidade a destruição das competências dos estados, mas sim uma ordenação responsável.

A função subsidiária, diante de um princípio de competência, em que transferida para as comunidades e aos estados, é considerado como um princípio divisor de poder, conferindo a cada comunidade o necessário para a execução de seu papel. Gonçalves (2003) elucida que este se torna aplicável em regulamentações das relações de poder, servindo como escalonador das atribuições para o entendimento dos interesses coletivos, obrigando este a redefinir os níveis de atuação social, estatal e individual, diante da prossecução dos interesses individuais. Dispõe ainda que este princípio valorizou a autonomia individual e dos grupos, fomentando o expansionismo

das capacidades dos entes menores, pela ação os maiores promovendo a repartição das competências entre o Estado e a Sociedade.

O fundamento da subsidiariedade é encontrado, conforme Gonçalves (2003) e Martins (2003), no indivíduo, pois Aristóteles já entendia que qualquer homem detém a capacidade de realizar suas necessidades. Ainda, a sociedade por ele descrita, é comporta por grupos, e estes exercem tarefas específicas para responder aquelas necessidades insatisfeitas. Para o autor Neto (2000), o fundamento da subsidiariedade no indivíduo possui origem no fundamento de poder e organização social, e que este ordenamento busca pela proteção da autonomia, diante das estruturas da sociedade e Estado, cumprindo aqui, a subsidiariedade, o seu principal papel.

Em primeiro plano, o princípio da subsidiariedade não ganhou em nenhum momento uma expressa menção dentro de alguma Constituição do Brasil, em nenhuma das modalidades sociopolítica ou de organização estatal. Frente à repartição de competências, a Constituição de 1988 continuou entregando para a União, competências que muitas vezes esta não consegue realizar com plena efetividade, sendo que o objeto da subsidiariedade que serviria como um modo de reformulação do pacto federativo, não foi utilizado.

Retomando um breve histórico, que abarca somente o eixo das competências, o Brasil inspirou-se na federação norte-americana, sendo consagrada em 15 de novembro de 1988, inaugurando um governo provisório. Contudo, uma diferenciação que merece evidência é que no tempo em que os Estados Unidos optaram por um federalismo por agregação, onde os Estados são soberanos, e estes encontravam-se constituídos e organizados por suas Constituições, o Estado Brasileiro evidenciou um federalismo por segregação, em que as federações, não soberanas, foram criadas por intermédio do poder central, conforme disposto por Ferraz (1979).

A Constituição de 1981 passa a adotar um sistema de repartição de competência entre os entes, conhecido como federalismo dual, que foi inaugurado pela Constituição Norte-Americana, possuindo uma separação das competências, atribuindo umas exclusivas e outras remanescentes aos Estados-membros, evidenciado pelo artigo 34 e 65 da referida Constituição. Já na Constituição de 1934, conforme evidência Horta (2002a), ampliou-se a organização dos poderes no sistema federal, relevando competências materiais e legislativas atribuídas aos entes. Ainda,

Almeida (2005) são evidenciados dois fenômenos relacionados a essa Constituição, um o aumento dos poderes federais e outro a implantação do federalismo cooperativo.

Com a Constituição de 1937, obtivemos o acolhimento dos elementos do federalismo, em que o sistema de repartição de competências sofre alterações em seu papel centralizador, permitindo que os Estados participem da legislação concorrente. Ainda, o texto constitucional de 1946 adota a legislação concorrente, contudo não especificando as competências de cada ente, além disso, não esteve prevista competências comuns. Esse emblema deu origem a Constituição de 1967, por meio do qual a organização federal demonstra uma tendência centralizadora. E posteriormente, a Emenda à Constituição de 1969, que colocou uma decisão ao poder central e incorporação direta de disposições que já estavam na Constituição dos estados (ALMEIDA, 2005).

Ainda, com o intuito de interação da nação, o federalismo foi além do cooperativo, e atribuiu poderes para a União diante da política nacional, evitando conflitos com os entes e promovendo o desenvolvimento econômico para a coletividade. A Constituição vigente, enumera em seu artigo 1º os princípios fundamentais da Federação brasileira, dentre eles a autonomia, cidadania, valores sociais do trabalho, dignidade da pessoa humana, livre iniciativa e pluralismo político. Conforme o entendimento de Nunes (2002), esses princípios são a estrutura jurídica, e devem ser estritamente obedecidos; já para Mello (1996), esses são considerados como mandamentos.

Nessa senda, verifica-se que a subsidiariedade possui vinculação com todos os princípios fundamentais, em destaque para a forma do Estado e dignidade da pessoa humana, uma vez que este tem como fundamentação a autonomia individual. Com esse entendimento, Horta, citado por Maciel (2004, p. 46), compreende que os dispositivos que experimentam a subsidiariedade são os artigos 23, 197, 198, 205, 206, 225 e 227, reconhecendo ainda este possui reconhecimento nas Constituições brasileiras.

A aplicação desse princípio, conforme já evidenciado, serve para a proteção de direitos fundamentais diante da tendência centralizadora presente na política nacional. Maciel (2004) ainda entende a subsidiariedade como credora dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade. Merece destaque a consideração de que as Constituições de 1934 e 1946 são anteriores da *Grundgesetz* da Alemanha de 1949. Além disso, o ordenamento estabeleceu a prevalência dos Länder no âmbito da

legislação concorrente, em que o direito de legislação frente à federação deve ser realizado quando se tem a necessidade de regulamentação da lei federal diante de determinados fatos.

A subsidiariedade se expressa de maneira no que pode ser feito por uma sociedade, não deve ser realizado por um ente maior, trazendo a ideia da supremacia da sociedade diante do Estado, colocando o poder público frente ao poder de decidir, sendo evidente a adoção desse princípio no ordenamento do Brasil quando este se legitima por meio da descentralização política, repartição de competências e iniciativas privadas e comunitárias. A análise da subsidiariedade na Constituição de 1988, mesmo não estando expressa, desencadeia em uma implantação do federalismo com maior equilíbrio.

Nesse sentido, Hermany (2005, p. 1403), compreende, a partir do estudo do sistema constitucional português, a possível aplicação da subsidiariedade no Brasil, enfatizando que “É essencial que o poder local se estruture no sentido de consagrar a ideia de subsidiariedade, seja em relação à atribuição de competências à esfera local, seja na modificação estrutural do próprio poder local”. Além do mais, conforme o autor, a concepção de subsidiariedade, quando inserida na constituição portuguesa, e que também é compatível com a brasileira, permite que “se constitua uma nova estrutura na formação das decisões públicas, deixando de repetir em nível local as estratégias tradicionais, caracterizadas pela subordinação”.

E com relação as competências, o princípio, conforme o autor, se mostra fundamental, tendo em vista a vinculação das atribuições dos municípios ao conceito indeterminado de interesse local. Assim, a subsidiariedade serviria como um delimitador na atuação desse ente, permitindo que “um maior número de atribuições seja gerido a partir da esfera local, sempre que exista um interesse, ainda que não exclusivo, por parte dos cidadãos do Município”, Hermany (2005, p. 1403).

Dessa forma, os conceitos apresentados, de subsidiariedade e federalismo, demonstram-se relacionados, pois a esse princípio exige que quando o estado for dividido, estes entes menores não devem ser meras unidades administrativas, mas sim políticas, dotadas de autonomia. No país, os governos subnacionais devem ter autonomia para que possam regular seus assuntos, e caso seja necessário, solicitar intervenção de um ente maior.

A subsidiariedade vem defender, dentro de estruturas federalistas, o escalonamento também de forma vertical, onde se permaneça o máximo possível, as

competências no nível menor. Onde os estados e união só deverão ceder determinadas competências que eles mesmos não são capazes de assumir. No caso alemão isso surge de um modo mais organizado, tendo em vista também a sua aplicabilidade ter sido muito anterior, do no caso brasileiro. Dessa maneira, passa-se a analisar os reflexos do princípio, na esfera municipal brasileira e alemã, salientando novamente a importância do princípio dentro da estrutura brasileira e o exemplo alemão de estrutura cooperativa subsidiária.

2.5 Os reflexos da subsidiariedade na esfera municipal alemã e brasileira.

No Estado alemão, a municipalização se dá por uma série de cumprimentos, sendo observada por meio de uma teoria democrática superior, tendo em vista que os cidadãos e o seu ambiente, o afeta exclusivamente. Assim, conforme Andersen (1998), do ponto de vista de desempenho, é o espaço com maior eficiência e eficácia das ações administrativas, como competências destinadas aos níveis locais, permitindo um melhor conhecimento das necessidades locais, como dos resultados e peculiaridades para uma melhor alocação de recursos.

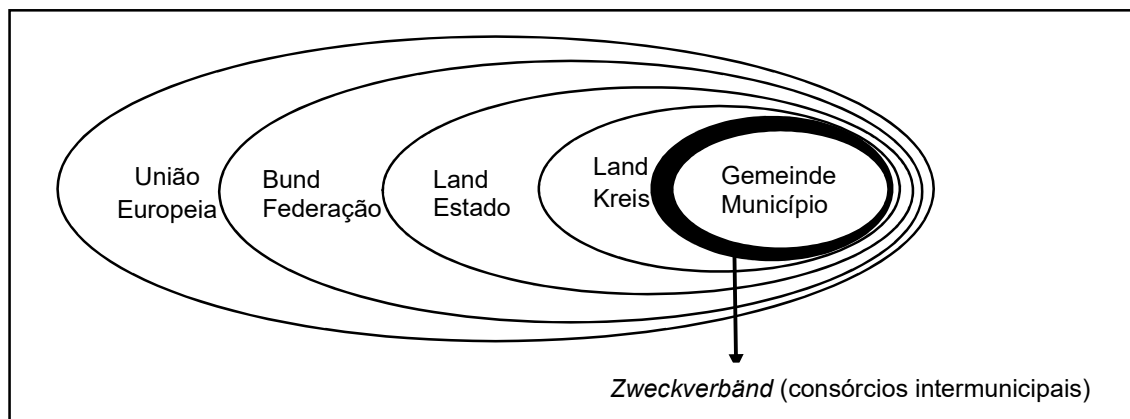
Os argumentos tradicionais referentes a Subsidiariedade na Alemanha, veem de administrações, onde o governo provincial reformista apresentou um argumento dos grupos de interesse locais, no sentido de um maior fortalecimento dos conselhos distritais, e municípios, conforme Reffken (2006). As reformas, nos anos de 2005 e 2006, realizadas atingiram a cooperação entre governos e atores políticos locais. No ano de 2005, o Governo da Baixa Saxónia entendeu que os municípios são instituições independentes e poderosas, cujo trabalho não precisa ser monitorado constantemente, contudo, isso não foi colocado em prática, tendo em vista que uma das principais atividades dos governos distritais é a fiscalização do ente local. De acordo com Merk (2013, p. 4), o princípio reordena as tarefas entre os entes, e compreende que se surgirem dificuldades a nível local, o ente superior deve intervir.

Sämtliche Aufgaben müssen dort erledigt werden, wo sie anfallen. **Dabei auftretende Schwierigkeiten gilt es zunächst auf jener Ebene aus dem Weg zu räumen, in der sie auftauchen.** Erst wenn dies nicht zu bewältigen ist, darf durch Hilfe "von oben" eingegriffen werden (positiv allgemein ausgedrückt: es wird damit der selbstverantwortliche Wirkungskreis des Einzelnen und der kleinen Sozialgebilde vor Bevormundung geschützt).²²

²² Tradução livre: Todas as tarefas devem ser preenchidas onde elas são incorridas. **Ao mesmo tempo, as dificuldades devem ser superadas ao nível em que ocorrem.** Somente quando isso for superado, será permitido a intervenção "de cima" (positivamente expresso em termos gerais: Torna-se

A partir disso, autores como Wollmann (2008), elencam o lado positivo e negativo desse princípio, primeiro o negativo descrito como uma barreira funcional, e o positivo como uma ferramenta. De maneira mais explicativa, o bloqueio de função (lado negativo), significa que uma autoridade superior não pode arrastar uma tarefa para si, simplesmente porque seria melhor realizado por uma instância mais próxima ao cidadão, essa função de barreira serve para a proteção da autonomia e autoridade local. De outra forma, no caso onde um município não puder, por qualquer razão que seja, realizar determinada tarefa ou cumprimento de alguma competência, então a autoridade superior deve prestar auxílio, e intervir – esse seria a positividade da subsidiariedade, como ferramenta, Wollmann (2008). A posição dos entes federados e administrativos na Alemanha, estão dispostos conforme a figura abaixo, onde o círculo representa a estrutura da federação, onde é aplicada a subsidiariedade vertical.

Figura 1. Estrutura federativa alemã x aplicação do princípio da subsidiariedade – vertical.



Fonte: Elaboração própria

Nesse sentido, de aplicação da subsidiariedade vertical como organização do Estado, as esferas locais são auxiliadas pelas superiores, e esse caso não acontece apenas na Alemanha, como também nos Estados Unidos, Canadá e Grã-Bretanha. Porém, esses vínculos verticais tornam-se limitados para que os entes superiores não intervenham na autonomia política e administrativa dos governos locais. Ainda, na figura, tem-se os modelos de cooperação entre municípios, que serão explorados em

o círculo de ação auto responsável do indivíduo e do indivíduo protegido pela pequena estrutura social antes paternalista). Grifo nosso.

capítulo próprio, mas de antemão, o *Gemeinde* ainda recorre as formas cooperativas intermunicipais, antes de solicitar auxílio ao *Kreis*.

Tem-se ainda muito aplicada a subsidiariedade horizontal, que não é o objeto deste estudo, mas cumpre salientar que atua como forma de organização da sociedade, por meio de uma cooperação e ordenação que tem como ponto o nível mais baixo dentro de um *Gemeinde*, qual seja, o indivíduo. Este indivíduo, quando não consegue a resolução de algum enfrentamento, recorre à família e posteriormente ao grupo, ou comunidade - tendo como ponto final, o município.

Na Alemanha, a subsidiariedade interna não está explícita na *Grundgesetz*, esta somente referência aquela externa, relacionada com os demais Estados Membros da União Europeia. Contudo, pode-se a partir da leitura do artigo 28, observar a aplicação desse princípio, quando expressa que “Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln”²³. Da leitura, quando dispõe que os municípios têm a competência de regular todos os assuntos de interesse local, há uma dupla restrição, no sentido que devem ser apenas os problemas locais, de acordo com o *Örtlichkeitsprinzip*, ou Princípio de autogoverno / localidade, e que a responsabilidade é dentro da lei, ou seja, os municípios podem regulamentar os assuntos, na medida em que eles ainda não estão regulados pelas leis federais ou estaduais.

A subsidiariedade tem orientado diversos processos de descentralização que estão ocorrendo nos países da América Latina, assim como o Brasil. O princípio da subsidiariedade pode ser levado como argumento de restringir ou conter a intervenção estatal, com um domínio de aplicação no Estado federal, como no Brasil, em que detém o município como a entidade menor da federação, com a capacidade de autogoverno de solução de questões que o afeta; e a repartição das competências, conforme já dispostas no capítulo anterior, em que a subsidiariedade revela que os entes federativos são subsidiários entre eles, em suas competências, de acordo com Carvalho (2008).

Além do mais, a subsidiariedade serve como um princípio de equilíbrio entre os entes, e nesse sentido irá influenciar, posteriormente, na temática dos consórcios, pois evitam o esvaziamento do poder local, sem perder o horizonte da eficiência e da economicidade. Cogita-se, conforme Baracho (1997) que a formulação do princípio

²³ Tradução livre: As comunidades devem ter o direito de regular todos os assuntos da comunidade local no âmbito das leis sob sua própria responsabilidade.

está alicerçada também no equilíbrio entre a centralidade e o local. Assim a ideia se concretiza pela compreensão da absorção da substância local e da vitalidade, pela centralidade. O poder local, de acordo com o autor, deve dispor de condições para que se criem situações de formulação do cidadão e município. A repartição de competências vem vinculada a compreensão do princípio, pelo que o próprio estado deve transferir as coletividades, aqueles poderes que tem a capacidade de exercer (BARACHO, 1997).

Por conseguinte, a Constituição federal de 1988 integrou o município como ente do Estado federal brasileiro, contudo o seu reconhecimento de autonomia ocorre desde a Constituição de 1891, em que colocava a organização dos estados, assegurando a autonomia dos municípios em tudo aquilo que fosse de seu interesse. Essa autonomia foi em grande parte tutelada pela União e estados no período republicano, e diante disso, Filho (2002) considera que os municípios foram a única entidade viva na colonização e no império, e em grande parte da existência da República, foi desenvolvido um estadualismo, que foi posteriormente substituído pela visão nacional político-administrativa.

De acordo com Almeida (2005), a federação no Brasil foi desenvolvida por uma estrutura tripla, de ordem central, estadual e municipal, com a Constituição de 1988, conferiu-se a capacidade de organização, que até então não detinham uma previsão no ordenamento constitucional, determinando ainda a eleição para prefeito e vereadores, incluindo uma nova repartição de receitas tributárias. Conforme o entendimento de Horta (2002b), quanto trata da pluralidade de ordenamentos jurídicos, que no Brasil é contemplado no âmbito municipal, favorecendo o desenvolvimento da subsidiariedade, tanto vertical como horizontal. O fortalecimento do município, tanto para Medina (2002), como para Baracho (1997), demonstram preferência diante da descentralização de poderes, entendendo que é na esfera local que o indivíduo possui influencia diante do governo, propiciando uma participação e fiscalização efetiva. Além disso, o respeito diante da autonomia é o pressuposto da subsidiariedade, bem como a condição de seu desenvolvimento, e isto deve ser perseguido pelo município.

Conforme já evidenciado, a subsidiariedade se relaciona com o federalismo diante da organização das relações entre os entes, e no Brasil os municípios são considerados como entes menores, com relação aos estados e a União, que sempre será o maior. Por isso que é formulada a concepção de que tudo que a comunidade

local pode fazer por si mesma, deve realizar, exceto quando for imprescindível de intervenção, em que a ação de preferência será do estado ou da União. Na formação do princípio, diante do municipalismo, temos duas relações, uma diante da preferência da ação da comunidade em consonância ao município e a preferência do município frente às ações dos outros entes federativos. Assim, a subsidiariedade apresenta os limites para as ações do Estado, em que não haja ingerência indevida deste na vida particular ou dos outros entes, no município, nesse entendimento, Baracho (1997) expressa a ideia do federalismo relacionado com a subsidiariedade.

A federação brasileira revela a autonomia dos municípios, conforme já mencionado, assim como a descentralização política, possuindo relação com a subsidiariedade, entendida também como um critério delimitador de competências na federação, ou de divisão das mesmas. Informa a interpretação destas nos governos locais, nas funções de interesse local. A Constituição de 1988 atribui aos municípios a competência para legislar em assuntos que sejam de interesse local, restando apenas à interpretação do que seria o interesse local. Ainda, ao ser aplicado o princípio, o interesse local seria o que ensejaria atuações possíveis de serem feitas da melhor forma pelo governo local, e não por outro ente federativo.

A ideia de que o município pode realizar suas tarefas, deve então o fazer e será considerado como o interesse local. Uma contrariedade que poderia ser apresentada, diz respeito à questão de que nem todos os municípios tem a capacidade de fazer, e então não haveria uma certa uniformidade, pois nesse caso uns municípios iriam fazer e aqueles que não fariam, os entes federativos superiores assumem. Contudo, essa é a lógica do princípio, contemplando a diversidade entre os municípios, pois diante da realidade municipal, o ideal é a adequação das ações públicas diante dessa diversidade.

Esse princípio é tido como crucial para os governos locais, para que estes participem nacionalmente na busca por cidadania e soluções de interesse local, onde a participação ativa do cidadão deve ser realizada diante dos contextos políticos e social. Krell (2008), entende que a função relacional da subsidiariedade, é aquela que obriga o poder do Estado a possibilitar e promover ações dos entes menores, em prol do bem coletivo. Assim, para que a subsidiariedade seja alcançada, tem-se a necessidade de engajamento, do Estado, governantes e comunidade, uma vez que o princípio somente se concretiza em âmbito local desde que seja verificado o cidadão como um concreto e não abstrato, podendo atingir uma democracia nesse espaço,

permitindo a inclusão social dos cidadãos, modificando também a própria visão de Estado.

Entende-se que o motivo do governo local atrair os atores sociais, não está alicerçado no processo de uma comunicação maior, mas sim por um sentimento de pertencimento por parte destes, e essa sensação faz com que se sintam pertencentes ao local em que vivem, participando diretamente e de forma eficaz, possibilitando a interferência na elaboração e aplicação das políticas inerentes, acreditando que esta participação é efetiva. Conforme Hermany (2012), o princípio da subsidiariedade estimula o interesse público, seja por meio individual ou “corpos sociais intermediários”, entre o cidadão e Estado. Percebe-se a importância desse princípio para garantir que no âmbito local, por meio das políticas públicas, possa ocorrer a concretização da cidadania e democracia. Ainda conforme o referido autor, Hermany (2012), os municípios podem efetivar dimensões diferentes da subsidiariedade.

O exame do princípio da subsidiariedade leva a consideração quanto à organização do princípio, por meio do qual as decisões devem ser adotadas no nível mais próximo dos indivíduos. Questiona-se o cabimento e a validade, diante das dificuldades da descentralização do poder em setores que ultrapassam, muitas vezes, fronteiras nacionais. Da análise, observa-se que cabe aos municípios o desenvolvimento e ajuste das diretrizes e normas elaboradas pelos outros entes. As competências municipais possuem incidência em aspectos administrativos e financeiros, com limites constitucionais, e isso enseja em uma dificultosa identificação da subsidiariedade, pois nesse nível é onde se concentram o maior número de decisões, até que atinja a sua capacidade.

A contribuição Hermany (2012) no que tange a aplicação do princípio da subsidiariedade, merece destaque, pelo fato de que aponta para um poder local em que este valorize o espaço municipal, com estrutura institucional próximo à sociedade, e que não prescindia da articulação de princípios referenciais que servem como um freio institucional. Ainda, para a adoção da subsidiariedade internamente, não é necessária uma idealização do âmbito local, pois considera-se que este deve estar condicionado aos princípios informativos do ordenamento jurídico. O ideal trazido pelo princípio, poderia ser uma ferramenta para a reformulação do pacto federativo no Brasil, vindo a ser utilizado na repartição de competências, sendo uma reforma possível de se realizar, tendo em vista que não aboliria a forma federativa, mas sim reforçaria o pacto.

Além do mais, se faz necessária a expressa definição da subsidiariedade no ordenamento constitucional, pois será um norteador das prioridades de cada ente, para que as falhas na sistematização não venham a causar maiores entraves, como duplicação e superposições de serviços, responsabilidades administrativas, bem como excessos de burocracia. Ou seja, ao ser aplicado tal princípio, deve-se observar as questões peculiares do Brasil. A União deve centralizar apenas matérias de nível nacional, e concentrar serviços que condizem a soberania ou a unidade econômica, como a questão da segurança pública e externa, relações exteriores ou mesmo a unidade econômica, ou aqueles que não poderiam ser prestados senão pela centralidade. A flexibilidade da federação permite os reajustes que se mostram necessários, sem o perigo de causar uma asfixia dos municípios.

3 O MUNICÍPIO NO CONTEXTO FEDERATIVO ALEMÃO E BRASILEIRO

A República Federal Alemã traz a autonomia local como um elemento chave dos estados constitucionais, onde as garantias a eles concedidos estão dispostos na Grundgesetz e nas Constituições dos Länder, com o intuito de organização e administração dos assuntos da comunidade local, sendo uma expressão de democracia na prática, e também um elemento indispensável de uma regra que garanta a liberdade. Pois a autonomia local vem a proteger o poder das decisões em nível local para os cidadãos, o que se torna importante na distribuição de poderes.

Sendo regida pelo princípio da separação de poderes, e por esta razão a distribuição do poder do Estado não é apenas horizontal, entre legislativo, executivo e judiciário. O poder também é dividido de modo vertical, ou seja, entre os órgãos da federação, os dezesseis estados e as autoridades locais (comunidades, municípios e regiões administrativas). Nesse sentido o princípio da subsidiariedade desempenha um papel primordial na autonomia local, pois obriga o Estado a prestar auxílio para as entidades menores e subordinadas, como os *Länder*, *Kreis* e *Gemeinde*, impedindo o Estado a interferir em suas tarefas, se estes puderem as desempenhar por conta própria.

Existindo então, cinco níveis políticos reconhecidos constitucionalmente, distintos e juridicamente independentes, que de forma descendente são: a União Europeia, como a associação de vários estados europeus; o Estado alemão, os dezesseis estados como membros da federação, sem soberania em relação aos outros; os *Kreise* e as cidades que não pertencem a um, como Berlim e Hamburgo, e o nível dos *Gemeinde*.

A Alemanha conta com 11.092 *Gemeinde*, de acordo com a *DeStatis*, no ano de 2016. Uma importante diferenciação, que agora já não é mais utilizada, é a de *Gemeinde* e *Städte*, anteriormente, os *Städte* detinham privilégios, por serem maiores que os *Gemeinde*, como por exemplo o direito de cobrar os próprios impostos, direito de mercado, período em que os *Gemeinde* não detinham tal competência. Na atualidade, não há mais diferenciação na Grundgesetz, sendo considerada *Städte* um termo histórico. Sendo assim, o *Gemeinde* com maior número de habitantes é München, com o total de 1.429.584, lembrando que Berlin e Hamburg são respectivamente as mais populosas, contudo são consideradas como cidades-estado.

E o menor, com 279 habitantes, é Arnis, pertencente ao estado de Schleswig-Holstein. Os *Kreis* e *Gemeinde* estão incluídos na autonomia local, e nesse contexto deve-se de antemão ressaltar que os primeiros cumprem funções específicas, sendo considerados autoridades regionais e uma associação de autoridades locais, e ao mesmo tempo administrações estatais mais baixas.

No Brasil também ocorre a descentralização do poder, consagrado pela Constituição Federal de 1988, tendo como estrutura de forma descendente, a União, 27 estados, distrito federal e os municípios, que totalizam 5.570, conforme os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2013). O menor possui uma população de 825 habitantes (Serra da Saudade, em Minas Gerais) e o maior conta com 11.895.893 habitantes (São Paulo, em São Paulo). Estes possuem autonomia administrativa, financeira e política, onde a descentralização do poder foi adotada como forma de fortalecimento do poder local. Mesmo com a inclinação constitucional para a descentralização, e com condições favoráveis a autonomia dos governos locais, o modelo federal possui problemas quanto a sua engenharia institucional, gerando uma manifestação *sui generis* de federalismo.

Quanto a autonomia dos entes locais brasileiros, enfatiza Carraza (2013, p. 189) que “sob a óptica do Direito, é a faculdade que a pessoa política Município tem de, dentro do círculo de competência pré-traçado pela Constituição, organizar, sem interferências, seu governo e estabelecer, suporte próprio para suas normas jurídicas”. Ao ser analisada por Leal (1997) este dispõe que o problema não é a autonomia, mas sim a falta dela, e isso vem ocorrendo desde o início da história, são breves os momentos de reação dos municipalistas. Segundo o autor, a atrofia dos municípios possui resultado em vários processos, tais como o excesso de encargos, as limitações ao princípio da eletividade, em que passado o período das câmaras coloniais, sobreviveram a esta pequena interferência e tutela imperial.

Ao conceder a autonomia aos municípios, é permitido ao governante a contratação de servidores públicos, terceiros e executar obras municipais menores, em que não venha a necessitar de outro membro superior. Ainda, com a edição de normas que passam a regulamentar a vida dos cidadãos locais, dentro dos limites da constituição, poderá conferir uma qualidade de vida solicitada e esperada pela sociedade. Partindo dessas considerações iniciais, e tendo em vista o já observando, referente a estrutura federal de ambos os Países, modelo cooperativo e princípio da subsidiariedade, verifica-se a estrutura e autonomia dos municípios alemães e

brasileiros, para após observar a estrutura do ente local brasileiro a partir de um federalismo verdadeiramente cooperativo, tendo como base o modelo alemão, e ao final abordar especificadamente a competência municipal em matéria ambiental, representando uma condição para a realização do estudo.

3.1 O município alemão: estrutura e autonomia

Inicialmente, cumpre destacar que a Alemanha assinou a Carta Europeia de Autonomia Local, no ano de 1985, tendo a ratificado em 1988, quando entrou em vigor. Pode-se encontrar no preâmbulo da Carta algumas considerações, sendo que as mais importantes consideram que as autarquias locais são um dos principais fundamentos de todo o regime democrático; além disso releva o direito dos cidadãos de participar na gestão dos assuntos públicos. Sendo que isso faz parte dos princípios democráticos comuns a todos os estados-membros do conselho da Europa, ora convencidos que é no nível local que este direito pode ser diretamente exercido.

A autonomia local da Alemanha existia antes mesmo de se tornar uma garantia constitucional expressa, pois as cidades são mais antigas que os estados. Elas evoluíram a partir de uma gestão conjunta e cooperativa, com a transferência de tarefas públicas entre elas, conforme Liebeskind (1948). Houveram vários *Gemeinde* há muitos séculos e hoje estes existem como formas originais de organização e embora estes possam olhar para a sua história, como Bonn, que possui mais de 2.000 anos, a autonomia desses governos locais tem as suas raízes no *Preußische Städte – und Gemeindeordnung*, no ano de 1808, desenvolvido por Karl Freiherr vom und zum Stein (1757-1831), entende Krell (1999).

O significado da reforma histórica dos *Gemeinde* está no fato de que não se poderia mais considerar que estes eram meros apêndices de um Estado autoritário, de acordo com Haschke (1997). O objetivo político do então governante Stein, era unir forças do governo local com o Estado, e institucionalmente, a partir do *Preußische Städte – und Gemeindeordnung*, revisado em 1831, providenciou uma reunião à nível local, para que a autonomia fosse debatida. Entendendo que as autoridades locais deveriam ser elementos independentes, como terceira força estatal na administração do governo, ao lado do Reich e Länder. A então chamada autoadministração municipal, ou *Kommunale Selbstverwaltung* tinha como ideia a formação de um contrapeso para o então estado autoritário, despertando um espírito cívico nos cidadãos e a formação de uma sociedade liberal e auto responsável (KRELL, 1999).

No século XIX, os direitos dos cidadãos no âmbito local foram liberados e ancorados pela Constituição. A divisão de tarefas entre o Estado e os *Gemeinde* não estavam de forma clara regulados no *Karserreich*²⁴ (Império Alemão), significando que os tribunais tiveram que decidir nas divergências que vieram a ocorrer. Posteriormente, com o advento da Constituição de Weimar, em 1919, ratificou-se o direito a autonomia local dentro dos limites da lei, e uma vez direito, foi considerado como um princípio organizacional do Estado. Contudo, Kelsen constatou, de acordo com Krell (1999), que os *Gemeinde* não eram considerados como partes da federação, pois não vinham a representar o aparelho autocrático e burocrático, como era identificado nessa época. Com o passar do tempo, os *Gemeinde* tornaram-se o ponto de início da auto-organização liberal burguesa, referente ao cumprimento dos serviços a serem prestados no local (KRELL, 1999).

A iniciativa dos cidadãos, juntamente com o espírito cívico percebido até então, desenvolveu-se de uma maneira expressiva, fazendo com que o modelo de autoadministração se tornasse uma ideia basilar da República de Weimar (1919-1933). Em decorrência, no ano de 1930 tem-se a rejeição de uma proposta formulada pela associação dos *Gemeinde*, denominada como *DeutscherStädtetag*, que detinha como ideia base um estado unitário descentralizado, de autoadministração, incluindo os *Gemeinde* como entidades federativas, com a participação desta esfera na tomada de decisões políticas. Em consonância com isso, no ano de 1935 interrompeu-se com a tradição de autonomia local, por meio da introdução do *Führerprinzip*²⁵ (Princípio da Liderança) e a restrição das responsabilidades dos governos locais com relação as funções consultivas, que tornou a autonomia um instrumento de auxílio para o estado centralista.

No final desse período de Weimar, e com o surgimento da teoria da garantia institucional do *Gemeinde*, a doutrina inicia com um abandono dogmático do dualismo rígido entre sociedade e nível local, e o estado com os órgãos do governo de outro lado. Conforme enfatiza Krell (1999), essa perspectiva foi superada com o advento da

²⁴ Trata-se do período do Império Alemão, de 1871 a 1918. Durante essa época, o Estado ficou caracterizado por sua história econômica e social, além da alta industrialização.

²⁵ O princípio da liderança, que também foi traduzido na época como um princípio de autoridade líder incondicional, trata-se de um conceito político e uma forma de propaganda nacional-socialismo. Assim, Adolf Hitler consagrou-se como o detentor do poder, não só frente aos militares, como também em todas as esferas jurídicas e políticas.

Grundgesetz no ano de 1949, onde ficou consagrada a autoadministração municipal como um princípio constitucional para a organização da federação.

Com o passar dos anos, a autonomia dos *Gemeinde* deteve o seu fundamento não mais no antagonismo e na oposição contra o Estado, e sim na igualdade relacionada com ele, onde os níveis locais representam as formas primárias para a comunidade política (KRELL, 1999). Alguns autores alemães enfatizam que os *Gemeinde* são partes do Estado, sendo ao mesmo tempo, agentes administrativos, ora integrantes do executivo, de acordo com o artigo 20, III da *Grundgesetz*, e nesse sentido enfatiza Kramer (2005, p. 84), que quando são governados democraticamente, fortalecem a autonomia local.

Germany's Constitution, the Basic Law of 1949, continues the traditional recognition of the role of local government in the federal system. The Basic Law requires that districts and municipalities be democratically governed and entrenches the right to local self-governance as follows: The Municipality shall be guaranteed the right to manage all the affairs of the local community on their own responsibility within the limits set by law. (...) The right to self-government shall include responsibility for financial matters. The local governments have the power to levy trade taxes according to the rates for assessment determined by them²⁶.

Por conseguinte, os municípios alemães encontram-se no nível mais baixo da estrutura da federação, tendo suas próprias responsabilidades e gestão financeira no âmbito da sua autoadministração. Contudo, estes estão subordinados aos *Länder*, ou seja, a responsabilidade pelos *Gemeinde* é exclusiva dos *Länder*, quando se trata de distribuição de poderes entre a Federação e os *Länder*, sendo que a sequência disso é de que cada *Gemeinde* possui a sua lei, sua constituição de governo local, com sistemas de órgãos e instituições ancorados nelas. Ainda, os *Länder* exercem uma supervisão sobre as autoridades locais, e estes não detêm uma representação com poderes constitucionais perante o Conselho Federal.

Os municípios como autoridades públicas originais, buscam sua própria legitimidade e não por um comando estatal, tendo uma competência geral em sua esfera de influência. A ação responsável por parte dos governos pressupõe que se tenha uma área central das tarefas municipais, que permanece inalterada, apesar das

²⁶ Tradução livre: A Constituição da Alemanha, a Lei Fundamental de 1949, continua o tradicional reconhecimento do papel do governo local no sistema federal. O Básico da lei exige que os distritos e os municípios sejam governados democraticamente e fortalecendo o direito à autonomia local da seguinte forma: O Município deve ter o direito de administrar todos os assuntos da comunidade local sob sua própria responsabilidade dentro dos limites estabelecidos por lei. (...) O direito ao autogoverno deve incluir a responsabilidade de questões financeiras. Os governos locais têm o poder de levantar o comércio impostos de acordo com as taxas de avaliação determinadas por eles

reservas das constituições de seus estados. Além do mais, a partir da leitura do parágrafo 2º do artigo 28 da *Grundgesetz* há uma presunção de competência em favor dos municípios. Tal artigo é elaborado de acordo com um sistema conjunto com os *Länder*, pois este é obrigado a se organizar sob a forma de descentralização para com os seus municípios, propiciando a participação ativa dos cidadãos locais.

Ainda, não há uma relação jurídica direta entre a federação e os municípios, sendo tarefa exclusiva dos *Länder*, sendo influenciados apenas por políticas federais, como exemplo, os municípios devem financiar toda a assistência social por meio de seus próprios orçamentos. E embora se tenham leis que exigem o consentimento do *Bundesrat*, os governos estaduais ali representados, facilitam os recursos financeiros municipais. Assim há lacunas de financiamento, tendo em vista que os municípios nem sempre são totalmente compensados por uma redistribuição de fundos, advindos dos *Länder*. Justificando assim, a crise financeira estrutural que também assola os municípios alemães. Os governos locais têm sua administração independente, não detendo uma supervisão especializada por parte dos *Länder*, apenas uma supervisão legal.

Dessa forma, os governos locais possuem quatro constituições em vigor, são elas a *Magistratsverfassung* (Constituição de *Magistrat*); *Bürgermeisterverfassung* (Constituição de Prefeito); *Norddeutsche Ratsverfassung* (Constituição do Conselho norte da Alemanha); *Süddeutsche Ratsverfassung* (Constituição do Conselho sul da Alemanha). Referente a primeira apresentada, é utilizada, como exemplo, em Hesse, onde fica caracterizada pela divisão de tarefas entre o conselho local, sendo eleito pelo povo e pelo *Magistrat*, espécie de órgão colegiado (DREIBUS, 1985).

Possuindo ainda a figura do conselho local, ou *Stadtverordnetenversammlung*, tratando-se do órgão mais alto do município, elegendo o seu próprio presidente. Esse conselho tem como responsabilidade, os assuntos locais, a menos que algum tenha sido atribuído ao executivo, por meio de lei (AREND, 2009). O poder executivo do município regido por esta Constituição, está sob a forma de um órgão colegiado, que vem a dirigir a administração. A figura do prefeito, que representa o presidente do *Magistrat*, mas não do conselho, é eleito pelos cidadãos.

Dentre as tarefas do *Magistrat*, pode-se citar a gestão da administração, o gerenciamento do município conforme as deliberações do conselho, a execução das leis e regulamentos, bem como a implementação do conselho das cidades e a participação nas reuniões do município, ordenando ainda as questões de emprego e

demissão dos funcionários da administração local. A segunda Constituição apresentada, a *Bürgermeisterverfassung*, é utilizada na Renânia-Palatino, e é caracterizada pelo fato de que o prefeito é o chefe da administração municipal e também é o presidente do conselho.

Anteriormente esta Constituição local previa que o prefeito fosse eleito pelo conselho da cidade, contudo isso foi alterado em uma recente reforma, sendo este eleito pelos cidadãos. Outra diferença é a de que os municípios com mais de 15 mil habitantes, nesse estado, têm a figura do *Stadtvorstand* (Câmara municipal), composto pelo prefeito e assistentes profissionais, que atua na substituição do prefeito, no preparo de decisões do conselho municipal com relação ao orçamento anual, assim como planejamento e desenvolvimento urbano (DREIBUS, 1985).

A terceira forma de Constituição é a *Norddeutsche Ratsverfassung*, encontrada na Baixa Saxônia, e juntamente com a *Süddeutsche Ratsverfassung*, são considerados os modelos mais importantes na Alemanha. Esta é caracterizada pelo fato de vir a atribuir funções de liderança nos governos locais, por meio do prefeito e dos funcionários municipais. Este é o presidente do conselho da cidade, e dependendo do tamanho do município, ocupa também um cargo honorário, recebendo um subsídio para isso, conforme Arend (2009). Quando desempenha o papel de presidente do conselho local, realiza tarefas que venham a garantir uma organização das reuniões do conselho, onde são debatidas as principais demandas da sociedade. Tendo outras atribuições, como a implementação das decisões a nível de conselho, administração dos funcionários, tendo o direito de exigir do município, informações e acesso aos registros dos assuntos municipais.

O prefeito da administração local possui uma posição profissional, e seus poderes incluem a gestão de negócios da administração, que para estes são transferidos por parte do conselho. Detém ainda o papel de intervir em decisões ilegais geradas por parte do conselho, além de gerir assuntos de pessoal. Este conselho pode transferir outros poderes ao prefeito, como também pode revoga-los a qualquer momento, enfatiza Arend (2009). Sob essa Constituição, o conselho assume uma posição forte, que reflete na própria eleição do prefeito, podendo promover e remover privilégios a estes. As características desse ordenamento voltam-se a preocupação em torno das tarefas e funções do prefeito, além das oportunidades de participação dos cidadãos.

Com relação ao último modelo de Constituição *Süddeutsche Ratsverfassung*, como exemplo, usado na Bavieira, e em vários Länder da Alemanha Oriental, também possui a forte posição do prefeito, e ao seu lado, o conselho é o principal órgão, sendo ele o presidente do conselho, com direito ao voto, chefe da administração e representante legal do município. Os conselheiros ocupam cargos e não estão vinculados a instituições ou comissões de seus eleitores, responsável pelos assuntos municipais. A figura do prefeito é eleita diretamente pelo povo, sendo um meio de reforçar a assertiva deste que pode surgir em frente ao conselho local, como o seu representante, com poderes acima mencionados, com responsabilidade sobre assuntos de natureza específica transferidos pelos conselhos (AREND, 2009).

Tabela 1. Comparativo de Constituições locais alemãs

Magistratsverfassung (Constituição de Magistrat);	Bürgermeisterverfassung (Constituição de Prefeito);	Norddeutsche Ratsverfassung (Constituição do Conselho norte da Alemanha);	Süddeutsche Ratsverfassung (Constituição do Conselho sul da Alemanha)
<ul style="list-style-type: none"> • Prefeito à frente como o governo da cidade. • O conselho municipal elege seu próprio presidente. Isso é intitulado Conselheiro municipal. • O prefeito como representante legal do município 	<ul style="list-style-type: none"> • Prefeito é o chefe da administração municipal • E também é o presidente do conselho • O prefeito como representante legal do município 	<ul style="list-style-type: none"> • Prefeito como presidente do conselho, eleito entre seus membros; • Como diretor da cidade. • E representante do município e representante legal do conselho de administração. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prefeito presidente do Conselho e todas as suas comissões, • Representante e representante legal do município, • Chefe de uma administração monocrática, ou seja, hierarquicamente e apontada.

Fonte: Arend (2009).

Cumprе salientar que o conselho local, é representado por uma pessoa que está à frente da administração, ou seja, o prefeito, os conselheiros podem ser voluntários e profissionais, pois não existe um sistema parlamentar a nível da comunidade, assim como a palavra prefeito não é correta para o governo local alemão. O município é uma forma de administração colegiada, onde o conselho é executivo e legislativo ao mesmo tempo, decidindo em casos individuais e direcionando a administração, sendo então um órgão administrativo que combina os poderes. Atenta-se para a diferença

dos estados-cidades, que são Hamburg, Berlin e Bremen, onde os níveis de estado e cidade se coincidem, existindo nessa estrutura o *Landesparlament*, que é ao mesmo tempo conselho local, e o Senado. Bremen ainda tem uma situação especial, já que é um estado com duas cidades, Bremen e Bremerhaven, sendo que a frente de Bremen está o presidente do Senado e prefeito, enquanto que Bremerhaven tem o seu próprio prefeito.

As diferenças entre os ordenamentos municipais dos diferentes estados federados refletem na história de seus predecessores, do governo da Prússia, ou da influência das potências na Segunda Guerra Mundial. E observa-se que qualquer inovação nessas Constituições locais, mesmo que impostas, criam fatos que não são facilmente corrigidos. Tais ordenamentos existentes não podem ser deixados de lado, mesmo que seja parcialmente não válido, pois os novos também estão aplicados no contexto das condições dessas estruturas até então válidas. Ou seja, o envolvimento de novos arranjos institucionais deve ser aprendido pelas partes interessadas no Conselho e na administração, bem como pelos cidadãos e esse processo pode demorar vários anos.

Não existindo uma relação jurídica direta entre a federação e os municípios, estes realizam apenas tarefas delegadas, e para que estas sejam cumpridas, possuem direito a fundos adequados, como exemplo cita-se a administração do tráfego, registros de veículos, assuntos relacionados a estrangeiros, inspeção de alimentos, entre outros. Novamente cita-se a importância dada ao princípio da subsidiariedade, pois sendo competências comuns aos entes federados, se o município não cumprir determinada tarefa, o Länder deve o fazer, e em último a federação. O direito dos municípios de autogoverno está ligado as questões de administração da cultura, como museus, teatros, escolas, e serviços públicos, exemplo, fornecimento de água e energia, resíduos sólidos cemitérios e manutenção de hospitais.

Nesse sentido, o tribunal Federal da Alemanha (*Bundesgericht*) definiu a autonomia municipal e sua prática, entendendo que detém estes o poder sobre seus assuntos, obedecendo a Lei Fundamental, de acordo com Schaffhauser (1978). Ainda o Tribunal, ao entender isso, baseou-se nos textos de *Kantonsverfassungen* (Constituições da Suíça), que tratam da autonomia municipal, onde protegem a competência exclusiva dos municípios e a sua autonomia em áreas especializadas, conforme Tschannen, Zimmerli e Müller (2009). Já na Alemanha moderna, a

autonomia municipal poderia ser vista no município com o fundamento na igualdade e na maneira em que os governos locais representam formas primárias das comunidades políticas (KRELL, 2003).

Os *Gemeinde*, bem como a figura dos *Kreise*, realizam tarefas importantes e prestam serviços aos cidadãos, sendo considerados como a terceira esfera do Estado. Dessa forma, ainda entende Krell (2003), que isso somente pode ser constatado do ponto de vista político-administrativo, não possuindo reflexos na situação jurídica da Alemanha. Os municípios ou cidades são as autoridades jurídicas públicas, com apoio administrativo, revestido com autonomia e reforçado pelos membros e assuntos governamentais que tem relevância local. Diante do entendimento de Rühli (2012), a autonomia política e econômica dos municípios se mostra fundamental para que determinada meta tenha um desempenho mais eficiente. Também é considerada uma condição necessária para a realização de diversas tarefas que são distribuídas entre os municípios.

O referido autor ainda faz a uma diferenciação da autonomia municipal alemã, dividindo em autonomia jurídica, que seria a força de posição dos municípios na Lei Fundamental e leis municipais; a autonomia política, dizendo respeito à descentralização de competências, entre municípios e demais entes, assim como o controle administrativo municipal; e pôr fim a econômica, tratando da situação financeira e administrativa municipal.

A aproximação dos cidadãos, conforme elucida Krell (1999), é fortalecida pelo fato de que os *Länder* utilizam os governos locais como a instância menor para a execução das leis. Compreende o autor, que as administrações locais têm ganhado mais funções, responsáveis por atender as necessidades vitais dos cidadãos. E consoante ao *Allzuständigkeit*²⁷ (princípio da onipotência ou da competência), presente no artigo 28, II da Grundgesetz, os municípios se preocupam com os assuntos locais, com exceção quando uma lei federal dispuser de forma diferente. Nesse sentido, enfatiza Krell (1999), que quando for viável a União e os Länder devem utilizar os municípios quando necessitarem cumprir com as suas funções no local, sem instalar repartições próprias (ou seja, não se teria uma descentralização administrativa, e sim uma desconcentração, o que é evitado pela Grundgesetz).

²⁷ Tal princípio vem referenciado no artigo 28, II da Lei Fundamental, sendo ele traduzido pelo direito de regular os assuntos da comunidade local no âmbito das leis sob a sua própria responsabilidade. Estabelece assim, uma presunção legal em favor da jurisdição do município.

A segunda parte do referido artigo, se refere ao princípio da auto responsabilidade financeira, para fazer cumprir as tarefas locais. Conforme o entendimento de Kunz (2013), a produção de bens e serviços municipais vem limitada aos recursos financeiros disponíveis, e frente a um contexto de desentendimentos ao longo do tempo, sobre os efeitos da autoadministração municipal, a lei vem a garantir o princípio. A modificação nesse sentido é realizada no ano de 1997, pois antes somente se garantia autonomia para administrar, sem uma responsabilidade financeira por parte dos governos locais. Conforme esse artigo, uma base para a auto responsabilidade é uma fonte de tributação baseada em impostos.

Maiores detalhes sobre os fundamentos da geração de recursos a nível municipal podem ser encontrados por meio das demonstrações financeiras, que são disponibilizadas pelo governo federal. Quando ocorrem mudanças no quadro constitucional financeiro, os municípios detêm uma influência formal, bem como sobre as receitas concretas e também sobre os regulamentos fiscais, Kunz (2013). Principalmente, as autoridades municipais são financiadas por quatro fontes de renda, as receitas fiscais, assim como as alocações financeiras, e as taxas de serviços. No quadro abaixo, de maneira suscita, apresenta-se os impostos destinados a cada ente federativo.

Tabela 2. Impostos destinados a cada ente federativo.

União (art. 106 §1)	Imposto sobre bens de consumo, sobre seguros (<i>Versicherungssteuer</i>), imposto complementar ao imposto de renda (<i>Solidaritätszuschlag</i>), Tarifas alfandegárias
Länder (art. 106 §2)	Imposto sobre o patrimônio (<i>Vermögenssteuer</i>); Imposto sobre heranças (<i>Erbschaftsteuer</i>); Imposto sobre aquisição de imóveis (<i>Grunderwerbsteuer</i>)
União e Länder (art. 106 §3)	Imposto de renda (<i>Einkommensteuer</i>); Imposto sobre valor adicionado (<i>Umsatzsteuer</i>)

Fonte: Moraes (2001, p. 231)

Ainda, no artigo 108 da *Grundgesetz* tem-se as competências sobre a administração dos tributos, que conforme salienta Moraes (2001, 230), pode-se compreender que “as autoridades financeiras federais administram, segundo o primeiro parágrafo do art. 108, as tarifas alfandegárias e impostos exclusivos e as taxas e contribuições no âmbito da União Europeia”. Assim, os *Länder* realizam a

administração dos impostos por delegação da União, bem como alguns impostos complementares ao imposto de renda (*Solidaritätszuschlag*²⁸), assim como impostos compartilhados, estaduais e municipais, desde que os *Länder* não venham a transferir estes aos municípios, e a sua administração, entende Moraes (2001).

Dispõe o artigo 107 sobre a distribuição do imposto de renda e do IVA entre os *Länder* que prevê uma divisão horizontal das receitas entre os *Länder*. O principal aspecto está no primeiro parágrafo, onde está prevista “uma decomposição da parcela dos *Länder* nas receitas provenientes dos impostos sobre a renda e esta deve basear-se sobre um critério territorial”, de acordo com Moraes (2001, p. 249). Ainda, o referido autor destaca as quatro fases da Equalização fiscal: a primeira retrata a verticalização primária, onde as receitas dos impostos são distribuídas somente entre *Länder* e União, recebendo os municípios, apenas uma forma de apoio suplementar. Essa caracteriza-se pela redistribuição de maneira vertical dos recursos. Já na segunda fase, onde se tem a forma horizontal primária, parte das receitas dos *Länder*, são distribuídas entre eles, ou seja, tem-se uma redistribuição horizontal. Na terceira fase, que chamada de horizontal secundária, ocorre a equalização entre os entes da federação mais fortes e fracos.

E na última, a vertical secundária, os *Länder* mais pobres recebem fundos diretos da União, como concessões suplementares, Bräuer (2005). Dessa forma, a partir disso, aos municípios atualmente são repassados 15% do imposto de renda e 2% do IVA – retratada na segunda fase. A capacidade financeira, disposta na terceira fase, é calculada de acordo com os habitantes em cada um de seus municípios. Sendo assim, destaca-se que governos locais responsáveis por sua própria administração dos assuntos dentro do seu território, é importante a contribuição de Kramer (2005, p. 87), no sentido das duas dimensões de gestão municipal.

Local government is in principle responsible for, and to administer within its own discretion, all affairs within its territory.⁸ Local self-government has two dimensions: one administrative (*Selbstverwaltung als Verwaltungsmodus*) and the other functional (*Selbstverwaltungsaufgaben*). The administrative dimension relates to a municipality's management powers (*Organisationshoheit*), power to appoint staff (*Personalhoheit*),⁹ power to make by-laws (*Satzungshoheit*), power to administer its own finances (*Finanzhoheit*),¹⁰ and zoning and planning powers (*Planungshoheit*). These

²⁸ Trata-se de um imposto suplementar de imposto de renda, que relete sobre ganhos de capital também sobre as sociedades na Alemanha. Conforme o artigo 106 da Lei Fundamental, a receita é atribuível apenas à União.

powers are not dependent on enabling legislation but stem from the Basic Law.¹¹ Other powers are conferred by Land law.²⁹

As funções municipais, ainda conforme a autora, é garantida pela *Grundgesetz* e também pelas leis dos *Länder*, que vem divididas em deveres obrigatórios e outras funções opcionais. A partir das duas dimensões, uma administrativa gerencial e outra funcional, a contribuição de Krell (1999), é importante pois traz as tarefas do município a partir dessas duas dimensões, relacionadas em duas áreas funcionais, trazendo-as divididas entre o próprio círculo de atuação, e as funções que são delegadas pelos *Länder*. Assim, dentro das tarefas que são próprias, observa-se as facultativas e obrigatórias, com relação ao primeiro, estão os assuntos culturais, esporte, transporte, idosos, juventude. Aponta o autor que essas funções são de responsabilidade do âmbito local, de forma exclusiva, contudo não tem a obrigatoriedade de as executar, caso os órgãos políticos não julguem necessário.

Os *Länder* têm o direito de obrigar os governos locais, bem como as associações entre municípios, a cumprirem determinadas tarefas, considerando que existem diversas leis a nível de *Länder* que obrigam de forma direta os municípios a exercerem determinados serviços públicos. E entre elas pode-se destacar questões relacionadas com a segurança pública, abastecimento de água, tratamento de esgotos, uso do solo, por meio dos planos diretores, instalação de centros de combate a incêndios, questões ligadas a proteção ao meio ambiente, e manutenção de prédios escolares e hospitais.

Quanto as tarefas delegadas, ou *Auftragsangelegenheiten*, não são repassados aos municípios por força de lei dos *Länder* ou União, aqui confia-se aos governos locais a execução da tarefa, e ele exerce na qualidade de mandatário, de acordo com Krell (1999). As mais importantes funções estão ligadas a segurança pública, manutenção da ordem geral, proteção da natureza, regulamento de trânsito, saúde pública, registro civil, e estrangeiros. Quando exerce uma tarefa por delegação superior, pode este fiscalizar se está sendo feita de modo adequado. E nesse sentido

²⁹ Tradução livre: O governo local é, em princípio, responsável e administrativo dentro de seu território, em todos os assuntos. O governo autônomo local tem dois dimensões: uma administrativa (*Selbstverwaltung als Verwaltungsmodus*) e o outro funcional (*Selbstverwaltungsaufgaben*). A dimensão administrativa refere-se aos poderes de gestão de um município (*Organisationshoheit*), poder para nomear pessoal (*Personalhoheit*), poder para fazer os estatutos (*Satzungshoheit*), poder para administrar suas próprias finanças (*Finanzhoheit*), e poderes de zoneamento e planejamento (*Planungshoheit*). Esses poderes não dependem de legislação habilitante, mas provêm da Lei Básica. Outros poderes são conferidos pela lei do *Länder*.

é curioso ressaltar que os municípios frequentemente se queixam que o reembolso estadual não chega a cobrir as despesas dos municípios, Krell (1999). Percebe-se que a figura do município possui um duplo caráter, um de autoadministração, e ao mesmo tempo executor do estado federado

O volume das funções delegadas, que são exercidas pelos governos locais, se torna maiores, convertendo o local a uma mera instancia do estado. E por outro lado, estes preferem executar as tarefas dos *Länder* com os seus servidores próprios, admitindo uma instituição de uma série de órgãos específicos estaduais em seus territórios, que viria a destruir uma unidade de administração pública, são as considerações de Krell (1999).

Destaca-se novamente, a importância da subsidiariedade, como um princípio orientador de competências, e dessa forma, de a nível local, determinada tarefa não for realizada, os *Länder* intervirão, e caso estes não consigam, a União realiza o seu papel. O Governo local alemão tem um papel significativo na vida de seus cidadãos. Estes devem cumprir com os deveres que lhes são delegados, por lei dos *Länder*, existindo um dever recíproco entre os entes para que se assegure fundos suficientes. O orçamento e as restrições que os municípios enfrentem, vem limitando as suas funções com relação as tarefas obrigatórias, como a construção de escolas. A autônoma fiscal é assegurada ao local como importante gerador de receita, outras delas provém principalmente dos *Länder*, que repassam uma porcentagem de seus rendimentos.

3.2 A autonomia municipal no Estado brasileiro

A formação do Brasil é inconstante, com períodos de centralização e descentralização política, o que vem a alterar de forma significativa, o papel dos municípios. Dessa forma, se faz necessário a realização de um recorte histórico do desempenho dos entes locais, desde o período colonial até o recente panorama municipalista, que tem como fundamento, a Constituição Federal de 1988. Assim, os municípios brasileiros tiveram seu surgimento com o impulso dos interesses dos colonialistas da Metrópole, de acordo com Carneiro (1959). Obteve-se a inauguração municipal, com a origem nas comunas de Portugal, a primeira Vila de São Vicente, atualmente São Paulo, marco inicial da república municipal do Brasil, constituindo o primeiro governo local autônomo das Américas, entende Godoy (1989). Durante esse

período de colonização, o Estado português apenas possuía interesse na exploração dos recursos que o território apresentava.

Assim, tendo em vista também as invasões estrangeiras, que ocorriam constantemente e com o fato de que os espanhóis haviam descoberto a prata e o ouro, fez com que Portugal se interessasse por sua colônia. Frente a esse novo contexto, a solução foi a de dividir o território em 14 partes, chamadas de capitânicas hereditárias, entregando-as a particulares, para que estes as colonizassem, salienta Araújo (1980). Em decorrência disso, a partir da fundação das vilas, ocorreu a descentralização para a ocupação do território, dispersando-se o poder, surgindo as captânicas hereditárias, que foram concedidas pela Metrópole e possuindo autonomia interna, submetendo-se apenas frente a Coroa, conforme Rocha (1982). Dentro dessas faixas territoriais, a coroa portuguesa recorreu ao sistema de criação de vilas, para o povoamento e exploração do novo território.

Assim, as vilas foram evoluindo, e o sistema de captânicas não demonstrou os resultados esperados, propondo-se a unificação da colônia, e como solução natural o Brasil adota uma estrutura descentralizada na Constituição de 1824. Quando é referido ao regime municipal na Coroa Portuguesa, os interesses eram diferentes, conforme aponta Brasileiros (1973).

De forma diacrônica, os municípios passaram a ganhar espaço e autonomia; no Brasil Império ganha-se o foro constitucional, acenando ao fortalecimento da esfera local. A Constituição do império de 1824, logrou com diversas discussões entre os constituintes sobre a inclusão da autonomia como princípio para o município, que acabou o determinando como instância administrativa, sem renda e poder e polícia.

Posteriormente a isso, no ano de 1828 tem-se o advento da Lei de 28 de outubro, que atribui uma nova forma para as Câmaras municipais, marcando suas atribuições bem como os processos para a sua eleição e dos juizes de paz, aponta Tavares (1997). Essa lei, foi nada mais que a lei orgânica dos municípios, e antes desta, regiam-se pelas Ordenações do Reino, e com o advento da Constituição no ano de 1824, passou também a ser regido por esta. Contudo, o Ato Adicional de 1834, muda essa situação, ocorrendo em um maior prestígio ao poder municipal, mas não houve um maior fortalecimento local, conforme observa Tavares (1997).

A federação acima descrita foi moldada pelo pensamento republicano, onde consolidada, transformou-se numa federação de estados, mantendo um cerceamento quanto a liberdade dos municípios. Quando, em 1891, com a Constituição Republicana,

pode-se vislumbrar uma autonomia para os entes municipais, desde que respeitado o peculiar interesse. Nessa época ocorrem mudanças significativas, onde mudava-se a forma de governo monárquico para a republicana, bem como de um sistema parlamentar para o presencial, e de um estado unitário para a forma federal. Mesmo com a expressa autonomia municipal no artigo 68, esta era apenas simbólica, pois era “engolida” pela troca de favores, onde o município era entendido como uma propriedade dos coronéis.

O renascimento do município emerge com a Constituição de 1934, restabelecendo a autonomia municipal em termos políticos, financeiros e de organização³⁰, para Tavares (1997, p. 175), esta “apresenta tendências municipalistas para corrigir abusos da predominância dos estados sobre os Municípios ocorrido no sistema político anterior”, tendo como uma das suas características básicas, o acréscimo da autonomia política, com a definição da eleição dos governos locais, bem como a autonomia financeira.

Com o golpe de Getúlio Vargas, e a instalação do chamado Estado Novo, com a promulgação da Constituinte de 1937, retirou-se dos estados e municípios a autonomia, sendo que os chefes do executivo local eram nomeados pelos interventores estatais, em que estes eram alocados pelo presidente. Mesmo sendo outorgada, referiu-se várias vezes ao município, atribuindo diretos e obrigações, por meio do artigo 26, que reafirmava a autonomia com condições, onde o autor Pontes de Miranda (1938, p. 114) entende que “a autonomia municipal era amplo surrão em que se metia o que bem se entendia e ao mesmo tempo fragílimo dique às investidas usurpantes dos governos estaduais”.

A “luz do fim do túnel” chega com a Constituição de 1946, contudo, antes de dar maior ênfase, é necessário ressaltar a importância da autonomia financeira, pois este vem a deter a capacidade de gestão de suas contas, por meio de uma renda própria, tendo uma ligação com a autonomia administrativa e política, nesse sentido. A emancipação do município, abordada no artigo 28, traz para estes, autonomia por meio da eleição de seus vereadores e prefeito, bem como arrecadação e organização dos serviços locais. Merece ênfase o artigo 7, que dispõe sobre a intervenção federal nos estados que viessem a desrespeitar a autonomia, incluindo a recorribilidade ao Supremo Tribunal Federal.

³⁰ Políticos: eleição de prefeito e vereadores; Financeiro: previsão de rendas próprias para o Município em matéria tributária; Organização: de serviços, protegida contra a ingerência do Estado.

Os governos locais experimentaram um período de várias conquistas, até o golpe de 1964, onde o poder centralizou-se novamente, junto com o enfraquecimento das autonomias locais, e a retirada destes na participação da arrecadação. Assim, diante do período militar, as conquistas estavam sucumbindo, o AI-5 tirou dos municípios a autonomia financeira, política e administrativa. Um fato interessante é a previsão no número de vereadores, com a Constituição de 1967. Por fim, por motivos que fogem da objetividade do texto, o governo militar “perde as suas rédeas”, com a queda, onde a democracia foi restituída com a eleição de Tancredo Neves e José Sarney, onde convocou-se uma nova Constituinte.

Reinaugurando os valores democráticos e restabelecendo a autonomia em três linhas de base: financeira, política e administrativa com a Constituição de 1946 e por fim, com a Constituição de 1988, temos a vinculação dos municípios a entidade federativa (União), de acordo com Mello (1995). Discorre Costa (2000 p. 52) sobre a elevação do município ao ente da federação, “o Município, em razão da Constituição Federal, promulgada em 05.10.1988, sofreu profunda transformação, elevando-se num novo patamar como entidade pública. (...) O primeiro e mais significativo aspecto foi colocá-lo formalmente como integrante da Federação Brasileira”.

O município com status de ente da federação possui capacidade de exercer direitos e possuir obrigações, não estando subordinado aos demais entes (União e Estados), tendo sua autonomia garantida pela Constituição Federal. Assim, a autonomia municipal passa a adquirir a tríplice capacidade de governo (por meio dos Prefeitos, Vice-prefeito e Vereadores), administração (de acordo com as competências e limites previstos constitucionalmente) e organização (mediante Lei Orgânica municipal), conforme Moraes (2004). A Constituição brasileira de 1988 corrige o equívoco que antes foi cometido e o município é considerado como ente federativo e a questão dos modelos federativos é superada, apresentando o federalismo com certas graduações, buscando a autonomia dos entes, Pinto, Gonçalves e Neves (2003).

Ao ser analisada autonomia municipal brasileira, Leal (1997) dispõe que o problema não é a autonomia, mas sim a falta dela, e isso vem ocorrendo desde o início da história, são breves os momentos de reação dos municipalistas. Segundo o autor, a atrofia dos municípios possui resultado em vários processos, tais como o excesso de encargos, as limitações ao princípio da eletividade, em que passado o

período das câmaras coloniais, sobreviveram a esta pequena interferência e tutela imperial.

Ao conceder a autonomia aos municípios, é permitido ao governante a contratação de servidores públicos, terceiros e executar obras municipais menores, em que não venha a necessitar de outro membro superior. Ainda, com a edição de normas que passam a regulamentar a vida dos cidadãos locais, dentro dos limites da constituição, poderá conferir uma qualidade de vida solicitada e esperada pela sociedade. A partir disso, conforme Canotilho (1999), a forma de organização passa a ser o federalismo, significativo freio diante abusos do poder central, onde este vem para ordenar a sociedade, diante dos centros autônomos de poder, partindo-se de um amplo controle e participação da sociedade.

Referindo-se a autonomia dos entes locais, Kelsen (1990) aduz que se trata de uma combinação entre descentralização e democracia, em que os órgãos que criam as normas locais são eleitos por aqueles que fazem com que as normas se tornem válidas. Demonstra um exemplo de unidade local autônoma, a municipalidade e o prefeito. A descentralização se refere apenas a outras matérias de interesse local, municipal, e para que a autoridade local alcance, é necessária às normas individuais.

Sendo a autonomia denominada por ser uma capacidade de gerir seus próprios recursos, dentro de uma esfera maior, concebida como um poder de autogoverno, dentro da mesma esfera de competência, porém superior. Dentro dessa perspectiva, podemos extrair o autogoverno e a competência para legislar assuntos de interesse local, assegurados constitucionalmente e integrante da tríplice da autonomia, assim entende Pinto, Gonsalves e Neves (2003 p. 4) “Ao município foi atribuída a competência para legislar sobre assuntos de interesse local”, segue ainda aduzindo que tal atribuição veio para “suplementar a legislação federal e estadual no que couber a competência dita comum, exercida pelos diversos entes federativos”.

A autonomia municipal passa a apresentar-se nas normas de direito brasileiras, abrangendo a tríplice (política, administrativa e financeira), sendo que o município dotado de autonomia, com a descentralização de políticas públicas, poderá colaborar na gestão das mesmas, dando maior efetividade e concretizando mais direitos e objetivos de interesse local. Em primeiro, a autonomia política refere ao poder de auto organizar-se, autogovernar-se e normatividade. Quanto a capacidade de organização, permite elaborar a sua lei orgânica, de acordo com o artigo 28 da Constituição Federal de 1988, valendo como a Constituição à nível local, que deverá ser votada em dois

turnos, com um interstício de dez dias, devendo ser aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que irá promulgar, atendidos os princípios do artigo 28 da Constituição Federal de 1988, (BRASIL, 1988).

O autogoverno diz respeito a eleição do prefeito, vice-prefeito e vereadores. A eleição destes ocorre de forma simultânea em todo o território, com um mandato de quatro anos, não sendo mais permitida a reeleição de prefeito e vice-prefeito. O poder legislativo municipal obedece ao sistema de representação proporcional, e partidária, onde o número de representantes é proporcional a população, devendo este fato ser fixado nas leis orgânicas de cada ente federativo, observados os ditames constitucionais. O poder executivo detém as funções de administração e governo, enquanto que o legislativo legisla, delibera, fiscaliza e julga as infrações cometidas pelos representantes dos dois poderes, compreendem Pinto, Gonsalves e Neves (2003).

Quanto fato normativo, trata-se de auto legislação, ou seja, o poder de legislar sobre a sua organização, sobre os assuntos que venham a ser de interesse local, suplementares a legislação estadual e federal, bem como na instituição e arrecadação de tributos que sejam de sua competência, a aplicação de rendas, sem o prejuízo de prestar contas e publicar balancetes nos prazos legais.

Deve promover ainda, o adequado ordenamento do território, com o planejamento e controle do uso, ocupação e parcelamento do solo urbano, promovendo a proteção ao patrimônio histórico e cultural. Ou seja, todas aquelas matérias que não de competência exclusiva da União, e que não extrapolem o território do município, dizendo respeito aos aspectos da vida, estão incluídas no artigo 30, I, da Constituição Federal, sobre o interesse local, sendo os demais acima descritos, nos demais incisos do artigo. A competência dos municípios ainda está destacada no artigo 23, da Constituição Federal de 1988, contudo de forma comum a todos os demais entes, Estados e União, devendo estes atuar de forma cooperada.

A autonomia financeira está na direcionada a possibilidade de os governos locais instituírem e arrecadarem tributos próprios, procedendo a aplicação destes sem a interferência dos outros entes. Ferrari 1993 (p. 66) traz a definição dessa autonomia como “a capacidade de ter receita para realizar a despesa necessária” – refere-se então aos serviços que atendem ao desenvolvimento municipal e de seus cidadãos. Por conseguinte, está expressa no artigo 30, III do ordenamento constitucional, “instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas,

sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei” (BRASIL, 1988).

Em virtude da autonomia concedida, fica assegurada sua própria administração, no que refere aos assuntos de seu peculiar interesse, com relação à tributação de sua competência, e organização dos serviços públicos do local. Tal independência municipal fica atrelada ao poder do governo do Estado, assegurado pela posição que estes entes ocupam no sistema tributário, e que também veem acompanhada com desequilíbrios verticais e horizontais quanto a repartição de receitas, dificultando a negociação de reformas que possam trazer um novo equilíbrio para a federação.

Com relação a sua competência, disposta no artigo 156 da Constituição Federal de 1988, aos municípios compete a instituição de impostos sobre a propriedade territorial e urbana (IPTU); imposto sobre as transmissões de bens inter vivos (ITBI), a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição; assim como, o imposto sobre os serviços de qualquer natureza (ISS), que possui relação com os serviços tributáveis, definidos por lei complementar, (BRASIL, 1988).

Quanto aos tributos comuns, são as taxas e contribuições de melhoria, que os entes municipais podem instituir e cobrar da mesma forma que a União e estados. Assim, no sistema tributário brasileiro, os três níveis de governo, União, estados e municípios recebem totalmente, treze impostos, sendo que sete são de competência da União, três aos estados e três aos municípios. Já as contribuições sociais foram mantidas, tendo modificação quanto a destinação de recursos arrecadados.

Desta forma, conforme o artigo 158 da Constituição federal, pertencem aos municípios, o produto do que foi arrecadado com o imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, que incidem na fonte, sobre os rendimentos pagos; que na qual, o artigo 159, dispõe que a União entregará 22,5% ao Fundo de Participação Municipal (FPM). Também 50% do produto que é arrecadado do imposto da união sobre a propriedade rural, nos imóveis situados no município; 50% do produto da arrecadação do imposto do estado sobre a propriedade de veículo do seu território; 25% da arrecadação do imposto do estado sobre aquelas operações relativas a circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte entre municípios e estados. Ao final, os estados ainda entregarão aos seus municípios 25%

dos recursos que receberem sobre o imposto sobre produtos industrializados, (BRASIL, 1988).

Contudo, mesmo com a arrecadação dos impostos e transferências intergovernamentais para municípios, verifica-se que muitos destes ainda não conseguem cumprir com a concretização de direitos sociais, por não possuírem recursos suficientes. Ou seja, o Estado brasileiro descentralizou o poder, concedendo competência aos municípios em diversas áreas, contudo não realizou um equilíbrio financeiro no território, para que estes tenham recursos financeiros suficientes.

Por conseguinte, referente a autonomia administrativa, trata-se da própria organização municipal, como a realização de obras públicas, serviços públicos locais e a ordenação do território. Podendo ser extraída da leitura do artigo 28 da Constituição Federal de 1988, e do artigo 30, IV, V, VII, VIII e IX (BRASIL, 1988). Entende-se que esta autonomia acaba englobando as demais, pois administrar nada mais é do que tratar de assuntos de sua competência, buscando atingir os objetivos, por meio da contratação de funcionários e servidores para que seja feita a realização das atividades administrativas, como contábil, jurídica, médica, educacional, entre outras, para que venha a funcionar.

A implementação dos serviços que visem a sustentabilidade do local, depende de uma estruturação da administração, com órgão capacidades, pessoal, e planejamento, sendo que para que a máquina se sustente, é altamente necessária a autonomia financeira, que trará recursos necessários para a consecução dessas medidas, bem como da autonomia política, na ordenação e coordenação das prioridades municipais. A respeito disso, Oliveira e Lima (2006) aponta para a necessidade da interação de forças endógenas e exógenas, dentre elas, a quantidade de recursos disponíveis, bem como os efeitos das políticas macroeconômicas e setoriais.

Dessa maneira, a descentralização do poder advinda com a Constituição Federal de 1988 trouxe a necessidade de distribuição de competências, por entender que tais tarefas devem ser executadas pelo governo locais, por estarem mais próximas a quem se dirige, permitindo que políticas públicas estejam conforme os seus anseios. O município deve ter autonomia efetiva, que vem a ser definida pela própria administração, autogoverno e gestão de assuntos fixados pelo ordenamento constitucional, onde o interesse local, não deve ser entendido como uma exclusividade e sim preponderância.

Por conseguinte, estes só poderão exercer a sua autonomia como ente da federação, se a sua autonomia financeira for uma conquista permanente. A objetividade inicial era o equilíbrio na distribuição das receitas entre os entes, mas não foi o que ocorreu, observando-se no bolo tributário, em que 18% dos tributos ficam nos municípios, 25% nos estados e 57% com a União, entendem Oliveira e Lima (2006).

Assim, a utilização do Princípio da Subsidiariedade se mostra primordial para os municípios brasileiros, por meio do qual se legitima a ingerência do Poder Público, tanto na esfera restrita como particular, por falta de capacidade ou de meios adequados para atingir as metas que pretendiam. Esse princípio possui um lado positivo e outro negativo. Quanto a positividade, expressa o dever de os entes maiores intervirem para suprir as deficiências dos entes menores, quando se tornarem insuficientes, cooperando ainda como orientador de competências. E quanto ao lado negativo, estaria este atrelado a imposição de limites na atuação do Poder Público, impedindo que aquilo que possa ser feito em âmbito local, seja realizado pelos entes menores.

O poder central deve atuar no reestabelecimento da capacidade, onde a intervenção é legitimada pela subsidiariedade, com a limitação de interferência, concedendo maior autonomia aos entes locais, salienta Hermany (2012). Contudo, para que estes exerçam a sua autonomia, devem ter recursos necessários para isso, pois a autonomia financeira, conforme já enfatizado, deve ser permanente. A hipossuficiência dos municípios se deve as escolhas do federalismo fiscal, que foi primado pelo acúmulo de competências tributárias por parte da União, que após a arrecadação deve repartir os resultados com os entes subnacionais, buscando sempre a equidade entre eles, conforme elucida o federalismo cooperativo.

3.3 Competência municipal em matéria ambiental

Por meio do modelo adotado pela Constituição Federal de 1988, merece destaque, referente as competências municipais, o entendimento de Ferreira Filho (1999), quando afirma que a autonomia administrativa dos entes pressupõe uma divisão de competências entre o poder central e os subnacionais. Já na opinião de Figueiredo (2004), o federalismo é uma forma constitucional que prevê a descentralização em diversos centros coordenados por um poder central. A forma federativa é possui tanta importância para o Estado, que não pode ser objetivo de

emenda que tende a abolir, de acordo com o artigo 60, § 4º da Constituição Federal de 1988. E no âmago da conceituação do federalismo, encontra-se a repartição de competências entre os entes, sendo esta diretamente efetuada pela Constituição ou por ela autorizada.

A repartição das competências entre os entes segue o chamado critério de predominância do interesse, ou seja, aquelas que são de interesse nacional, são atribuídas a centralidade, ao passo que aquelas interessadas as demais entes, estaduais e municipais, serão deixadas para estes. Entende Silva (2003), que a distribuição das competências em matéria ambiental segue parâmetros iguais ao adotado pela Constituição Federal de 1988, com relação a outras matérias. Nesse entendimento, a competência administrativa, que é a de que o Executivo deve proteger o meio ambiente, enquanto que a legislativa, é a atribuição do Legislativo de legislar sobre o meio ambiente.

Essa competência legislativa divide-se em remanescente, privativa, concorrente, exclusiva, reservada e suplementar. A remanescente é dos governos estaduais, e permite atividade com relação a matérias que não sejam vedadas, de acordo com o artigo 25, § 1º, da Constituição Federal de 1988. A exclusiva relaciona-se aos Estados e municípios, sendo reservada a uma entidade, sem delegação, artigo 25§ 2º e 30, I do referido ordenamento, Silva (2003). A privativa compete a União, podendo ser suplementada ou delegada, e é preciso destacar aquela prevista no artigo 22 e a exclusiva do artigo 25, e mesmo que tratem de vários dispositivos de matéria ambiental, tem um caráter voltado a gestão administrativa e também econômica, do que a proteção ambiental.

A concorrente é reservada à União, estados e Distrito Federal, onde a união possui primazia de legislar sobre as normas gerais, consoante ao disposto no artigo 24. A suplementar é aquela que vem a atribuir ao Distrito Federal, estados e municípios, a possibilidade de complementar princípios e normas, ou de suprimir a omissão destes; artigos 24§ 2º e 3º e 30, II. Ferraz Junior (1995), entende que a suplementar serve para a edição de legislação decorrente e não concorrente, por ser uma legislação de regulamentação, o que seria inconstitucional qualquer concorrência entre esses entes e as normas gerais da centralidade. E por fim a reservada, que é atribuída ao Distrito Federal, artigo 32 § 1º. Visto isso, o que domina com relação a competência em matéria ambiental é a concorrente entre União, estados e Distrito Federal, onde a União legisla sobre as normas gerais e os demais de modo

suplementar a estes. Os estados e municípios devem respeitar as normas da União, ainda que deixem espaço para a regulação administrativa, que quando implementada, também é uma norma geral, conforme Teixeira (2010).

Observa-se a convivência das competências privativas, que são repartidas de forma horizontal, as competências concorrentes, repartidas de maneira vertical, “e a participação das ordens parciais na esfera de competências próprias da ordem central, mediante delegação” (TEIXEIRA, 2010, p. 17). Em seu texto, cada ente da federação possui competências próprias, sendo que as do governo federal estão dispostas nos artigos 21 e 22, dos governos estaduais, com as competências residuais, no artigo 25. Aquelas comuns aos entes estão previstas no artigo 23, cujo cumprimento abrange a todos, tendo o legislador constituinte entendido que sem o concurso entre eles, não poderiam tais competências serem adequadamente preservadas.

Ainda, há a delegação de competências, prevista no parágrafo único do artigo 22, onde por meio da lei complementar, a União autoriza os estados a legislar sobre questões de sua matéria privativa. Por outro lado, tem-se ainda aquelas concorrentes do artigo 24, onde os entes federativos podem legislar sobre o que é referenciado no artigo. E mesmo que no referido dispositivo não se tenha a menção aos municípios, não ficam dela alijados, pois encontra-se no artigo 30 II, a competência suplementar a legislação federal e estadual, no que couber. Por conseguinte, aos entes locais, foco do estudo, cabe a eles legislar sobre assuntos de interesse local.

O interesse local pode ser compreendido como um conceito jurídico indeterminado, onde Junior (2007) entende que as normas jurídicas são universais e genéricas, não apresentando um destinatário, sendo destinada a coletividade. Já na classificação das normas jurídicas, Bobbio (2005) dispõe que as ideias de abstração e generalização tem uma origem na ideologia, refletindo em um ideal de justiça. Em geral, as legislações contêm diversos conceitos jurídicos indeterminados, em que a lei não traz uma conceituação para estes termos. Enterría e Fernández (1990) entende que os conceitos jurídicos indeterminados possuem estrutura vaga, o que possibilita novas normas, que surgem dessa relação indeterminada de conceitos.

Considerado como um conceito indeterminado, sendo um termo novo na Constituição do Brasil, pois conforme Silveira (2003) não se tem um registro em constituições anteriores, aparecendo apenas como peculiar interesse. Ao ser colocado no texto da Constituição, esse termo acabou trazendo um conflito

hermenêutico doutrinário, que conforme a referida autora, o fato de que este discrimina o interesse local, tem como finalidade e também consequência, a minimização e atuação do governo local quanto à repartição de competências.

Por outro lado, Silveira (2003) compreende que alguns doutrinadores entendem essa expressão como a ampliação e participação do governo local juntamente com os demais entes da Federação. O entendimento da autora quanto à terminologia, acarreta em uma redução da competência do município, quando é determinado o seu ingresso ao Estado-Membro. Compreende que o campo da peculiaridade está na preponderância e não da exclusividade.

Podem ser observadas, por meio da divisão de competências, dispostas na Constituição de 1988, a dificuldade de compreensão da atuação municipal, em que frente ao artigo 30, dispõe sobre a determinação da competência legislativa municipal, a partir do interesse local, não enumerando as respectivas matérias. A conceituação do interesse local não deve ser entendida por meio de uma exclusividade, pois não se trata de ter uma legislação de sobre questões que versem exclusivamente ao município, mas sim que esse possa legislar sobre o que seja de domínio de interesse local, segundo Cupertino (2014). Reconhece ainda a dificuldade de ser analisado esse conceito diante da autonomia dos entes, pois acaba tornando a área de atuação do governo local confusa, estabelecendo critérios do casuísmo como definição.

O conceito de interesse local também é discutido por Pettersen (2010), entendendo que os assuntos possuem como característica a proximidade e imediatidade, como também a relação destes para com a realidade municipal. Estabelece também a predominância e não a exclusividade. Na compreensão de Hermany (2013), deveria ser realizada uma nova redação ao artigo 30 da Constituição Federal de 1988, especificando o alcance do conceito de interesse local. Frente a isso, as políticas públicas de interesse local irão versar sobre demandas e enfrentamentos sociais locais, cuja efetividade de tais políticas acarretará em um maior desenvolvimento e também fortalecimento do espaço local.

Em decorrência disso, antes de analisar propriamente a competência ambiental à nível municipal, que também é interesse local, é necessário realizar um retrospecto do caminho percorrido até o advento da conscientização da necessidade de ser preservado o meio ambiente, fato que também elevou o solo fértil como bem constitucional. Assim, no final dos anos 1960, com o surgimento da crise do petróleo

e o ocorrido na cidade de Seveso, no norte da Itália, no ano de 1976, e com o acidente do petroleiro Amoco Cadiz, em 1978, na costa da Bretanha, a ideia de proteção e qualidade do meio ambiente foram repensadas, pois não eram compatíveis com o desenvolvimento econômico. No ano de 1972, na Suécia, ocorreu a primeira Conferência de Estocolmo, com a finalidade de organizar a relação entre o meio ambiente e o homem, com a adoção de políticas que viessem a controlar a poluição ambiental.

A partir dessa Conferência, o Brasil, em suas esferas estadual e federal criou as secretarias de meio ambiente, com o surgimento dos primeiros movimentos ambientalistas. Em 1980, algumas leis foram criadas, como a lei nº 6.803 de 1980 que tinha como base as diretrizes para o zoneamento industrial em áreas críticas de poluição, bem como a lei nº 6.902 de 1981, dispondo sobre a criação das áreas de proteção ambiental e estações biológicas. O marco ocorreu com o advento da Política Nacional do Meio ambiente lei nº 6.938 de 1981, tal ordenamento cria o sistema nacional de meio ambiente, o SISNAMA, caminhando para uma proteção a nível específico e global, composto por todos os entes federativos, de acordo com Oliveira e Silva (2012).

Pode-se observar que os governos locais, por meio dos órgãos e entidades, estavam responsáveis pela fiscalização e controle das atividades em matéria ambiental. Com o advento da Constituição Federal de 1988, previu-se como direito fundamental, a possibilidade de proposição de ação popular com o intuito de anular um ato lesivo ao meio ambiente, assim como a inserção do artigo 225, e 171, VI, que trata de sua defesa elevada ao princípio da ordem econômica. A política nacional de meio ambiente foi recepcionada pelo ordenamento constitucional como lei complementar, prevista no artigo 23. Sendo o direito ao meio ambiente considerado como um direito constitucional de terceira dimensão, inserido na ordem social, necessitando do esforço conjunto, de acordo com Schmidt et al. (2011).

Desse modo, quando ocorreu a divisão da competência material, no artigo 23 do ordenamento constitucional, determinou-se a tutela comum a todos os entes, na proteção do meio ambiente, bem como o combate à poluição em qualquer que sejam as suas formas, assim como a preservação da fauna, flora e florestas. Considerando que a proteção ao meio ambiente restou incluída no rol de competências comuns, a União, estados, distrito federal e os municípios são competentes para realizar a implementação de políticas para o resguardo dessas questões. Assim como também

dispõe o artigo 225, onde impõe ao poder público a preservação do meio ambiente, representando a incumbência de todos os entes federativos. Por isso, tais artigos passam a se complementar, determinando a necessidade de o estado agir em todos os seus níveis. Ainda, a lei complementar nº 140 de 2011, a cooperação entre os entes para a proteção do meio ambiente.

Tal lei complementar adveio para a regulação e coordenação das ações em prol do meio ambiente pelos entes, possibilitando convênios, acordos, delegação de atribuições, descentralização de encargos, entre outros. Merece destaque a contribuição de Machado (2009, p. 24), quando realiza uma crítica relevante para a competência comum, observando que “o perigo da simultaneidade de competências para a implementação do controle ambiental é que todos os entes federados ficaram competentes”, enfatizando ainda que “nenhum deles tem assumido especificamente a melhoria da qualidade das águas, do ar e do solo e nenhuma instância governamental se responsabiliza pela conservação das florestas e da fauna”. Outro fato enfatizado pelo autor, é referente ao tratamento das questões ambientais pelos órgãos que integravam o SISNAMA, existindo um avanço dos órgãos federais sobre os subnacionais.

Como forma de solucionar tais questões, em 2008 é aprovado o decreto 6.514 que prevê o pagamento de multa por infração na área ambiental imposta por estados ou municípios, substituindo a aplicação pelo nível federal, em virtude de ocorrer o mesmo fato. Assim, quando houver a aplicação de tal penalidade, o ente inferior terá prioridade no recebimento desses valores, pois o local afetado está em seu território, tendo este que suportar com o dado ambiental ocorrido. Em resumo, a Constituição Federal busca a divisão da competência ambiental, possibilitando a atuação de todos os entes, com a observação de que as leis destes só poderá aferir a norma com mais eficácia quanto a proteção do meio ambiente, mesmo sendo ela, municipal, estadual ou federa. Dessa forma, é imprescindível que todo o poder público cumpra com sua tarefa (BRASIL, 1988).

Por conseguinte, cumpre assinalar a importância do princípio da subsidiariedade, que sendo entendido por meio de dois aspectos, o vertical e o horizontal, conforme já enfatizado anteriormente. Pelo observado o enfoque da subsidiariedade se dá pela ótica vertical, pois relacionada como um norteador da repartição de competências, primando pela cooperação entre os entes. Essa cooperação, é realizada (não em todos os casos) primeiro pelo município, enquanto

que os demais só interviriam se realmente fosse necessário. Assim, especificamente relacionado com a questão ambiental, a tendência municipalista vem a corroborar a utilização do princípio. Nesse sentido, a compreensão de Barbosa (2013, p. 39), tem relevância, pois assinala que se deve garantir a atuação do município, frente as demandas ambientais, garantindo a autonomia municipal.

Ainda conforme o referido autor, pode-se pensar em uma forma de reinterpretar a competência, favorecendo o município diante dos demais entes. Essa interpretação, privilegiaria a tomada de decisões, observando o ideal da subsidiariedade e da cooperação, partindo do ente mais próximo ao cidadão. Essa proximidade pode garantir uma maior efetividade da competência, pois o local é que conhece a realidade, sendo mais fácil o enfrentamento dos problemas. Assim, Barbosa (2013, p. 39), traz que “a União trataria somente do cumprimento das questões nas quais os entes inferiores não teriam o mesmo exato na execução de tais tarefas”, entendendo ainda que “de outro lado, as autoridades com maior contato com a população poderiam executar o interesse público de forma a atender melhor os anseios da comunidade”.

O fortalecimento da gestão ambiental por parte do ente local está de acordo com os preceitos do princípio da subsidiariedade, onde se poderá ter uma maior efetividade de normas, cumprindo com o disposto na Constituição Federal de 1988, especialmente quando se trata do artigo 225. Contudo, Barbosa (2013) entende ainda, que tudo isso não vem a significar que todas as atribuições da matéria devam recair sobre os municípios, pois a subsidiariedade vem como um parâmetro de interpretação para as diferentes situações onde não se tenha uma competência exclusiva expressa, em favor de algum ente. Quanto a competência administrativa ambiental, Barbosa (2013 p. 41), aponta que “é sempre citado o regramento do licenciamento das atividades potencialmente poluidoras, no qual os entes menores têm a primazia para realizar a tarefa”.

Destaca a atuação do IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), que representa a União, e que só deverá intervir nos casos da Lei Complementar 140 de 2011, sendo que para as demais hipóteses, os municípios serão competentes para o licenciamento. Com a formulação de políticas públicas em matéria ambiental, devidamente estruturadas, pode-se implementar um meio ambiente equilibrado, que venha a proporcionar uma melhor qualidade de vida. E por esta razão, pelo ente local ser mais próximo ao cidadão, este se encontra mais

apto na busca por soluções adequadas aos problemas que os afligem, Barbosa (2013).

Por conseguinte, tratando especificadamente da competência municipal na matéria ambiental, na seara legislativa, em março de 2017 foi publicado um informativo do Supremo Tribunal Federal, de nº 857, da 2ª Turma, tratando da competência legislativa dos municípios em matéria ambiental. Entendem estes que os municípios podem legislar sobre esta temática, desde que o façam fundamentadamente, ou seja, afirmaram que os municípios podem adotar uma legislação ambiental mais restritiva com relação aos outros entes federativos, desde que tenham uma motivação (Com base no ARE 748206 – AgR/SC, rel. Min. Celso de Mello). Recentemente, em junho de 2017, entendeu o Supremo Tribunal Federal, que os municípios podem editar leis ambientais se estas terem como o assunto, a predominância do interesse local.

Tal entendimento, reconhecido por meio de repercussão geral, no RE 729.726, foi utilizada para a declaração de constitucionalidade de uma lei que obriga os mercados da cidade de Rio Claro, no estado de São Paulo, a usar embalagens plásticas com pouco impacto no ambiente. Enfatiza-se ainda que os problemas ambientais, ultrapassam as fronteiras, e muitas vezes há um desrespeito frente as convenções políticas ora estabelecidas com relação ao meio ambiente. Estes problemas estão relacionados com as mudanças climáticas, distribuição da camada de ozônio, bem como desmatamentos, entre outros, e o município está inserido dentro de todo esse contexto, devendo cumprir com as diretrizes internacionais, e constitucionais brasileiras.

Mesmo que não se tenha poderes expressos aos municípios, para que produzam normas nessa questão, no artigo 24, Barbosa (2013, p. 59) aponta que “pode-se chegar a elas por hermenêutica jurídica do artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal”. Enfatiza Bonavides (2009, p. 346), que “o artigo 30, discriminando a matéria de competência dos municípios, tem uma latitude de reconhecimento constitucional desconhecida aos textos antecedentes de nosso constitucionalismo”. Dessa maneira, tem exclusividade para elaborar normas de interesse local, ou seja, a possibilidade de exercício de competência legislativa suplementar. Onde o interesse local reafirma as peculiaridade e necessidades do local, enquanto que a suplementação do artigo “no que couber” baliza a atuação do município dentro do dito interesse local, Barbosa (2013).

Com relação a forma de competência administrativa para a tutela do meio ambiente, ressalta-se a ordenação das cidades por meio de um plano diretor, instrumento que é base para a política de desenvolvimento e expansão urbana. E para que este tenha efetividade, deve-se cumprir com exigências, como a função social da propriedade territorial urbana e rural, em que se vislumbra a utilização do poder de polícia, juntamente com a fiscalização das atividades e aplicação das penalidades que forem necessárias. Assim, caso ocorra uma omissão por parte do município, ou se algum caso não atender com os interesses econômicos e políticos do executivo, se faz necessária a atuação da sociedade, para que tais práticas sejam coibidas, conforme entende Machado (2009)

Assim, novamente revela-se de grande importância a proximidade entre o bem a ser tutelado e a população, pois se confere um controle eficaz nas questões ambientais. Sendo que o conhecimento dos problemas nessa área pode ser positivo para uma atuação em favor da proteção ambiental. Os sinais de deterioração do ambiente e a repercussão da qualidade de vida nesse âmbito, estão em toda a parte, mas as consequências estão situadas no espaço local. Sendo os municípios considerados como entes da federação, costuma-se dizer que são entes de terceiro grau, contudo não reflete a realidade, pois mesmo que a Constituição Federal de 1988 não venha a elencar as competências privativas ou exclusivas para os municípios, é intuitivo que para legislar sobre lei orgânica, plano diretor e assuntos de interesse local, nenhum outro ente poderá realizar, e nesses casos está presente a exclusividade.

Frente a essa autonomia legislativa, a Constituição Federal de 1988 autoriza ainda que legislem concorrentemente sobre o meio ambiente, dentro de suas leis orgânicas e planos diretores. Quanto tais ordenamentos preverem um maior rigor ou cautela na preservação dessa matéria, devem estas prevalecerem sobre as leis dos demais entes, salvo se vierem a contrariar o interesse nacional, dos estados ou de uma região. O exercício dessa competência, observando os parâmetros legais, pode sujeitar aos municípios a ações de inconstitucionalidade.

Em sequência, mesmo com essas considerações, observa-se que a União deve assegurar os patamares nacionais mínimos para a proteção ambiental, enquanto que os entes subnacionais devem complementar por lei, aumentando a restrição federal, e sempre vislumbrando a necessidade de melhor proteger os seus interesses respectivos. De acordo com Barbosa (2013), percebe-se que parte da legislação

ambiental desenvolvida pelos municípios vem contribuindo para uma nova percepção a respeito do pacto federativo, que vem prestigiando a autonomia local, principalmente quando busca o alcance de direitos assegurados constitucionalmente, como o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

3.4 Expectativas para o ente municipal brasileiro dentro do federalismo cooperativo

Os municípios brasileiros, tendo em vista a sua independência desde o período colonial, sempre fora considerado parte do poder estatal. O que não pode ser visto no Estado alemão, pois estes têm em sua base histórica a oposição dos cidadãos contra o estado de regime absolutista. Nesse cenário, o ente municipal do Brasil sempre deteve uma certa autonomia formal, conforme já visto, sendo que é a partir da Constituição de 1988, que são então consagrados como entes da federação, podendo elaborar Leis orgânicas, auto-organizando o Executivo e Legislativo, sem a intervenção do estado ou União (KRELL, 2003). Com relação a autonomia desses entes, cumpre salientar, conforme enfatizado por Krell (2003, p. 171), que a autonomia dos municípios em ambos os países, possuem significados diferentes.

Na Alemanha, os municípios são considerados subdivisões administrativas dos Estados, porém dotadas de autonomia pela Constituição Federal. Portanto o conceito de autoadministração local não corresponde exatamente ao termo brasileiro da autonomia municipal, com significado muito mais político. O conceito de autonomia municipal depende, nos dois países, da interpretação do conceito constitucional “assuntos de interesse local (na Alemanha: da comunidade)”.

Ainda, alguns autores rejeitam a posição do município como ente federado no Brasil, sustentando que diante da ausência de representação no Senado, da impossibilidade de ser realizada uma União da história de municípios, assim como a ausência do poder judiciário no âmbito local, tais considerações são frágeis frente ao elemento de um Estado federal, que faz a diferenciação da forma de Estado de outras formas descentralizadas, de acordo com Magalhães (2011).

A inclusão dos municípios no federalismo acarreta em incongruências, e a observação dessas contradições não deve partir somente da descentralização da forma de Estado que foi adotada pela Constituição de 1988, mas para a indicação de soluções harmônicas na organização estatal. Entende Magalhães (2011) que o aperfeiçoamento da federação, é a descentralização, repartição de poderes, de competências entre os entes, uma vez que a centralização serve apenas para regimes

antidemocráticos e ditatoriais – assim também é a compreensão de Arretche (2000, p. 33-34), quando entende que essa descentralização toma forma de municipalização ou estadualização.

Aponta ainda que a descentralização envolve também um processo de reforma do Estado de dimensões consideráveis, frente a um Estado federativo, com caracterizações expressivas de capacidade administrativa dos governos locais. As relações federativas de cooperação vêm delineadas nos artigos 23 e 24 da Constituição Federal de 1988, onde definem as competências comuns e concorrentes entre União, Estados e municípios para a elaboração e implantação de políticas públicas. Cabe retomar de forma objetiva a função e o conteúdo do federalismo cooperativo, em que vem a representar um tipo ideal de relações entre governos, baseadas no compartilhamento de tarefas, onde se tem uma mistura entre as atividades dos entes federados, e nesse meio são necessários mecanismos que venham a viabilizar ações conjuntas nas políticas, garantindo a representação e participação de todos os atores da federação, conforme Krell (2008).

Na visão desse autor, o federalismo deve assumir uma cooperação subsidiária, fornecendo um auxílio ao ente menor quanto as tarefas que não consegue realizar sozinho. Considerando que o Brasil adotou o federalismo cooperativo, justificado por Bercovici (2004) e Krell (2008) pelo fato de se ter um estado intervencionista voltado para a implementação de políticas públicas, assim como estruturado pela Constituição Federal de 1988, compreendendo então que “as esferas subnacionais não têm mais como analisar e decidir, originariamente, sobre inúmeros setores da atuação estatal, que necessitam de um tratamento uniforme em escala nacional”, enfatiza Bercovici (2004, p. 56).

A maneira de como ocorre tais relações entre os entes é a centralidade do funcionamento do Estado, dependendo da disposição e do interesse dos governos em cooperar, assim como também da capacidade da União de estimular e impor regras que impliquem uma coordenação entre os demais entes. Assim, é aquele que caracteriza a atuação dos governos, se está ocorrendo de forma coordenada ou cooperativa. As relações entre os governos são processadas em seus três níveis, tanto de forma horizontal quanto vertical³¹, ou seja, União e Estados; União e

³¹ Cargnone (2008, p. 28) realiza uma importante distinção entre as formas de repartição: “A repartição horizontal separa radicalmente a competência dos entes federativos por meio da atribuição a cada um deles de um área própria, consistente em toda uma matéria (do geral ao particular ou específico), a ele

Municípios; Estado e Municípios, assim como cada ente entre si. A atuação da União, por deter a maior gama de ações, é primordial para que seja desenvolvida a coordenação e também integração entre os entes da federação. Contudo, para que se obtenha êxito, a coordenação não deve ser imposta, e sim negociada, discutida e implantada de modo gradual, observando a capacidade de execução de cada governo (COSTA, 2007).

Tem se experimentado no Estado brasileiro, a centralização do controle e a descentralização da execução, que depende da relação de cooperação entre os entes. Assim, o sistema de cooperação entre governos parte do reconhecimento de que cada uma das unidades deve colaborar com as demais, visando orientar, coordenar e controlar o processo político-administrativo. Os recursos e a capacidade de execução vêm distribuídos de modo desigual, e por esta razão o sistema de cooperação de adotar condições mínimas para desempenhar o papel dentro da estrutura. Essas desigualdades caracterizam a assimetria no federalismo brasileiro, como entende Anastásia (2007).

Desse modo, tal assimetria presente no Brasil revela que as instituições políticas que existem atualmente não são capazes de executar o ordenamento constitucional, no sentido de minimizar essas desigualdades e assimetrias entre os cidadãos, entes e regiões. O federalismo cooperativo, que vem a ser materializado na repartição de competências verticais, passa a ser fundamentado no fato de o governo central, regional e local, tem como objetivo o desempenho da tarefa estatal, com benefício ao cidadão. A necessidade de uma coordenação e cooperação como *conditio sine qua non* para a realização das tarefas públicas. Assim, a União e os entes subnacionais devem buscar a coordenação das políticas, objetivando a correta administração dessas atividades.

Em um primeiro plano, os Estados e municípios dotados de autonomia para a condução de suas políticas, não tem como as realizar sem o apoio da centralidade, pois é essencial que existam estratégias que induzam a adesão e o comprometimento dos municípios com a política em execução. Anastásia (2007) aponta que para que se tenha uma adesão, é necessário que os benefícios ora recebidos, sejam maiores

privativa (e/ou exclusiva) ou seja, a ele reservada com exclusão absoluta da participação, no seu exercício, de outro ente. Já a repartição vertical é a divisão de uma mesma matéria em diferentes níveis entre diversos entes federativos, como faz a competência concorrente, a um atribuindo-se o estabelecimento de normas gerais, a outro o de normas particulares ou específicas”.

aos custos políticos da então execução das políticas sociais propostas. Compreende ainda que em um país onde se tem expressivas desigualdades regionais, com um número significativo de municípios fracos administrativamente e fiscalmente (para onde se pretende transferir as atribuições de gestão de política social), um processo de reforma que seria capaz de reconfigurar o formato centralizado do sistema de prestação de serviços não pode ser um processo espontâneo.

Para Anastásia (2007, p. 248) o sucesso de uma reforma depende da ação dos níveis mais abrangentes de governo, que tenham “i) disposição para implantar um programa de descentralização de atribuições.” ou ainda “ii) capacidade burocrática para formular programas adequados e compatíveis com esta decisão” e o principal entre eles estaria atrelados aos “iii) recursos – financeiros e administrativos – para tornar a adesão à descentralização uma opção efetivamente atrativa para os governos locais”. Por um outro lado, o escopo da reforma depende dos governos locais, que realizariam um cálculo verificando os custos e benefícios prováveis de uma determinada decisão para assumir atribuições, que devem ser consideradas.

No que tange a descentralização de políticas públicas para os governos locais, entende Arretche (1999) que a descentralização depende da ação do poder executivo de cada estado, pois necessita-se de estratégias de indução, para que sejam minimizados custos, trazendo benefícios ao município, assumindo a gestão da política pública, e para que esta estratégia se torne bem-sucedida, são necessários meios de descentralização, com recursos financeiros, administrativos e políticos. Compreende Arretche (1999, p. 139) que a extensão da descentralização em cada estado depende da ação do executivo estadual, ou seja, “quanto maior for o grau de coincidência das ações dos níveis mais abrangentes de governo — no nosso caso, governo federal e governos estaduais —, maior será o alcance da municipalização em cada unidade da Federação”.

Nessa mesma perspectiva, cumpre salientar que o estudo não envolve análise de conceitos, ou um programa de descentralização, apenas um modelo eficiente de administração municipal, pois ou a descentralização passa a existir como forma de atendimento a parte da população excluída, ou que atenda às suas necessidades, ou não serve para nada. Se não entendermos a abrangência das iniciativas populares, que lutam por questões de anos atrás, hoje nos deparamos com a pressão da sociedade colocada justamente em debate sobre as mesmas questões. Por conseguinte, a cooperação entre os entes deve ser um meio para a efetividade das

competências materiais comuns, dispostas na Constituição de 1988, no artigo 23, que trata das competências entre a União, estados e municípios, em um nível de igualdade. É atribuída de forma conjunta com a finalidade de promover a execução de diretrizes, políticas e preceitos da Administração pública, ou seja, a competência material repartida para o cumprimento de tarefas na forma de cooperação (THOMÉ, 2014). As normas de cooperação e de colaboração devem observar o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar da nação.

Quando define as competências comuns, o artigo 23 enumera diversas tarefas, onde o cumprimento cabe aos três entes federados. Nesse sentido Krell (2008, p. 50) entende por “competência as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções, tarefas, prestar serviços”, desse modo tem-se a competência material, pois abrange a realização de medidas administrativas. Para que se possa superar essa superposição de funções nas esferas³², oriundas da atribuição de competências concorrentes, seria necessária a subdivisão dessas, e para que isso possa ser definido, deve-se deixar claro os direitos e responsabilidades dos municípios com relação ao seu estado e união, conforme Krell (2003). Complementa ainda que não se tenha dúvida de que a pouca efetividade das políticas públicas sempre residiu na falta de clareza com relação as competências e responsabilidades dos entes (KRELL, 2008, p. 51).

O parágrafo único do art. 23 deixa para leis complementares a fixação de normas para a cooperação entre os três níveis estatais, a qual deve ter em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional; nenhuma dessas leis até hoje foram promulgadas. O artigo 23 da Constituição Federal institucionalizou um sistema perverso; e uma possível solução, dada pelo parágrafo único do artigo, que exigia proposta da União para ordenar tal sistema, sequer foi encaminhada a consideração do congresso.

Com o referido artigo, a Constituição Federal de 1988 acabou com a tendência centralizadora, estabelecendo 30 funções concorrentes, e conforme já evidenciado, uma delas é em matéria ambiental, contudo não veio a definir uma hierarquia cooperativa. Quando se trata da repartição de competências, aumentou-se aquelas

³² De acordo com Krell (2008, p. 52): “o próprio conceito de competência comum implica superposição das atribuições envolvidas, com objetivo de assegurar que seu exercício jamais fique prejudicado, por tratar-se de matéria de grande interesse público. Assim, se um ente federado exercer sua competência e um outro igualmente competente deixa de fazê-lo, o interesse público fica preservado. Os problemas aparecem quando dois ou mais entes igualmente competentes desejam exercer suas competências, o que requer disciplina.

dos entes federados, juntamente com a autonomia, o que veio para atender os anseios de independência regional e das identidades locais, contudo faz aparecer os conflitos frente a repartição, o positivo, que diz respeito as competências comuns elencadas no artigo 23, e o negativo do artigo 24.

Nesse sentido, Quintiliano (2012, p. 88) entende que “repartir as competências não significou apenas compartilhar poderes e receitas; implicou também a divisão de obrigações e, principalmente, de despesas”. Entendendo que o por meio dos conflitos de competência pode-se compreender que “o conflito negativo, mediante o qual União, Estados, Distrito-Federal e Municípios alegam sua incompetência para assumir obrigações e despesas”, e com relação ao conflito positivo, traz uma “situação em que os mesmos entes federativos reivindicam espaço para exercício de poder”.

Ou seja, aqui seria invocado mais poder quando o interesse fosse financeiro, ou quando a competência envolve um exercício de poder, onde o bônus político supera o ônus financeiro. Por outro lado, se esquece do ideal cooperativo, caso essas condições não se verifiquem. Esses dois polos de conflitos, tanto negativo como positivo são considerados como obstáculos para a efetivação dos direitos consagrados constitucionalmente e que precisam de ação prestacional do Estado, como exemplo as disciplinadas no artigo 23, pois os entes não atuam de forma cooperativa como deveriam, para uma maior efetivação dos direitos.

O conflito negativo tem uma relevância sobre o positivo, pois permite que sejam analisados de forma conjunta os artigos 23 e 24, onde estão as competências que legitimam o federalismo cooperativo. A divisão vertical contém competências legislativas concorrentes e materiais, estando estas estreitamente ligadas, em uma relação condicional, de acordo com Quintiliano (2012), essas competências vem a implicar em “menor ou maior grau, direta ou indiretamente, o desempenho de uma competência legislativa, uma vez que num Estado de Direito, o Estado apenas atua nos limites do Direito”

Por conseguinte, o artigo 30 da Constituição Federal de 1988 passa a atribuir várias das tarefas expressas no artigo 23 para os municípios, não excluindo a necessidade de uma distribuição desses encargos, pois parte das competências administrativas que estão dispostas nos dois artigos, são sobrepostas. E nesse sentido, para que se exerça de modo correto, exige-se uma melhor articulação entre os entes para a prestação desses serviços, com o fim de impedir o desperdício dos recursos públicos e a superposição de funções. De outro lado, torna-se duvidosa a

tentativa de uma descrição expressa das condições, onde a responsabilidade de execução e controle passaria a ser exclusiva do município ou outro ente, de acordo com Krell (2008, p. 55).

No mundo moderno, a crescente complexidade das atividades desempenhadas pela administração pública como um todo é caracterizada por uma diferenciada divisão do trabalho (pessoal altamente qualificado, planejamento sofisticado, técnicas avançadas. Como consequência, não se procura mais uma distinção conceitual rígida entre assuntos locais e regionais; cada vez mais autores entendem que não é possível delimitar claramente – como se fossem objetos ou matérias distintas – os assuntos próprios de cada esfera governamental. Esta sobreposição de interesses gera “assuntos mistos” (água, esgoto, resíduos, energia, hospitais, transporte), que são decompostos em tarefas parciais e atribuídas a diferentes entes, podendo-se falar de uma promiscuidade de competências.

Na compreensão de Hermany (2012), algumas propostas e perspectivas futuras para o Brasil são necessárias, citando como exemplificação a definição de competências, o financiamento do poder local e o tratamento isonômico nas relações institucionais e democráticas da gestão. No caso em tela, apresenta algumas contribuições, uma no que tange a representação específica dos municípios no Senado Federal.

Assim como também a distribuição de novos recursos, tendo em vista a descentralização, o federalismo e também a igualdade, Hermany (2012). Ou seja, com relação ao artigo 23 entende o autor que se tem a “necessidade de elaboração de projetos de lei complementares estabelecendo as competências dos diversos entes na concretização de competências comuns e a previsão de fontes de custeio de todas as ações”, Hermany (2012, p. 130). Ações estas que corresponde as responsabilidades específicas das dos três entes federados.

Aponta ainda que está legislação deve considerar o ideal da subsidiariedade “regra geral de atribuição de competências para a esfera mais próxima dos cidadãos, *in casu*, os municípios”, Hermany (2012, p. 131). Considerando ainda, quanto ao incremento das atribuições para o ente local, esta legislação deve prever um aporte financeiro, para que o princípio venha a ser aplicado de forma efetiva. Por conseguinte, Krell (2003), aponta para nove instrumentos para a execução das competências comuns, com uma certa inspiração no modelo alemão, conforme já visto anteriormente.

A primeira delas estaria atrelada a instituição de tarefas obrigatórias, para serem cumpridas pelos entes locais com a instalação e manutenção de serviços públicos de

qualidade, observando o tamanho e a força administrativa de cada ente. Contudo, uma crítica a ser realizada quanto a instituição de tarefas obrigatórias, está na ineficiência destas, ou seja, mesmo com tais tarefas discriminadas em lei, poderiam futuramente trazer problemas para o ente, tanto por insuficiência de recursos para atender a tarefa, ou pelo próprio “choque” entre competência de outros entes.

Em segundo, está a fixação de uma cooperação intergovernamental, entre governo local e nacional, estadual e nacional, estadual e local, o que frente as competências do artigo 23 poder-se-ia ter uma melhor coordenação das mesmas, assim como uma maior efetividade, observando inclusive o princípio da subsidiariedade. Este princípio orientador, serviria de base para o aporte cooperativo. E em terceiro está a cooperação entre municípios, que se teria uma prestação compartilhada do serviço por mais de um município, pertencente a uma região. O quarto ponto está atrelado ao controle da prestação dos serviços, assim como a utilização dos recursos que advém dos conselhos setoriais, que são representados pelos entes federativos envolvidos junto com a sociedade. Em quinto, a necessidade de se ter uma descrição exata e transparente da execução e do controle desses serviços, que passaria a ser uma tarefa dos entes locais.

Referente ao sexto ponto, tem-se a efetivação da subsidiariedade, no sentido em que somente quando determinado ente local não conseguir realizar determinada tarefa, outro ente poderá intervir. Como também nos casos em que a natureza da tarefa exige que se tenha uma atuação supralocal. Necessita-se ainda a previsão das formas de participação dos entes superiores no cumprimento dessa tarefa, tendo como regra o repasse de recursos e a exceção a execução por meio de seus órgãos próprios. E dessa maneira o sétimo vem atrelado ao repasse de recursos, sendo obrigatório a previsão de repasses para a delegação de tarefas da União para os demais entes. Juntamente com o estabelecimento de critérios objetivos de concessão de transferências, baseando-se em indicadores sociais, dos entes subnacionais, diminuindo a influência político-partidária.

Em oitavo, a exigência do planejamento territorial, operacional e financeiro, com metas de expansão e qualidade o sistema, que venha a beneficiar toda a população. E por fim, a criação de instâncias extrajudiciais, para a solução de conflitos que venham a surgir entre os entes, quando estiver diante da gestão associada das tarefas. Nesse sentido, o próprio autor, que dispôs esses nove tópicos, posteriormente vai entender de uma forma resumida, que tudo isso leva a uma crescente

interdependência dos entes, que só podem atuar de forma cooperada, com na base a coordenação de acordos mútuos e com equilíbrio de interesses, Krell (2007, p. 56).

Por conseguinte, o fato de que os municípios tenham sido consagrados como entes da federação, detentores de autonomia política, administrativa e financeira, e além de terem suas competências expressas na Constituição Federal de 1988, aumenta-se a responsabilidade dos governos locais frente a população, principalmente com relação a prestação de serviços públicos.

A maior dificuldade é que grande parte destes não possuem condições de gerar recursos próprios, sendo que ficam dependentes das transferências constitucionais. Assim, é necessário o fortalecimento financeiro dos municípios, concedendo condições técnicas e administrativas de implantação das políticas públicas, por meio da cooperação com outros entes. O modo mais adequado para isso, é a descentralização da execução na forma cooperativa e coordenada entre todos os entes federativos. Fica evidente que falta para que este sistema venha a ser consolidado no Brasil, mas alguns exemplos mostram resultados positivos, como é o caso Alemão.

Muitos dos enfrentamentos persistentes na federação brasileira condizem aos conflitos fiscais que existem devido as desigualdades socioeconômicas existentes nas regiões. A reforma do sistema tributário pode ser um modo de solução para esse problema, desde que consiga ultrapassar as barreiras que os entes colocam por medo da diminuição de sua parcela no bolo tributário, ou até mesmo a perda da autonomia, no que tange a gestão de impostos de sua responsabilidade.

Os problemas relacionados com a estrutura também são importantes para a cooperação, pois um pano de fundo para uma mudança, com o incentivo da cooperação, alcança maiores oportunidades de desenvolvimento de municípios individuais e em coletividade, sendo assim, maior efetivação de políticas públicas de interesse local, enfatiza Rhiel (2006). Além do mais, devem ser enfrentadas algumas dificuldades por parte dos gestores municipais, como a dificuldade para a integração tendo em vista a fragmentação política, como também pela falta de um sentimento cooperativo, assim como também a ausência de um espaço institucional onde as prefeituras possam se articular.

A transformação dessas condições tem influência significativa para os municípios, em que o desenvolvimento diz respeito ao local para viver. De acordo com Rhiel (2006), exige-se uma mudança de paradigma para o crescimento dessas ações

municipais para com os modelos de cooperação, e por um lado restringe uma certa localização de finanças locais, sendo que é nesse contexto que a direção cooperativa é uma estratégia para o enfrentamento de desafios, salvaguardando os atos municipais. Além do mais, a União, que se destaca com seu papel de formular, coordenar e supervisionar o processo das políticas sociais, concentrando as receitas nesse sentido, possui poderes normativos que vem a afetar a transferência de recursos e também de responsabilidades entre os entes federados, permitindo o controle autoral e punição dos que estão envolvidos nos desvios ou no uso inadequado de recursos.

Esses elementos existem no federalismo cooperativo, contudo o convertem a um centralizado, pois o poder regulador do governo central é usado para induzir os demais entes a se comportarem como agentes administrativos. Ainda, as arenas de onde ocorre o pacto entre governos estruturadas para uma gestão compartilhada das políticas públicas, juntamente com a composição partidária e as regras decisórias consensuais, também sugerem o federalismo cooperativo. Esse tipo de federalismo vem junto com a necessidade de atender demandas sociais, tornando-se uma alternativa para a solução de problemas práticos, orientado pelo desenvolvimento de ações compartilhadas entre os níveis de governo.

Nesse sentido, o município no federalismo cooperativo não perderia a sua autonomia, e sim esta restaria mais fortalecida, diante da efetivação de determinada competência. Frente a essa relação, é viável o estabelecimento de objetivos comuns, bem como formas de alcançá-los, considerando as realidades diferentes dentro do território. Por fim, esse sistema deve ter uma independência na ação, preservando as peculiaridades locais, pois a cooperação é uma condição necessária para o regime administrativo, em que algumas estratégias utilizadas para a implementação de políticas públicas, comprometem a sua efetividade.

Frente ao evidenciado até o momento, a partir do primeiro e segundo capítulo, foram considerações relacionadas com a estrutura brasileira e alemã, sendo que esta foi trazida como um dos exemplos de federalismo cooperativo subsidiário, e que possuem modelos de cooperação em sua estrutura, que estão muito mais consolidados do que no Brasil, como poderá ser observado no capítulo seguinte. Assim, até o momento se teve uma base de apoio para a resposta ao problema dessa pesquisa.

4 OS MODELOS DE COOPERAÇÃO MUNICIPAL E O FORTALECIMENTO DA ESFERA LOCAL

O desenvolvimento do Brasil vem marcado por períodos de centralização e descentralização, tanto de competências como de recursos, sendo que a partir da Constituição de 1988, que pode ser observada uma maior descentralização, tendo em vista o aumento da população e a extensão dos municípios. Nesse sentido o papel assumido pelos governos locais, associados a sociedade e com o avanço nos serviços públicos, frisa-se como necessária a articulação da federação na busca por maiores resultados dotados de eficiência. Aqui demonstra-se a necessidade do conhecimento de outras federações, pois o Brasil ainda está em fase de amadurecimento, e conforme visto, a Alemanha traz sua experiência de uma estrutura fortalecida, dotada de autonomia. Dessa forma, seja qual for a complexidade da estrutura cooperativa, existem diversos motivos para que a mesma seja incentivada.

Assim, nesse capítulo, a partir da construção realizada, da compreensão da estrutura federativa de ambos os países, do federalismo cooperativo e da relevância do princípio da subsidiariedade; autonomia dos municípios alemães e brasileiros e competência ambiental municipal brasileira, procura-se responder a problemática de pesquisa. Ou seja, se a partir dos consórcios intermunicipais, como estratégia de interação entre os municípios, poderiam estes servir para o fortalecimento da esfera local, com a manutenção das competências locais, notadamente na área do meio ambiente?

Os municípios brasileiros dificilmente conseguem recursos suficientes para o custeio de determinada questão, sendo que estas somente tornam-se mais eficazes quando são realizadas em parceria, o que acarreta em um melhor custo-benefício ao cidadão. A cooperação passa a se tornar uma forma de garantir ganhos em matéria de políticas públicas. Assim, a cooperação entre municípios é fundamental para ambos os países, garantindo um maior desenvolvimento regional e efetivação de políticas públicas de interesse local, por cooperação territorial entende-se por acordos realizados de forma voluntária entre dois ou mais locais (no Brasil, municípios – na Alemanha, comunidades), voltando sempre à melhora de recursos materiais e humanos, beneficiando as estruturas locais.

Essa prática beneficia não somente no sentido das políticas públicas, como também para com as relações intermunicipais, de forma em que são reconhecidos

pelo conjunto de participantes, identificando problemas em comum e formas de intervenção dos mesmos. O território em que é coordenada a cooperação é empregado para aumentar a valorização dos municípios e comunidades enquanto espaços locais e políticos.

Na Alemanha, onde a cooperação é fundamental para o desenvolvimento dos governos locais, existe uma hierarquia entre as modalidades de cooperação, partindo-se do pressuposto de que não haja competição entre os entes, dependendo da qualidade da negociação entre os participantes, em que poderá se realizar ou não a cooperação. A cooperação é importante para o desenvolvimento dos governos locais, sendo que existe uma hierarquia entre as modalidades de cooperação, partindo-se do pressuposto de que não haja competição entre os entes, dependendo da qualidade da negociação entre os participantes, em que poderá se realizar ou não a cooperação.

Por isso, justifica-se novamente a utilização da Alemanha como exemplo de ideal cooperativo subsidiário, tendo em vista que quando a sociedade e as políticas não detenham a capacidade de solução de seus enfrentamentos locais, entram em voga os modelos de cooperação entre os municípios. As duas instâncias a serem apresentadas no modelo alemão, trabalham em sintonia e cooperação com as políticas sociais, município, governo estadual e central. Ainda, ressalta-se que nesse país, a cooperação não assume um papel genérico entre os entes, sendo maior que isso, pois quando um estado tem essa característica, significa ter modos especiais de relação com as demais instâncias. E está tão enraizado que flui de uma maneira natural, onde o fundamento básico de todos os entes e instâncias, é o desenvolvimento nacional equilibrado.

Assim, a criação de formas de articulação entre os entes da federação seve tanto para a cooperação incentivada por cada um em favor dos seus interesses, como na geração de uma certa coordenação, estabelecendo como e quando cada ente atuará. As raízes da história política de ambos os Países são as determinantes para as diferenças, os dois devem superar e amadurecer sob um ponto de vista cultural e ético, esse é o compreende Carneiro e Dill (2012), assinalando que as cidades alemãs também possuíram conflitos e foram em busca de uma maior autonomia frente ao governo federal, percebendo-se ainda os conflitos que foram marcados pelas alterações estaduais, dos *Landkreise* e comunidades.

Em primeiro plano, é necessário apontar para a existência de fatores negativos e positivos frente a cooperação no Brasil e na Alemanha, onde o positivo estaria

atrelado a proximidade na formulação de políticas públicas de interesse local, com o real conhecimento das demandas mais urgentes de seus cidadãos, alcançando a maior parte da população, com a capacidade de favorecer várias ações financeiras, objetivando em uma maior econômica, bem como o uso compartilhado de equipamentos, serviços e troca de experiências. Isso torna a cooperação econômica e favoráveis aos governos locais. E quanto aos negativos, encontrar-se-ia as diferenças políticas que podem vir a se tornar inertes a cooperação, quanto a capacidade da população em ser ouvida ou atendida de suas verdadeiras e reais demandas, o que evitaria a forma de discurso do consórcio público venha ser tornar autocontrolada.

Em um primeiro momento far-se-á a análise das subdivisões administrativas alemãs, o Landkreis, e em sequência analisar as associações e os consórcios intermunicipais em ambos os países, e ao final trazer a importância da participação cidadã para a efetivação desses modelos de cooperação, bem como as potencialidades dos consórcios de meio ambiente, no que tange a eficiência, eficácia e efetividade, pois trata-se de uma garantia constitucional a ser protegida pelos entes federativos.

4.1 Arranjos federativos da Alemanha: o modelo do *Kreis* e *Zweckverbänd*

Dentro da estrutura federalista alemã, os *Kreise* fazem parte da organização do País, que pode ser considerado como um exemplo dentro da estrutura federalista cooperativa alemã, quanto a organização e efetivação do princípio da subsidiariedade. Estes possuem uma dupla função, de um lado formam o nível mais baixo da administração do governo central, e de outro são considerados como uma organização comunitária. Cada município participa de um *Kreis*, hoje somam 323 *Kreise*, entre os 16 Estados federados da Alemanha. Em princípio são a interface central entre a administração do Estado e a autoadministração municipal, possuindo como exceção os *Kreisfreie Städte*, que não são partes de um governo distrital, sendo diretamente subordinados ao Ministério Interior do País. No ano de 2016, de acordo com o *DeStatis (Statistisches Bundesamt)*, somavam 111 *Kreisfreie Städte*, e de acordo com o seu tamanho, assumem funções de *Kreis*.

De maneira concreta, a posição dos *Kreise* na estrutura dos *Länder* difere dependendo da tradição, área e inclusive da Constituição municipal. Em países como Nordrhein-Westfalen e Baden-Württemberg tem-se departamentos e autoridades

especiais de administração estadual, como também associações municipais superiores. Aquelas autoridades intermediárias atendem a concentração regional da daquela geral do Estado. A função dessas é limitada a percepção autônoma de uma tarefa a nível regional, Heide (1998), e de acordo com Carneiro e Dill (2011).

Assim, possuem função de apoio das comunidades, na consecução de tarefas a eles atribuída, sendo que os municípios ficam cobertos de tarefas públicas, entre as fronteiras com as demais comunidades, como o patrocínio de escolas e hospitais e com a eliminação de resíduos, em que são atribuídas pelo conselho distrital, que ainda coordena o planejamento organizacional, de forma fiscal, legislativa e autônoma. As *Kreisaufgaben*, ou tarefas do *Kreis*, como cultura, saúde, entre outros, são agrupados em uma associação, e em pequenos estados como Schleswig-Holstein e Mecklenburg-Vorpommern, não há estruturas intermediárias. As administrações do estado, assim como os *Kreise* e os municípios estão assumindo as tarefas. Ainda, além dos distritos e dos municípios, os demais entes como estadual e nacional existem no nível inferior, devendo ser feita a menção as autoridades policiais, administração militar e trabalhista.

Dependendo ainda da organização dos estados, cabe ainda a responsabilidade de supervisão escolar, questões ambientais e agrícolas (HEIDE, 1998). Além dos níveis organizacionais e de administração, há formas de cooperação relacionadas ao nível municipal. O grau de fragmentação do estado e da administração local no Estado alemão atingiu um nível crítico, com relação a efetividade e integração. Assim como os municípios, os *Kreise* são administradores, e mesmo com uma base uniforme de legitimidade, não possuem competências legislativas. Essas estruturas são autoridades legais de direito público e da associação municipal, sendo que seus membros são os habitantes do círculo.

E por ter o caráter de autoridade local, tem relação com o desempenho e legitimidade frente aos seus habitantes, e assim como os níveis menores, o *Kreis* é obrigado a exercer os interesses da comunidade. Outro ponto relevante é que não há representação dos municípios na estrutura, com a justificativa de que a sua base está na solidariedade de todos os governos locais, com a definição dos serviços de apoio, sendo o objetivo, a garantia de condições de via equivalentes dentro do *Kreis*. Os *Kreise* possuem papel fundamental no Estado Alemão, constituindo-se uma associação comunitária, contando com a cooperação dos integrantes, com autoridade

local, garantida pela Lei fundamental alemã no artigo 28, II, apoiando as comunidades no cumprimento de suas tarefas.

Uma forma de articulação das regiões Alemãs, responsáveis por gerir aeroportos, saneamento básico, distribuição de energia, em que sem essa forma de cooperação o estado Alemão não conseguiria cumprir com sua infraestrutura. Sendo suas competências baseadas no princípio da subsidiariedade, de acordo com Krell (2003), onde as entidades superiores devem assumir tarefas que os entes menores não conseguem realizar de modo eficiente. Conforme já mencionado, a sua garantia constitucional é encontrada no artigo 28, 2 da *Grundgesetz*, como também por regulamentos das Constituições dos *Länder*. Os municípios têm direito a autoadministração no âmbito das leis e esta proteção tem uma garantia institucional de direitos legais, e outra garantia objetiva do direito a instituição da lei.

A primeira garantia assegura aos entes o status de órgão, e nesse ponto as mudanças na área distrital no sentido de uma redução desses distritos, são basicamente admissíveis nos termos do direito. Contudo isso só pode ser realizado com o fundamento do bem-estar público. A demanda constitucional de representantes eleitos pelo povo, mostra a necessidade de proteger os municípios como elementos da organização do Estado. O segundo garante aos distritos os requisitos necessários e o cumprimento das tarefas, concedendo a autoridade local o direito de administração no âmbito de sua tarefa, aquela que depende das atribuições do legislador. E em contraste com os municípios, o *Kreis* é um provedor de autogerenciamento dependente da lei (TESSMANN, 2012).

Para que o *Kreis* se mantenha como uma instituição, deve ter um mínimo de tarefas, onde o legislador do *Länder* deve obrigatoriamente preservar o caráter típico democrático do *Kreis* na sua modificação e modernização na distribuição de funções. Nesse ponto o princípio da subsidiariedade ganha destaque, pois somente se aplica na tarefa de percepção da comunidade, ou seja, aquela que localmente irradiada só pode vir a ser assumida pelo *Kreis*, se não for cumprida, devido à falta de desempenho ou aumento de custos. Além disso, tais tarefas obrigatórias devem ser realizadas pelas autoridades com base nos requisitos dos *Länder*, tendo sua própria responsabilidade, planejamento na execução, organização financeira entre outros, conforme Tessmann (2012). Existem aquelas tarefas que são intermitentes (ou aquelas obrigatórias, próprias do *Kreis*), onde não é permitida a realização por um município sozinho, exceto no Estado de Brandenburg, seriam elas relativas a museus

maiores, parques e reservas naturais, controle de poluição, resíduos sólidos e estradas.

Além delas, também realiza a autoadministração local, assegurando uma equivalência econômica em todo o *Kreis*, mantendo as instituições públicas onde a área se estende muito além da fronteira de um município, excedendo a eficiência do local. Como exemplificação, tem-se os hospitais especializados, centros de educação de adultos, sendo assim, o *Kreis* é composto pela solidariedade, como uma associação de municípios, em que para que não se tenha diferenças excessivas de nível dentro do local, o *Kreis* fornece a estes recursos e apoio pessoal.

Nesse entendimento, o *Kreis* tem uma autoridade limitada para atuar pelas autoridades locais, recebendo uma compensação dos recursos do país para que possa cobrir com seus custos, os exemplos para isso estão na área da segurança, proteção de monumentos, supervisão de pesca e caça, proteção da água. Possuindo ainda a função de supervisão municipal, de cooperativas que existem no município. Então, conforme exposto acima, aquele município que tiver a sua tarefa retirada pelo *Kreis*, poderá a ter de volta, caso o seu desempenho financeiro ou administrativo aumente, contudo, esta mesma tarefa não poderá retornar para o *Kreis*, porque não há previsão legal de retransmissão.

Então, de acordo com Krell (2003), há ainda as funções descentralizadas pelo Governo federal e estadual, a cooperação federativa, em que podem aplicar multas de inflações realizadas contra as legislações estadual e federal, também agindo de forma a diminuir a diferença entre os municípios que compõe o círculo. Os *Kreise* ocupam um espaço dentro da federação Alemã que não é muito bem esclarecida no Brasil, tendo em vista o sistema federativo, em que a União é envolvida por todas as políticas públicas de interesse da sociedade, sendo que é possível observar o ponto de partida, nas esferas municipais, estaduais ou Federal, conforme Tessmann (2012).

Os *Kreise* possuem força autônoma, uma vez que essa forma de cooperação é sustentada pelos municípios de um ponto de vista político e financeiro, em que a força política é alta, observando de baixo para cima. Assim, as comunidades que possuem questões de interesse local, sem uma maior atribuição de tarefas, passam a integrar os *Kreise*, sendo necessária uma lei que estabeleça a competência, planejamento e coordenação de um *Kreis*, a exemplo do Saarland, um dos dezesseis estados da Federação Alemã, dividido em seis *Kreise*, enfatiza Gröpl (2011).

Por conseguinte, essa estrutura é sustentada por meio de recursos advindos dos estados e municípios, e tendo em vista a tradição federal e estadual do sistema de governo da Alemanha, esse quadro normativo difere em muitos aspectos. A exemplo, de acordo com a Lei número 788, *Kommunalselbstverwaltungsgesetz* - KSVG (Lei da Autonomia Municipal do estado de Saarland), no artigo 155, dispõe sobre a eleição do administrador do *Kreis*, eleito pelos cidadãos por meio do voto direto e secreto, e suas competências para com a comunidade e Landkreis, priorizando o cumprimento das tarefas e objetivando um maior desenvolvimento local (artigo 159 § 1), dispondo ainda sobre o comitê do *Kreis* que auxiliam o administrador nas tarefas e preparação dos assuntos para serem debatidos pelo comitê e administrador.

Quanto ao comitê, segundo a referida Lei, os membros do conselho do *Kreis* são voluntários e agem de acordo com a consideração do que é bom para o conjunto, não estando vinculados a ordens ou instruções de outros agentes. Dispõe ainda quanto a lealdade do administrador e dos membros do comitê, quanto a participação em demais comitês, artigo 157 da KSVG. Já quanto ao administrador do *Kreis*, é eleito por voto direto, secreto pelos cidadãos que pertencem aos municípios, devendo possuir qualificação para ser um administrador. Bavária, de acordo com Carneiro e Gill (2012), existem setenta e um *Kreis*, e cada um possui seu prefeito e seu comitê, e Munique com sessenta conselheiros (*Landrat*), como os deputados regionais, em que como em um *Kreise*, possui função política e agrupam os interesses das comunidades, fortalecendo a negociação com a Bavária, da mesma forma o *Kreis* é colocado como um conjunto de forças locais.

Então os principais atores são, o conselho do *Kreis*, seus comitês, a administração, as instituições, associações, a população e as cidades. No centro do sistema está o conselho, o conselheiro e os cidadãos, que o legitimam como seu órgão representativo, por meio de eleições diretas e democráticas, por cinco anos. Tal conselho decide sobre os assuntos que são principais, os princípios do *Kreis*, bem como a sua supervisão administrativa. Por conseguinte, sendo um órgão administrativo, pode desempenhar suas tarefas dentro dos limites de sua jurisdição, dessa forma, a área distrital abrange todas as áreas municipais, sendo que a área destes não pertence ao distrito. Cada *Kreis* possui a sua fronteira, e a exceção a isso ocorre quando são ao mesmo tempo fronteira do estado nacional. Dentro do território este tem o direito de executar a ação a ele transferida, sendo os cidadãos e suas

necessidades, o ponto de referência. Os residentes do *Kreis* têm direitos e obrigações especiais para com ele, como o direito ao voto, entende Tessmann (2012).

Cumpra salientar que as atividades abrangem também as relações com empresas privadas, concentração e relações de intercâmbio, que são essenciais para a demanda de serviços literais. Os indivíduos, as cidades e o ambiente com as suas interdependências formam o círculo do *Kreis*, e esses elementos determinam os recursos, encargos públicos e privados, bem como dotações financeiras do governo federal e estadual. Por tal razão, o *Kreis* é capaz de cumprir com suas funções, que compensam aquela diferença de desempenho dos municípios.

De acordo com Krell (2003), os *Kreise*, por serem dotados de autonomia e possuem condições suficientes para planejar, coordenar e gerir funções de interesse comum e local, como exemplo a construção de estradas vicinais, gestão de parques, transporte coletivo, habitação. Há ainda as funções descentralizadas pelo Governo federal e estadual, conforme já mencionado, a cooperação federativa, em que podem aplicar multas de infrações realizadas contra as legislações estadual e federal, também agindo de forma a diminuir a diferença entre os municípios que compõe o círculo.

Por conseguinte, o desempenho financeiro dos *Kreise* está ligado as receitas como um todo, um desenvolvimento da compensação financeira e do sistema suplementar, e das tarefas comunitárias a nível local e de região. E em contraste com o estadual e local, tais distritos não possuem suas próprias fontes diretas de renda. Onde a força financeira depende das dotações estatais e contribuições financeiras municipais (conhecidas como taxas distritais), e os rendimentos com impostos, taxas e encargos são mínimos. Desse modo, a situação da renda do *Kreis* e as tarefas do país são dependentes do crescimento econômico regional e espacial, onde inclusive a aquisição de terras (no sentido de bens imóveis dentro de cada município) são influenciadas pelo desenvolvimento e posição na compensação financeira. Como resultado disso, o crescimento econômico e público de determinada tarefa desempenha um papel muito importante, sustenta Tessmann (2012).

Esta é uma característica desde 1990, a transferência específica da Alemanha Oriental para a compensação financeira, devido a alta demanda de desenvolvimento de infraestrutura, assim grande parte das transferências vão para os novos estados federados. Aponta Tessmann (2012) ainda que em mais da metade dos *Kreise*, a liberdade fiscal é confinada a consolidação do orçamento, bem como a influência do

Estado. Nesse sentido não há possibilidade para uma organização de tarefas autônomas locais, sendo que as partes afetadas só podem cumprir com as funções como ente local, inclusive aquelas relativas a administração pública. Entende que existem claras desvantagens entre o Sul e Norte do país, e especialmente entre o Leste e Oeste.

Essa liberdade financeira, e de ação dos *Kreise* é reduzida a zero, pois se estas receitas estagnaram no passado, aumentaram em 2006 e 2007, com a recuperação econômica do país. Frente a isso, os *Kreise* que se situam nas regiões de crescimento do Estado Alemão, conseguiram lucrar, por meio da redução de déficits orçamentários. Contudo aquelas regiões fracas do lado Oriental também conseguiram resultar em rendimentos, por meio de pagamentos de transferência mais elevados. Porém foram obrigados a aumentar a contribuição financeira dos municípios (impostos distritais).

Tendo em vista isso, Tessmann (2012), entende que mesmo assim, os quatro níveis da federação, que são garantidos constitucionalmente devem ser mantidos, e retidos em suas ações mínimas. Do ponto de vista quantitativo, deve ter uma federação, estados, *Kreis* e municípios. Tais diretrizes estão dispostas na *Grundgesetz* federal e estadual, assim como nos códigos distritais. Trata-se de uma característica de organização do território em níveis de subordinação, e isso tradicionalmente contemplou um alto grau de concentração e coordenação, sob a forma de cooperação, de acordo com Tessmann (2012).

Trata-se então de uma estrutura intermediária entre a centralidade e o nível local, que tendo em vista o seu caráter organizacional e autoridade governamental, é possível coordenar as funções do estado e os interesses locais, na medida do possível. Os desafios do *Kreis* como uma aliança e um sistema político e administrativo, instituições públicas e empresas detiveram mudanças desde o século 19, junto com o aumento de questões importantes com relação ao desempenho dessas estruturas. Ao mesmo tempo aumentou-se os requisitos de participação democrática, e a administração pequena e fraca foi substituída pelo funcional.

Os comitês dos *Kreise* foram formados no centro desse sistema. A divisão dessa estrutura foi substituída por uma mais espaçosa, com área funcional, contudo ainda são orientados pela referência tradicional espacial. O principal desafio é o desenvolvimento do Estado alemão, junto com a ativação dos conjuntos da região e a acumulação de recursos, proporcionando um equilíbrio entre as aglomerações

urbanas e periferias. A fraqueza dessa estrutura e o déficit financeiro levaram as necessidades de uma melhor otimização da administração, especialmente nos estados orientais da Alemanha, conforme já enfatizado, entende Tessmann (2012).

Frente a isso surgiram modelos de reforma desses distritos, com diferentes graus de concentração e de expansão da força tarefa. De forma resumida, o primeiro estaria atrelado as reformas a partir da administração estadual, o que foi rejeitado, tendo em vista a grande reforma que deveria ser feita no território e que não alcançaria resultados tão significativos. O modelo do *KreisKooperation* não foi totalmente deixado de lado, pois foram realizadas pesquisas concretas e análises potenciais, e entendeu-se que somente uma modernização básica e otimização de formas organizacionais para uma cooperação administrativa foi possível.

As reformas propostas podem ser diferenciadas conforme o grau de concentração, são eles, *Punktmodelle*, que serve para a resolução de enfrentamentos urbanos e regionais das grandes cidades; o *Paarmodell*, que se traduz em uma orientação de reforma regional; e o *Regionalmodell*, ou modelo regional, para a regionalização territorial do *Kreis*.

De acordo com Tessmann (2012), os críticos não parecem estar preocupados com as perdas de gerenciamento ou participação social na estrutura. Sendo que da mesma forma que o *Paarmodell* oferece sinergias semelhantes a médio prazo, por meio de uma reforma média e uma cooperação de tarefas, à longo prazo o *Regionalmodell* seria menos sustentável. Quando a nova reforma deve ser levada em consideração, a medida em que se agravam as situações financeiras, o esforço de uma reforma a curto prazo quanto a exigência política e a implementação, tem uma maior viabilidade.

Essa tendência de reforma irá continuar, e futuramente os *Kreise* expandirão a sua posição como um órgão de agrupamento central para todas as tarefas de governo, e dessa forma irá funcionar como um órgão regional. E nesse sentido o seu número irá reduzir consideravelmente, na medida em que o tamanho da população e a área aumentarem. A pressão por uma reforma nessa estrutura virá a partir do resultado da fraqueza da estrutura e da insuficiência financeira, compreende Tessmann (2012). Mesmo com tais considerações, conforme entende Carneiro e Dill (2011, p. 65) “No plano do *Kreis* se encontram um conjunto de forças estruturantes que garantem, simultaneamente, estabilidade e movimento criativo para as políticas regionais”.

Apontam os autores para o *Kreis* a partir do estado de Brandenburg, que vem a sintetizar o norte desta estrutura de caráter regional, tendo em vista que este “incentiva e colabora com os municípios a ele pertencentes no cumprimento das suas tarefas”, em segundo “complementa com sua ação direta a autonomia dos municípios que o integram”, em terceiro “contribui para uma solução justa das diferentes tarefas suportadas pelos municípios que o integram”, e por fim “promove o desenvolvimento econômico, ecológico, social e cultural de seu território visando, particularmente, o benefício de seus habitantes”.

Afirma-se que a figura do *Kreis* possui um papel articulador para o desenvolvimento regional, e diante disso, podemos observar que no Brasil ele é pouco conhecido, sendo assim, apesar das diferenças entre os dois países, esta figura torna-se um bom exemplo de cooperação intermunicipal, diante da parceria entre os municípios e Estado. Outra forma de cooperação entre municípios, que se encontra abaixo do nível do *Kreis*, é a formação dos *Zweckverbände* (associações para fins determinados). Aqui os municípios e regiões administrativas unem-se para a resolução de problemas da região, mediante a prestação conjunta de serviços públicos, como exemplo o tratamento de esgoto, depósito final de lixo, gestão de hospitais regionais.

E o que vem a diferenciar essa estrutura dos consórcios brasileiros, que serão vistos posteriormente, é a de que estes são capazes de editar normas que obrigam os cidadãos, ora usuários dos serviços ofertados, as regras dos estatutos, ou *Satzungen*. Essa transferência de poder estatutário não é possível no Brasil, pois os entes locais brasileiros fazem parte do poder estatal e editam leis, não somente os estatutos, como na Alemanha. Além do mais, eles não podem facultar um organismo administrativo para exercer essa função. Por conseguinte, de acordo com Erichsen e Wißmann (2017, p. 5), os *Zweckverbände* são associações de direito público que administram seus assuntos dentro da legislação que está sob sua responsabilidade, onde os regulamentos que se aplicam a ele, aplicam-se aos associados, salvo disposição em contrário. Os autores ainda apontam que esse tipo de modelo cooperativo assume os interesses da associação, bem como dos membros individuais, ou cidadãos, que ficam a ela vinculados.

Der Zweckverband kann Bestimmte Aufgaben der Beteiligten für diese erfüllen oder für diese durchführen. Er kann daneben auch Aufgaben für einzelne Verbandsmitglieder erfüllen oder Durchführen. Soweit Aufgaben zur

erfüllung Wahrgenommen werden, gehen das Recht und die Pflicht zur Erfüllung dieser Aufgaben auf den Zweckverband über. Bestehende Beteiligungen der Gemeinden und Gemeindeverbände an unternehmen und Verbände, die der gleichen oder einer Ähnlichen Aufgabe dienen wie der Zweckverband, bleiben unberührt. Hat der Zweckverband nach der Verbandssatzung anzustreben, solche Beteiligungen an stelle seiner Verbandsmitglieder zu übernehmen, so sind die einzelnen Verbandsmitglieder zu den entsprechenden Rechtsgeschäften und Verwaltungsmabnahmen Verpflichtet³³.

Por conseguinte, a eliminação dos membros, ocorre quando estes se associam a outra forma de cooperação, ou quando entrarem em conflito, ou mesmo decidirem pela dissociação. São formas de associação que podem realizar de forma conjunta tarefas que são delegas por estados ou pelo governo federal, que para o exercício comum, podem realizar a cooperação para solucionar problemas ou efetivar competências, conforme Erichsen e Wißmann (2017).

Aponta-se como exemplificação o *Zweckverbänd* criado em Rhein-Neckar-Kreis que é um distrito da Alemanha, na região administrativa (*Kreis*) de Karlsruhe, estado de Baden-Württemberg. Comtempla 64 municípios, onde especialmente foi formulada para a tarefa relativa aos transportes, buscando por meio desse modelo, a promoção e apoio aos transportes públicos locais, assim como seus interesses comuns; o desenvolvimento de uma rede de transportes e continuar a longo prazo; a definição de orientações da política de transportes para infraestruturas de transportes e serviços de transporte.

Também a criação de um quadro para os planos locais de transporte dos membros municipais e coordenação de planos de transporte locais dos membros, decidindo equilibrar-se mutuamente contraditório ou incompatível plano comum de transporte urbano. Aponta ainda que a implementação do tráfego em si não é tarefa do *Zweckverbänd*, sendo que a finalidade da associação deve garantir que, entre os municípios membros, os proprietários ou parceiros, e os membros cujo território é servido por eles, devem cooperar para o financiamento das despesas. Essa

³³ Tradução livre: "A associação pode realizar determinadas tarefas dos participantes (municípios) para esses entes ou para os cidadãos. Ele também pode cumprir ou desempenhar tarefas para membros individuais da associação. Na medida em que os deveres sejam cumpridos, o direito e o dever de cumprir essas tarefas são transferidos para a associação de propósito especial (*zweckverbänd*). As participações existentes dos municípios e associações de empresas que atendem a mesma função que a associação de propósito especial não são afetadas. Se o propósito da associação é assumir os interesses da associação em questão, os membros individuais da associação ficam vinculados pelas disposições legais e administrativas correspondentes".

associação também é financiada pelos Länder, por meio de subsídios de terceiros, e aqueles que resultam da própria associação.

4.2 Associações municipais e consórcios intermunicipais brasileiros

As associações no Brasil são recentes, sendo fortalecidas com a Constituição de 1988, por diversos elementos, como a autonomia administrativa e alguns casos a financeira. Destaca-se que a associação de municípios e o consórcio intermunicipal, diversas vezes são apontados como idênticos, mas não o são, pois, o consórcio assume um caráter muito mais efêmero e setorial, de acordo com Lima (2006), que entende ainda que estes possuem o intuito de resolver problemas que são específicos com prazos preestabelecidos.

Diferentemente, as associações de municípios são entendidas por Lima (2006) como novos contornos no território brasileiro, reforçando a localização, uma vez que rearticulam as partes na totalidade. De acordo com Silva (1977), todo o movimento municipalista que é anterior a qualquer associação “girava em torno de soluções para os problemas financeiros, melhoria das Administrações Municipais, aproveitamento da Economia e resolução dos problemas sociais”. E frente ao evidenciado anteriormente, sobre a tradição centralizadora e os desafios da Constituição Federal de 1988, os municípios começaram a unir esforços, dividindo experiências e cooperando. Uma destas formas foram a criação de associações municipais. Os objetivos estabelecidos em seus estatutos incluem a capacitação técnica dos servidores, compartilhamento de equipamentos e pessoal, objetivando a redução de custos, bem como a transferência de tecnologia, assessoramentos técnicos, inclusive diante da realização de obras públicas.

A natureza jurídica das associações de municípios é a de pessoa jurídica de direito privado, dispondo da necessidade de registro de seus atos no cartório, Azevedo (2004). Dispõe ainda o autor que “Apesar de serem associações constituídas por pessoas jurídicas de direito público, mantidas por contribuições pecuniárias de origem pública [...], estabelecesse estatutariamente que são pessoas de direito privado”, entende Azevedo (2004 p. 377). Contudo, conforme o autor a sua natureza ainda é questionável, pois a finalidade desse registro público é a autenticação e publicidade de um ato particular, sendo assim, se não for levado para registro, somente gera obrigações entre as partes, não surgindo uma pessoa jurídica para terceiros.

Nos casos das associações formadas por municípios, os atos assinados não têm a autonomia de vinculação das partes, como ocorre em um documento particular. Ainda para que o gestor público possa representar o governo local nas assembleias, não pode assumir sozinho um compromisso que é municipal, suas obrigações devem gerar efeitos a partir de uma autorização legal, ou seja, por lei municipal.

São compostas por representantes políticos e outros atores políticos, representantes das associações comunitárias, de comércio. Dessa maneira, se mostram como uma ampliação de horizontes na representação política, em que se trata de uma justificativa para o desenvolvimento do território, ou mesmo da criação de capital social, mantendo a tomada de decisões com a participação popular na associação. De acordo com Azevedo (2004), é comum que estas sejam dirigidas por ex-prefeitos, ou outros políticos, e isso acarreta em uma situação onde aquele que dirige determinada associação, não tem mandato para falar legitimamente em nome dos seus representados.

Tendo em vista a natureza privada desse modelo, como se fossem associações de prefeitos e não de entes municipais, dificulta-se o controle social, legislativo e o interesse público. Muito mais que uma discussão conceitual das associações municipais, a reflexão está na construção de instrumentos como este que garantam a compreensão da sociedade dos mecanismos da decisão pública, evitando-se o gasto desnecessário. Os municípios são apontados como a esfera institucional mais próxima dos cidadãos, e da mesma forma como o âmbito sujeito a distorções clientelistas e apropriação de recursos públicos. Isso releva que os municípios, bem como as suas organizações, detêm uma grande importância para a consolidação do Estado.

Assevera Azevedo (2004, p. 384), que “o reconhecimento da natureza pública das associações municipais é um dos passos necessários não só para se reconduzir o debate acerca da autonomia e da cooperação entre os municípios”, entendendo ainda que entre os passos mais importante está relacionado “principalmente para a abertura de canais de controle e participação da sociedade nas esferas de decisão pública”.

Os territórios abrangidos pelas associações incluem circuitos espaciais de poder, sendo que não existem dissociados de um espaço. Esse território se caracteriza por ser parte do espaço, este apropriado por um grupo que lhe atribui uma intencionalidade, possuindo uma relação social e formados pelo espaço geográfico a

partir dessas relações. Existem 21 associações (federações) de municípios no Brasil, dentre elas as microrregionais, aumentam o montante. Nos estados da região sul, no Paraná tem-se 19 associações, Santa Catarina possui 20 e no Rio Grande do Sul, de acordo com a Federação das Associações de Municípios, existem hoje 27 associações, representando 497 municípios gaúchos.

A política local é relegada a segundo plano pela amplitude de sua territorialidade e pouca influência no cenário nacional. É nesse ambiente que todos os demais entes se entrecruzam e materializam o cotidiano dos cidadãos, seus regimes e sistemas políticos, planejamento e gestão de governo frente a insuficiência ou inadequação de aplicação dos recursos, ou outros aspectos da área política. O eixo que sustenta as associações municipais está no esforço de articulação por parte dos prefeitos na busca de soluções para problemas da sua população.

E nesse sentido, é importante destacar a contribuição de Gil (2008, p. 39), que entende tais associações advém das lutas empreendidas pela sociedade, e que “qualquer forma de luta traz consequências: se racional e engajada, vislumbra-se a socialização dos resultados almejados; se passional e sectária, colhe-se fartamente o ranço do ideal inspirador da mobilização”. Dispõe ainda sobre aquelas que são ocasionais, compreendendo que as próprias pessoas “articulam-se para solucionar algum problema específico, como a falta de água ou de pavimentação asfáltica no seu bairro, formando os movimentos socioespaciais”.

Esses movimentos são constantes, e denominados como socioterritoriais, onde as articulações dos líderes políticos, que são embasados pelas demandas locais, demonstram o desejo de territorialização das necessidades cidadãs, como o acesso a obras de infraestrutura, acesso a serviços, geração de emprego, que quando colocados à disposição dos cidadãos, acarreta em bases desenvolvimentistas. As associações possuem finalidades públicas, sendo consideradas como instrumentos de planejamento local e regional, assim como de racionalização e modernização da administração. Também é um elemento de suma importância para agilizar a gestão administrativa, permitindo a padronização dos procedimentos administrativos de pessoal, orçamentos, licitações e contabilidade, para Pereira e Godoy (2012). Possibilitando ainda que os governos locais compartilhem as suas equipes técnicas, para a divisão do trabalho entre os municípios.

Permitem que ocorra uma viabilização financeira e de instrumentos para uma melhor prestação de serviços com um custo vantajoso, sendo então um elemento de

cooperação e assistência técnica. Podem oferecer serviços de arquitetura e engenharia de projetos de construção e reformas, oferecendo ainda instrumentos para a gestão e desenvolvimento de debates, com a existência de um fórum para a discussão dos problemas locais, envolvendo os agentes políticos e sociais, frisam Pereira e Godoy (2012). Por conseguinte, realizada a associação de municípios, conforme Azevedo (2004), cada associado, com sua autonomia, tem a possibilidade de escolher pela associação ou não, ratificando ou recusando o acordo do Executivo, sendo essa decisão um critério autônomo, e que só pode ser realizado mediante lei, e não pela vontade discricionária do Executivo.

Cumprir destacar que no Estado alemão, as associações de municípios (*Gemeinverbände*) se dão pela fusão de duas comunidades ou mais, possuindo como finalidade, dentro da autonomia municipal, a consecução de tarefas públicas em conjunto, mantendo a independência de cada município (PETERS, 1956). No decreto de 1822, em seu artigo 3º de Württemberg, foi determinado que cada município poderia associar-se resolvendo assuntos e gerindo seus bens de forma independente. Ainda, a partir da leitura do artigo 28 da Lei Fundamental alemã, não temos uma conceituação de associação comunitária, contudo o referido artigo garante a autonomia local, e isso se aplica às associações, desde que os membros sejam apenas cidadãos (PETERS, 1956).

Os deveres da associação estão diante dos interesses gerais da comunidade, não devendo apenas atender a compensação de tarefas individuais, mas atender a todas, essa é a finalidade da associação, em que quando determinado município não consegue cumprir com alguma função, por causa do desempenho de outro, a associação serve como auxílio para ele, sustenta Glatthaar (2009). A tarefa obrigatória das associações municipais, tendo em vista as necessidades financeiras dos municípios, devem seguir alguns passos, como a determinação de que as atividades não irão causar uma necessidade financeira, uma vez que estes são juridicamente vinculados a cobrir os custos.

Em decorrência, devem ser analisadas as tarefas em separado, observando a competência dos municípios; ainda a identificação de municípios que são afetados financeiramente, é necessário atrair o apoio em separado, e se for o caso, a adoção de medidas financeiras específicas ou complementares pela associação, para que as tarefas sejam determinadas também a nível de despesa, conforme Hessischer Städte- und Gemeindebund (2014). As associações de municípios na Alemanha, muito se

assemelham ao Brasil, possuindo como diferença latente a questão da possibilidade de participação de apenas cidadãos, e não de agentes políticos, como é o caso do Brasil, nas mais elas se assemelham, pois visam buscar a solução para os enfrentamentos locais em comum, de acordo com Glatthaar (2009).

Uma das formas eficazes de cooperação entre os entes no Brasil é a criação de consórcios intermunicipais que são conhecidos como entidades que reúnem diversos governos locais com o objetivo de realizar ações conjuntas, em que não conseguiriam fazer individualmente atingindo os mesmos objetivos. Possuem personalidade jurídica, estrutura e gestão autônoma e ainda orçamento próprio, onde os recursos surgem de receitas próprias, produzidos por suas atividades, ou a partir de contribuições dos municípios que integram o consórcio, podendo variar em cada município (CRUZ, 2002).

Cabe realizar uma distinção entre as associações municipais e os consórcios, novamente, tendo em vista a confusão que pode ser verificada na prática. Os consórcios são formas de acordo de cooperação com o intuito de organização e prestação de serviços públicos. Não sendo uma forma de pessoa jurídica, mas sim uma parceria entre municípios para o melhor cumprimento das competências locais. Tampouco se trata de uma concessão ou autorização, pois nos consórcios os serviços continuam a ser realizados pelo governo local.

Se o objetivo for a realização de serviços, otimização de resultados, redução de custos entre outros, de forma conjunta, não é necessária a criação de uma associação, bastando a formação de um consórcio. Os consórcios podem ser entendidos também como formas de acordos realizados entre os municípios, com a finalidade de efetivação e busca pela resolução de conflitos de interesse comum, com o uso dos recursos que cada um possui (CRUZ, 2002). Identifica-se algumas características que estão presentes em definições sobre consórcios dos demais autores, que conforme Dieguez (2011), conceitua como uma associação com o objetivo de resolver um problema comum.

O autor Lacalle (2002), atribui ao conceito de consórcio intermunicipal como o envolvimento dos municípios vizinhos com a finalidade de solucionar problemas em comum. O consórcio intermunicipal é uma forma de união, ligação, cooperação que envolve diversos governos locais para a resolução de problemas que os identificam entre si. Permitindo-se que, por meio de estudos, acompanhamentos e diagnósticos dos problemas, seja possível o autofinanciamento dos municípios por serviços

públicos, onde cada consorciado colabora com uma parte, seja ela material, financeira, administrativa ou humana, e a união dessas forças resulta na realização de projetos, difíceis de serem realizados por um único Município.

Destaca-se os apontamentos de Dieguez (2011), referente as pesquisas realizadas pelo IBGE sobre o perfil da gestão pública municipal, onde o significado dos consórcios públicos modifica-se ao longo do tempo, perpassando por diferentes categorias e classificações, adaptando-se as práticas da Lei 11.107 de 2005 que regulamenta essa forma de cooperação. Na primeira, realizada em 2001 e publicada em 2002, no questionário aplicado, estes eram conceituados como “acordo firmado entre duas ou mais prefeituras visando à execução de programas, projetos, obras, serviços ou consultorias de interesse mútuo”, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2002, p. 227).

Na segunda, realizada em 2003, e publicada em 2004, foram tratados como um tipo de articulação da política local, sendo diferentes dos convênios, por serem acordos firmados entre municípios que só podem ser celebrados entre os entes de uma mesma espécie, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2004). Conforme Dieguez (2011, p. 294), foram elencadas categorias para a diferenciação: “os próprios consórcios intermunicipais, convênios de cooperação com entidades públicas, convênio de parceria com empresas privadas, ações integradas com outros municípios e apoio de entidades privadas ou da comunidade.

Na terceira pesquisa, realizada em 2005 e publicada em 2006, a cooperação recebeu a denominação de “articulações interinstitucionais entre os entes federativos”, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2006, p. 56). Junto com a clara divisão entre os consórcios e consórcios intermunicipais com a união e os estados, bem como outras formas de parceria, como os convênios com o setor privado, e o apoio deste e das comunidades. Com isso adaptou-se a categorização conforme as possibilidades da lei 11.107 de 2005. Tratando-se de um recurso administrativo e político, os consórcios municipais estabelecem certa parceria entre prefeituras, onde é aumentada a capacidade de determinado grupo de municípios solucionar conflitos em comum, sem a retirada da autonomia.

Desta feita, tendo seu surgimento atrelado a iniciativa autônoma dos municípios, como bem explica Caldas (2007), quando entende que os consórcios intermunicipais emergem da iniciativa autônoma dos municípios, que resolvem atuar de forma cooperada em torno de uma questão comum. A sua criação pode ser consequência

da vontade própria do município, podendo ser induzida por um ator externo de patamar distinto (por exemplo, governo federal ou governo estadual). No ano de 1998 com a emenda à Constituição número 19 que altera o dispositivo 241³⁴, disciplinou-se a cooperação com o fim de gerir serviços públicos, entre outros, abrindo a possibilidade de superação da fragilidade dos arranjos federativos brasileiros. De acordo com Krell (2008), esta emenda era necessária, tendo em vista que a jurisprudência desde 1980, entendia que determinada regra que viesse a subordinar a celebração de acordos ou convênios entre órgãos do Executivo feriria o princípio da independência e harmonia entre poderes.

No ano de 2005 foi promulgada a Lei nº 11.107 com o objetivo de fixar normas gerais para a União, Estados, Distrito federal e municípios formalizar consórcios públicos para a realização dos objetivos de interesse comum local, estando este consórcio sujeito às restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal. Conforme Krell (2008), a criação da Lei teve como base institucional o artigo 241, artigo 22, inciso XVII e artigo 23, parágrafo único, todos da Constituição Federal de 1988. De acordo com Borges (2006), trata-se de um grande instrumento que virá a ensejar possibilidades para os municípios enfrentar conjuntamente os seus enfrentamentos. O compartilhamento de recursos traduz-se em condições que atinjam maiores resultados, que não teriam possibilidade de realização se considerado individualmente.

Sendo considerados por Krell (2003) como pactos cooperativos horizontais, que buscam a soma de recursos materiais, humanos, técnicos bem como financeiros para ação conjunta diante dos problemas. Aponta a iniciativa parte das prefeituras, quando não conseguem resolver seus problemas sozinhos - como principal razão para a formação dos consórcios, a de agrupar um número de municípios de forma que esta atividade venha a atingir uma escala mínima de rentabilidade. Podendo ainda serem formados sem um número específico de municípios e conforme Lacalle (2002) o tamanho é importante na estruturação de um consórcio, pois a organização e o direcionamento do mesmo ideal, onde o maior número de atores virá a ocasionar em maiores dificuldades para que se chegue a um denominador igual, e quanto menos

³⁴ Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

municípios participantes, maiores seriam as dificuldades de alcançar um capital para a execução das finalidades.

A sua conceituação também está disposta no Decreto 6.017 de 2007, artigo 2º, que os identifica como pessoas jurídicas formadas pelos entes federativos, com o fim de estabelecer relações de cooperação federativa, e realização de objetivos de interesse comum, tendo personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos. De acordo com Dieguez (2011, p. 297) “O conceito central que se destaca na definição dos consórcios públicos empregada pelo legislador é justamente o de gestão associada”, dispondo ainda que esta está “diretamente relacionado ao estabelecimento de mecanismos de vinculação entre pessoas federativas de acordo com um objetivo comum”.

Ainda enfatiza Lacalle (2002) que esse modelo cooperativo vem a auxiliar no acompanhamento e diagnóstico dos enfrentamentos, e na possibilidade de autofinanciamento dos municípios por serviços públicos, onde cada integrante possa colaborar com uma parcela, sendo que a união dos esforços resultaria na realização de projetos difíceis que apenas um município não conseguiria realizar. A formação a partir da análise da cooperação entre os municípios se mostra como um modo de obterem resultados mais eficazes para questões em comum, como autoriza o artigo 241 da Constituição Federal, podendo gerir questões sobre serviços públicos, ainda a transferência de encargos, serviços, pessoal e bens que se tornam essenciais para continuidade da prestação.

Para o fortalecimento dos consórcios, Dieguez (2011) apresenta um quadro metodológico, que foi construído por meio de aspectos identificados em revisões literárias, que contribuem para essa análise política e institucional dos consórcios. Possuindo então, três eixos, que são apresentados a partir de seus significados, variáveis que os compõe, bem como os diagnósticos, e a maneira como podem ser extraídos resultados, sendo assim, uma estrutura metodológica de avaliação institucional e política dos consórcios intermunicipais.

Assim, o primeiro trabalha com o fortalecimento municipal, por meio do consórcio, a partir de um processo de autonomia política, financeira e operacional, estando ligado a estabilidade enquanto área política decisória. Então verifica-se que este tem recursos próprios que projetam conjunturas desfavoráveis que possam a vir

a enfraquecer ou limitar a capacidade ao exercer funções delegadas a ele, cumprindo com os objetivos estabelecidos.

Tabela 3. Eixo de fortalecimento municipal

Variáveis	Dimensões Analíticas	Conceito	Diagnósticos estimados	Metodologia
Autonomização política	Influência dos ciclos eleitorais	Interferência dos interesses político-partidários na atuação do consórcio	Resistente aos ciclos eleitorais / sensível às mudanças de governo	Reconstituição histórica de atuação. Comparar atuação ao longo dos diferentes mandatos
	Cooperação intermunicipal	Mobilização dos municípios na formação do consórcio	Induzida por condicionamento externo / articulação voluntária	Identificar a motivação da criação. Entrevista com representante da 1ª geração
	Coordenação intergovernamental	Apoio do governo federal e/ou estadual	Existente / ausente dependente / independente	Verificar as parcerias intergovernamentais. Análise da composição do conselho executivo
Autonomização operacional	Capacidade de gestão	Autonomia dos gestores executivos para implementar seus projetos	Existente / ausente	Identificar possíveis constrangimentos. Entrevista qualitativa
	Continuidade administrativa	Circulação de titulares que formam a equipe técnica do consórcio	Alta / média / baixa estabilidade	Verificar a rotatividade dos membros. Análise da ocupação dos cargos principais
Autonomização financeira	Sustentabilidade financeira	Fonte orçamentária que assegura os recursos disponibilizados aos consórcios	Concentrada / diversificado patrimônio próprio / emprestado	Análise das fontes do orçamento
	Independência Financeira	Recursos assegurados por norma jurídica que impeça interferência de discricionariedade política em seu recebimento	Independente / dependente	Análise do estatuto e das leis orçamentárias correspondentes

Fonte: Dieguez, 2011, p. 308.

Nesse sentido, o autor aponta que a autonomização política busca o padrão de atuação dos consórcios que estão vinculados as estratégias individuais de cada um

dos chefes do executivo, que estão assentados em interesses isolados, ou de agentes externos. Ou, por outro lado, predomina a lógica da região, como um fator fortalecedor da atuação do modelo. A segunda, operacional, inclui além dos governantes locais, o corpo técnico responsável pela realização dos projetos do consórcio. As principais questões giram em torno da capacidade de construção de uma estabilidade desse suporte para projetos que tenham vínculo com o desenvolvimento institucional e com as decisões sobre políticas públicas, sustenta Dieguez (2011). A última, relacionada a parte financeira, que lhes permitem o planejamento, com a referência de um orçamento que não sofre cortes depois de aprovado, mesmo que para que consiga atender sejam realizados convênios de cooperação com outros órgãos, para que as atribuições sejam mantidas.

O segundo eixo que compõe a metodologia, vem para analisar as possibilidades da participação e do controle democrático em âmbito do consórcio, aqui, e com vinculação ao próximo subcapítulo, verifica-se se este estabelece uma relação de sinergia com a sociedade, de forma a tornar mais ativa no processo decisório, submetendo a vários controles que assegurem uma conduta responsável de sua administração pública, compreende Dieguez (2011). Nesse sentido, são trazidas duas variáveis, a primeira relativa a capacidade do consórcio no controle de seus dirigentes, bem como as condições de exercer o controle por parte dos demais órgãos. Sendo o objeto a verificação destes que estão dispostos a fiscalizar as ações dos dirigentes, facilitando assim, a atuação do conjunto; ou mesmo no sentido do controle interno, que devido a sua fragilidade, os procedimentos internos se tornam mais dispendiosos, com relação ao trabalho dos outros órgãos.

Tabela 4. eixo da participação social e dos controles democráticos

Variáveis	Dimensões analíticas	Conceito	Diagnósticos estimados	Metodologia
Accountability	Controle Interno	Mecanismos de controle dentro da própria instituição	Existente / ausente	Análise do estatuto e da origem dos membros do conselho fiscal
	Controle Externo	Controle exercido por outros órgãos oficiais	Existente / ausente	Análise dos relatórios dos órgãos de controle

Variáveis	Dimensões analíticas	Conceito	Diagnósticos estimados	Metodologia
Controle social	Atores Relevantes	Segmentos da sociedade civil e iniciativa privada que influenciam nas decisões do conselho executivo	Elencá-los	Identificar os atores e entidades que participam do processo decisório
Controle social	Relações Interinstitucionais	Relação estabelecida com os Conselhos Municipais, Ouvidorias e outros canais de participação	Aberta e participativa / fechada e impeditiva	Identificar os canais de relação interinstitucional
Controle social	Formas de Participação	Capacidade atribuída à sociedade de interferir nas decisões do consórcio	Voz / veto / empoderamento	Identificar a instância decisória em que atuam e os canais de participação abertos

Fonte: Dieguez (2011, p. 312).

As disposições associadas na tabela, dizem respeito aos mecanismos de controle interno e as características em que são exercidos, e a segunda trata da efetividade desse sistema sobre o consórcio exercido pelo *Accountability* horizontal. E em terceiro está a relação interinstitucional e os outros meios de participação da sociedade que possam vir a intervir em decisões tomadas, como no âmbito dos conselhos municipais. E por fim a forma de participação possibilitada por este modelo, procurando-se investigar a capacidade atribuída a sociedade quanto interfere nas decisões do consórcio, entende Dieguez (2011).

O terceiro encerra o quadro metodológico proposto pelo autor, apontando para condições que permitem uma vitalidade política para o consórcio. Esta parte fica voltada para os fatores e as circunstâncias que contribuem para o fortalecimento da cooperação, pelo qual o modelo está assentado, o legitimando como um instrumento político de articulação dos interesses dos representados. De acordo com Dieguez (2011), para que se fortaleça essa dimensão por meio de uma negociação de demandas e também mediação de conflitos, é necessário a coesão interna, percebida

por meio da convergência da agenda, reproduzindo uma ação cooperativa entre os municípios.

A sua primeira variável traz a convergência das agendas governamentais e decisórias, sendo que a partir de sua análise, pode-se observar que em todos os municípios onde há a formação de um consórcio, o interesse que mobiliza a cooperação passa a sensibilizar os governos locais que o integram. Argumenta o autor que se trata de um processo fundamental para a sua formação e sustentabilidade. E caso isso não ocorra, um ou mais municípios podem acabar por desestimular a participação e terminarem se afastando do consórcio, o que viria a enfraquece-lo. E por fim, outra estaria observada a partir da sinergia entre os gestores, diretamente relacionado com os demais intems. Pretendendo esclarecer a gestão compartilhada, ou se há conflitos e desentendimentos que quando posicionados travam a operacionalidade do consórcio.

A coesão interna a ser apresentada na tabela, se constitui como um elemento primordial para que o modelo adquira a legitimidade para poder representar os interesses do município, redefinindo as suas condições como um bloco regional, arbitrando os conflitos relativos a distribuição de recursos na própria região. As áreas cooperativas se equilibram por dois polos, o primeiro relativo a autoridade conferida pelos agentes de poder ora interessados na cooperação e em segundo a sustentação política entre os governos associados, apresenta Dieguez (2011).

Conforme o autor, é importante destacar que é normal que haja uma polaridade entre os municípios, não somente com reação a heterogeneidade entre eles, como também a própria desigualdade dos recursos econômicos. Isso tudo implica na previsão de regras claras que venham a favorecer o equilíbrio dessas relações, formando então uma instituição que estaria preparada para lidar com o consenso, e principalmente com o dissenso.

Tabela 5. Eixo vitalidade do consórcio como arena política de cooperação horizontal

Variáveis	Dimensões analíticas	Conceito	Diagnósticos estimados	Metodologia
Convergência de agenda	Horizontalidade dos problemas	Os problemas que mobilizam a formação do consórcio são comuns a todos os municípios	Existente / parcial / ausente	Identificar os problemas. Consulta a boletins de informação, jornais e entrevista qualitativa

Variáveis	Dimensões analíticas	Conceito	Diagnósticos estimados	Metodologia
Convergência de agenda	Prioridades Comuns	O problema compõe a agenda de prioridades dos governos municipais consorciados	Existente / parcial / ausente	Entrevista qualitativa com os dirigentes
	Gerenciamento institucional dos conflitos	Capacidade da estrutura institucional do consórcio de integrar atores heterogêneos e com desigualdade de recursos de poder	Opacidade / sensibilidade / resolução	Identificar as formas de solução dos conflitos. Análise da estrutura organizacional e da operacionalidade do consórcio e entrevista qualitativa com os dirigentes
Coesão interna	Posicionamento dos representantes municipais e dirigentes do consórcio	Convergência ou não de estratégias para a realização de um projeto comum	Existente / ausente	Entrevista qualitativa com os dirigentes
	Reconhecimento da resolutividade da arena deliberativa	Capacidade da instância política do consórcio de produzir decisões	Alta / média / baixa resolutividade	Reconhecimento por parte dos municípios. Consulta com seus representantes
	Sinergia entre os gestores executivos	Entrosamento necessário para a gestão compartilhada	Convergente / divergente	Entrevista qualitativa com os dirigentes

Fonte: Dieguez (2011, p. 316).

Por conseguinte, destaca Spink (2006) que o consórcio intermunicipal se a próxima a um acordo de cooperação entre dois ou mais municípios. Dessa forma, os consórcios intermunicipais possuem uma alta complexidade dentro da federação brasileira, uma vez que cada membro possui a sua autonomia, competências, atribuições e políticas públicas, necessitando analisar a competência concorrente e específica de cada um para com o sistema de políticas pública, buscando a superação da autonomia em virtude da autossuficiência para que sejam implementadas políticas públicas em conjunto com outros municípios.

No Brasil, a quantidade de municípios que participam de Consórcios Públicos, vem crescendo consideravelmente, conforme a Confederação Nacional de Municípios, estes dados expressados pelo gráfico abaixo totalizam, até o ano de 2016, o número de consórcios realizados, ou seja 3.295, entre os entes da federação, ou seja, município – município; município – estado; - estado – União, e assim sucessivamente. A formação de consórcios, mais notadamente e aqui focado, entre municípios, pode auxiliar na união de pequenos municípios como uma forma de racionalização do gasto público, sendo que poderá haver ainda uma racionalização na distribuição de infraestrutura e de equipamentos públicos, possibilitando o acesso por parte da população aos serviços públicos mais eficientes e com melhor qualidade.

Frente a essa proposta para racionalização e eficiência do gasto público, por meio da realização de consórcios entre municípios, fica evidenciado que este se demonstra como um instrumento eficaz para o aumento da autonomia dos entes locais, com o fortalecimento do princípio da subsidiariedade e solidariedade; um aumento significativo no diálogo entre os governos locais, diminuindo as suas desavenças e ampliando a cooperação; e principalmente a superação das incapacidades financeiras municipais e racionalização e de recursos públicos e eficiência do gasto público.

4.3 A importância da participação cidadã para a concretização e efetivação dos modelos de cooperação

A participação social mostra seu papel fundamental perante o Estado, pois cria um vínculo entre sociedade e governo, promovendo não só a efetivação de políticas públicas de interesse local, como também o controle das ações governamentais. Da mesma forma, para a construção e ampliação do poder local, é necessária a participação dos cidadãos, de forma compartilhada e cooperativa com o ente federado, tanto nas questões sociais como políticas urbanas, assim como já reafirmado anteriormente, o compartilhamento do poder dá ao cidadão a capacidade de influir sobre determinado destino de recurso, por exemplo, visando sempre uma maior qualidade de vida e de desenvolvimento humano, de acordo com Neto e Araújo (2002).

Nesse mesmo sentido, Hermany (2007) dispõe que a abertura do processo de formulação de políticas públicas se estrutura pelos direitos sociais, e que aqui a sociedade possui um papel principal, a participação nesses processos, uma vez que

serve como estímulo para a construção de uma cidadania ativa, governante e que legitima as ações estatais. Ainda conforme o autor constata-se que é um novo paradigma que não rompe com o espaço institucional, mas sim permite a sociedade participar e controlar essas questões. A participação não vem somente restrita aquela do campo político, podendo também se realizar na esfera social e cultural, onde participar de iniciativas cidadãs para despoluir um porto é tão político como criticar uma revista cultural, de acordo com Vieira (2001).

De acordo com o entendimento de Vieira (2001, p. 59), esse conceito “ênfatiza a definição de normas de ação por intermédio do debate prático, com todos os que por ela são afetados, articulando uma visão do campo político adequada as sociedades complexas modernas”. Da mesma forma Castro e Oliveira (2014, p. 46), entendem que é na fase de elaboração e implementação das políticas públicas que se teria uma brecha para a ampliação da participação da sociedade.

Por meio dela, que se pode atuar em processos decisórios que envolvam as matérias de políticas públicas. Junior (2001) ainda complementa que, mesmo que se possibilite a população, a sua participação na decisão de uma melhor destinação de recursos a determinada área em que compreendem uma política pública, não se dá de forma total por meio dos cidadãos. Desse modo, a sociedade “cria grupos e pressiona em direção a determinadas opções políticas, produzindo, conseqüentemente, estruturas institucionais que favorecem a cidadania”, consoante ao entendimento de Vieira (2001, p. 37), entendendo ainda que “uma sociedade civil fraca, por outro lado, será normalmente dominada pelas esferas do Estado ou do mercado”.

A participação social, demonstra seu papel de extrema importância diante do Estado, criando um vínculo entre o governo e a sociedade, promovendo assim, não somente a efetivação das políticas, como o controle das ações dos governos. Em 1990, os princípios de organização, em procedimentos de formulação de políticas públicas, e também de deliberação no espaço local, propiciaram a participação da população e de atores políticos, que juntos implementam e avaliam determinadas políticas públicas. A partir disso, ocorre a institucionalização da consulta da sociedade frente a esses processos de implementação, debate e deliberação de políticas públicas. Porém é, muito antes disso, no ano de 1930, que ocorreram os primeiros progressos relacionados a participação, de acordo com Carvalho (2016).

As mudanças começam a acontecer juntamente com essa concretização da participação dos cidadãos, tendo este um papel de corresponsável na gestão dos governos, aponta Azevedo (2005). Sobre esse modo de gestão descentralizada, Buarque (1999), compreende que o se deve obter um estímulo no envolvimento dos atores sociais, para que tenhamos uma nova promoção de política na sociedade. Por meio disso, a sociedade é convidada a auxiliar na construção de políticas públicas em parceria com o governo, proporcionando efetivas mudanças culturais, consolidando-se a democracia.

Do mesmo modo, para que se tenha a construção e ampliação do poder local, é necessária a participação de todos os atores, de forma compartilhada e cooperada com os governos, tanto em questões sociais como políticas urbanas, conforme Neto e Araújo (2002). No mesmo entendimento, Hermany (2007) compreende que a abertura do processo de formulação de políticas públicas se estrutura pelos direitos sociais, e nesse momento a sociedade tem o principal papel, ou seja, a participação nesses processos, pois serve como estímulo para a construção de uma cidadania ativa, governante e que legitima as ações estatais. Ainda de acordo com o autor, pode-se constatar que é um novo paradigma que não rompe com o espaço institucional, mas que permite que a sociedade possa participar e controlar essas questões.

A Constituição Federal de 1988, trouxe diversas mudanças para os cidadãos, dentre as quais está a concretização da reivindicação popular por maior participação cidadã ativa nesses processos decisórios e deliberativos de políticas públicas. Regulamenta ainda regras para a participação, incluindo novos modos de integração da sociedade na gestão dessas políticas, como a criação dos conselhos gestores. A participação cidadã, é uma técnica de apoio da sociedade para com as políticas públicas, que tem por base procedimentos que venham a gerar colaboração e responsabilidade cidadã, legitimando os objetivos da cidade. Por meio dela que podem atuar nos processos decisórios em que tenham como matéria, políticas públicas, que envolvam os direitos sociais, Esteve (2009).

A participação social pode acarretar no controle da qualidade de serviços prestados pelo governo local, conduzindo para uma melhor gestão local, e melhora na prestação de serviços sociais que podem aumentar ainda a qualidade dos resultados obtidos ao se contrapor formas de produção de serviços sociais, sustenta Grau (2004). No âmbito local, em debate e deliberação as questões coletivas, sempre foi e será um elemento essencial a democracia e política, onde os princípios da

igualdade e liberdade, além do ideal democrático pressupõe a participação e cogestão entre os diferentes atores, entende Ciconello e Moroni (2005).

A participação social, além de ser incorporada ao modelo de democracia seguido pelo Estado brasileiro, passa a produzir resultados voltados ao alargamento e efetividade dos direitos sociais da sociedade brasileira, conforme Esteve (2009). Frente a burocracia estatal, não se possui a unanimidade no que diz respeito a participação social, pois existem diversos gestores públicos que não estão à disposição da sociedade, não compartilhando o poder fora do local da democracia por representação. Ademais, esses gestores relutam por uma efetividade de abrir uma interação com os cidadãos e aceitar as suas deliberações advindas dos órgãos colegiados.

Ainda, a implementação de políticas públicas por parte do Brasil, efetivando os direitos sociais previstos constitucionalmente, está sofrendo uma grande redução. E junto com isso, pode-se afirmar que o Estado brasileiro é ainda comandado por uma hierarquia política e econômica, tendo sua estrutura através os privilégios. A participação da sociedade permite romper com esse modelo, vindo a proporcionar em uma construção de um arcabouço legal, e um dos seus grandes desafios se apresenta diante da consolidação de uma institucionalidade de exigir direitos.

Frente ao apresentado, a participação social se mostra como peça de alta importância em uma federação tão extensa como a brasileira, mostrando-se capaz de produzir maior eficácia na concretização de direitos sociais, e de resolução de demandas e necessidades da sociedade no espaço local. Sendo considerada por Costa e Reis (2009, p. 180), como um pressuposto para a gestão das políticas públicas, mas “é relativamente recente no Estado Brasileiro, assim como também é recente a organização da sociedade civil”, entendendo ainda que “é a partir da organização da sociedade civil e da abertura dos espaços públicos de participação que os cidadãos passam a ter um papel mais efetivo no processo decisório”.

Além do mais, não se pode mencionar a democracia sem que se considere a participação e tudo aquilo que gira em torno dela, pois o cidadão ativo possui em suas mãos a capacidade de eleger aquilo que é mais urgente e necessário, abrangendo o interesse comum da sociedade, enfatiza Vieira (2001). Ainda, a criação dos espaços de colaboração entre governo local e sociedade apresentam algumas vantagens, quais sejam a aproximação do poder público para com os cidadãos juntamente com o enfraquecimento do clientelismo, traduzindo alianças e conflitos entre interesses

para as esferas locais; auxiliam na identificação dos problemas e enfrentamentos sociais e buscam construir soluções para as mesmas.

Ainda aumentam a transparência administrativa e pressionamento dos governos locais por resultados, pois possuem como papel o controle das ações de governo; e permitem um maior grau de assertiva no processo de tomada de decisões, pois com a participação de cidadãos ativos, fica mais facilitado o conhecimento das necessidades mais urgentes e importantes para serem resolvidas. Que conforme Vieira (2001, 89), o controle social aumenta a capacidade de influência por parte da sociedade sobre o Estado.

O controle social tem sido tradicionalmente visto como o aumento da capacidade de influência da sociedade sobre o Estado. Com o desenvolvimento das organizações públicas não-estatais, surge a necessidade de uma autoridade fundada democraticamente para justificar e regular esse terceiro setor. O controle social passa a ter um duplo caráter: aperfeiçoar os mecanismos de controle da sociedade sobre o Estado e o mercado, e inventar formas de controle da sociedade sobre a sociedade. A dupla dimensão da esfera pública não estatal – de um lado, o controle social do Estado e a ação coletiva para a afirmação de direitos e identidades culturais; de outro, a produção de bens e serviços públicos – encontra seu fundamento último e dominador comum no conceito de cidadania.

Pode também significar um controle da qualidade de serviços prestados pelo governo local, proporcionando assim uma melhor gestão local, e melhora na prestação de serviços sociais que podem aumentar ainda a qualidade dos resultados obtidos ao se contrapor formas de produção de serviços sociais, Grau (2004). No espaço local, em debate e deliberação, as questões coletivas sempre foram e serão um elemento essencial à democracia e política, em que os princípios da igualdade e liberdade, além do ideal democrático pressupõe a participação e cogestão entre os diferentes atores, segundo Ciconello e Moroni (2005).

Por conseguinte, conforme compreende Leal (2013) que o Estado não é aquela instituição jurídica que toma corpo em seus poderes institucionais, mas sim o espaço de comunicação e explicação do mundo de vida ordenado por marcos normativos. Aponta que o que acontece com os mecanismos de abertura e desconcentração desses poderes instituídos “são verdadeiramente cooptados pelas falácias e artimanhas de velhas instituições que ainda resistem a distribuição do poder, a despeito de suas falências diante das demandas agregadas e reprimidas”. (p. 55). Contudo, a partir dos espaços da cidade, constituída na cidadania, quando

são compartilhadas, dever ser o resultado direito de políticas públicas integradoras e de inclusão social. (p. 56).

A participação política é abordada como possibilidade “que vem sendo tonificada pela ideia de Republicanismo, que a política constitui a forma de vida da comunidade e a ideia de que a liberdade e a democracia constituem formas de autogoverno desta comunidade (...)”. (p. 70). Assim, a articulação e mobilização da sociedade teve um certo crescimento, tendo em vista a ausência de políticas públicas que atendesse determinadas demandas sociais. A participação pública dos sujeitos sociais apresenta uma frágil tese de que um excesso de participação acarretaria no desgaste de formas clássicas de representação política. “A instancia formal de representação comunitária pode e deve instituir um espaço permanente de interlocução com a instancia informal de apresentação desta mesma comunidade, e deles todos com o Estado Administrador”, conforme Leal (2013 p. 72-73).

Vagarosamente, com grande incentivo por parte da esfera pública para com a participação cidadã, começamos a nos encaminhar no sentido de enfrentar as dificuldades presentes na gestão e na vida em sociedade, acarretando em um maior desenvolvimento local, fundado em valores democráticos. Esse processo está nas mãos da população, atores políticos e movimentos populares, pois a inovação está nos enfrentamentos políticos, sendo necessário uma base social forte para que todo o apresentado seja sustentado, garantindo um novo modelo de desenvolvimento, fundamentado em uma nova concepção política.

Assim, é importante o destaque que Fonseca (2007) realiza quanto a importância dos entes federados, do papel do município, das verbas e da participação popular, ampliando os direitos de cidadania, e que nessa burocracia estatal, não se possui a unanimidade no que diz respeito à participação social, pois existem diversos gestores públicos que não estão à disposição da sociedade, não compartilhando o poder fora do local da democracia por representação.

Outro aspecto relevante vem no sentido da busca de uma cooperação em contextos de superação daqueles regimes autoritários, onde se tem a importância da criação dos meios de participação dos cidadãos nos diversos níveis dos governos. E especialmente esses canais tem a possibilidade de potencializar uma transparência no funcionamento das cooperações, aumentando a responsividade dos atores políticos. Da mesma maneira, quando a sociedade participa, além de exercer o seu direito, beneficia a si própria, influenciando nas decisões e causando uma ingerência

sobre o poder quando se trata de decisões que as interessam. Essa decisão dos entes federados, especialmente aquelas municipais, afetam a sociedade, e é quase uma forma natural que ela queira fazer parte na discussão de políticas que lhe interessam. A cidadania participativa se torna um elemento de validade, e então forma-se um laço entre estado e sociedade, que propicia uma transformação no âmbito das políticas públicas.

Anteriormente apresentados os modelos de cooperação entre os municípios, a tensão da autonomia dos municípios com a União e estados demonstra que o arranjo federal é estável, sendo que Figueiredo e Weingast (2005) induzem a dois riscos na federação brasileira, um deles seria o crescimento da centralização, perdendo os entes, a sua autonomia; em segundo o enfraquecimento de instituições da federação pela oportunização dos atores locais, observando a incapacidade de pactuar em torno dos interesses iguais. Frente ao exposto, os modelos de cooperação auxiliam efetivamente para uma coordenação entre os municípios objetivando uma maior concretização dos direitos sociais por meio das políticas públicas. A participação social novamente se mostra importante diante dos modelos de cooperação, pois com a participação de cidadãos ativos, fica mais facilitado o conhecimento das necessidades mais urgentes e importantes para serem resolvidas.

Os autores ainda apontam que nesses casos a federação passa a não existir, e que se o arranjo federal apresenta instabilidade e tensão, de outro lado ele tem importante potencial. Conforme Figueiredo e Weingast (2005), uma das potencialidades estaria na oferta de serviços, de forma quantitativa e qualitativa, adequando-se as necessidades da sociedade regional. Dessa maneira, diferente de um serviço específico, a possibilidade de que os municípios determinem as características do serviço público a ser prestado, possibilita a governos locais a determinação de características da forma em que estes serviços irão ser realizados, possibilitando então, uma oferta com mais proximidade da população do local da demanda.

Outra potencialidade apontada por Figueiredo e Weingast (2005), está na prestação desses serviços, em que a característica estaria no problema de informação, de como os gestores do município vão obter informações com detalhes, e por vias com menor custo sobre como produzir estes serviços, eles iriam tomar decisões mais eficientes. Diante do enfrentamento do crescimento da centralização, em que os municípios seriam afetados pela perda de sua autonomia, é que os

modelos de cooperação municipal possuem o papel fundamental, centrando-se assim na superação do princípio da subsidiariedade, ocasionando em uma menor intervenção do Estado frente aos municípios.

Por fim, a participação da sociedade, sendo um preceito legal, deve-se a garantir a partir das relações de poder que se constituem um problema de ordem ética e política, tanto por parte dos sujeitos como pelos governantes. Exercer o controle junto com o Estado, ou seja, estar presente nos níveis de governo, fiscalizando, opinando ou outro, é uma tarefa desafiadora, e as experiências de gestão democrática nos processos de gestão participativa demonstra que a influência da sociedade para a construção de uma democracia contrapõe os ideais conservadores, e dentro dos moldes liberais de individualidade.

É notório que na gestão pública o governo deve estar disposto na garantia dos espaços de participação, possibilitando o diálogo com as esferas políticas existentes, e nesse sentido quanto inclusive a formação de consórcios entre municípios, pois podem por meio da formação de comissões, observarem e discutirem a necessidade a ser conduzida pelo consórcio, os reflexos e as potencialidades deste. Como é o caso das comissões da região da quarta colônia, que foram constituídas para que se debata a real necessidade dos municípios, de forma conjunta (sociedade e poder público), objetivando a melhor resolução do enfrentamento.

Ainda é preciso criar melhores condições para o controle que é exercido pela sociedade, para que este venha a ser pedagogicamente incentivado, ensinado e estimulado, com o intuito de evitar que as oportunidades de participar assumam um caráter vazio e sem conteúdo, encerrando-se a possibilidade de luta por direitos. Há muito o que ser feito, mas não se pode negar o que está sendo conquistado com as pressões e tensões realizadas pelos sujeitos que estão envolvidos nos movimentos sociais. O caminho é íngreme, mas as experiências que já se tem são um importante passo para avançar e posicionar nas medidas governamentais relacionadas a participação dos sujeitos, que se constituem um corpo social investindo em favor do diálogo com elites políticas e lideranças governamentais.

4.4 As potencialidades dos consórcios municipais brasileiros de meio ambiente, tendo como base o ideal cooperativo subsidiário alemão.

Inicialmente salienta-se que na Alemanha, os *Zweckverbände* são necessários para o desenvolvimento, mobilização e motivação da gestão, com o objetivo de explorar o potencial existente no local e abrir outros. Os exemplos antes apontados podem ser aplicados no Brasil, pois a forma consorciada alemã apresenta uma melhor efetivação de políticas sociais. Além do mais, no Brasil há uma carência desses modelos, sendo que seria um modo mais facilitado de recuperação e proteção dos locais. Estes modelos apontam para benefícios, como ganhos em escala, economia de recursos públicos, a modernização de serviços, logística operacional, um estudo regionalizado dos riscos ambientais que podem desenvolver-se no local, bem como o desenvolvimento sustentável da região.

Essas instancias trabalham de modo cooperativo e em sintonia com as demais políticas, e consoante ao que foi visto, a figura do *Kreis*, é uma estrutura de governo, que possui a sua própria gestão e autonomia, sendo diferente do *Zweckverbänd*, que se assemelha aos consórcios brasileiros. O Estado alemão é um exemplo de estrutura federalista cooperativa subsidiária que merece atenção, pois não vem a ser apresentado apenas por uma forma de cooperação genérica entre os entes, sendo mais que isso. Assim um Estado que possui essa característica, tem várias formas de relação entre as instancias, tendo como fundamento básico, o desenvolvimento nacional equilibrado, onde os programas são regionais e locais, que envolvem todos os entes.

Tem-se uma construção baseada na fidelidade federativa, tendo a consciência da importância da atuação cooperada, na busca pelo desenvolvimento, e como se observa, a articulação entre os entes, mais *Kreis* e *Zweckverbänd* é tão enraizada, que o federalismo cooperativo não precisa ser imposto. Essa dimensão serve então de exemplo ao Brasil, principalmente com relação ao fortalecimento dos consórcios, e inclusive no seu incentivo para formação, pois são uma estratégia de concretização de políticas públicas, em que municípios se pensados de forma isolada, não conseguiriam realizar, por absoluta impossibilidade orçamentária.

Ainda, pode-se observar também que, frente ao princípio da subsidiariedade na dimensão administrativa interna, que em aplicabilidade concreta na Alemanha difere bastante dos demais países Europeus, de acordo com Hermany (2012), e nesse sentido poderá até não interessar quando a questão dos consórcios. Tendo em vista que enquanto estratégia de manutenção de competências locais, o exemplo dos

consórcios alemães servirem, o mesmo não se pode dizer com relação a aplicação do princípio na Alemanha.

De modo a apontar as potencialidades dos consórcios intermunicipais em âmbito brasileiro, observa-se que a Constituição Federal de 1988 traduziu a um forte impulso à descentralização da organização do Estado brasileiro, repassando aos municípios algumas responsabilidades de formulação e implementação de políticas públicas. Em um sentido cooperativo, a atribuição das competências chamadas de concorrentes entre os entes, não estavam dispostos os mecanismos de introdução da cooperação. Nessa senda, faltavam os instrumentos formais para a coordenação. Apenas em 1988, com a Emenda Constitucional nº 19 que foi aberto o caminho da superação da fragilidade com a institucionalização dos arranjos cooperativos, por meio de parcerias entre municípios, aponta Arretche (2000).

No Brasil, para a realização de um consórcio público, necessitam-se a realização de alguns passos, destacados de forma objetiva pela Confederação Nacional de Municípios. Em primeiro devem os municípios que desejam realizar esse modelo, identificar o problema que tem em comum e que pretendem resolver, ou ao menor dar maior atendimento, por meio da cooperação. Em segundo elabora-se um estudo de viabilidade técnica, onde descreve-se a maneira de como proceder, os prazos, custos e objetivos, para a partir disso fazer um documento que sistematizaria os dados e as decisões, que servem de base para o terceiro passo, que seria o protocolo de intenções. Esse protocolo deve ser conceituado como “contrato preliminar que, ratificado pelos entes da Federação, interessados, converte-se em contrato de consórcio público”, de acordo com o artigo 2º do Decreto 6.017 de 2007. Esse protocolo deve deter treze cláusulas obrigatórias, dentre elas estão a identificação de cada município, a forma de eleição dos representantes entre outros. O próximo passo é a ratificação desse protocolo, onde todos assinam, e por meio deste cria-se o consórcio. (BRASIL, 2007).

Após, é necessária a elaboração de um estatuto, que deverá ser aprovado pelos prefeitos de cada governo local. Uma das peculiaridades é que, se for realizado um consórcio de direito público, os efeitos iniciarão com a publicação do mesmo na imprensa de cada ente. E se for de direito privado, deverá ser feito o registro do estatuto na forma da legislação civil. Até esse momento ele fica instituído de fato. A partir daqui cria-se um CNPJ, para que se constituía de direito, quando de posse dos documentos, realiza-se o registro na Receita Federal. O passo mais importante de

qualquer consórcio, depois de identificar o problema e os prazos com que se quer atingir o objetivo, está o protocolo de rateio, onde todos se comprometem a fornecer os recursos financeiros para o cumprimento das despesas decorrentes. Se faz necessário que cada ente faça as alterações em seus Planos Plurianuais, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual – caso não realizem tais alterações, acarreta em um ato de improbidade administrativa. (BRASIL, 2007).

Os dois últimos estão relacionados com a estruturação do órgão decisório e sua equipe técnica, com a possibilidade de concessão de servidores pelos entes consorciados, e outras providências posteriores, como com relação a solicitação de saída do consórcio, que depende de aviso prévio. O consórcio deve ter assembleia geral, conselho fiscal e administrativo, diretoria executiva e recursos humanos. Salienta-se ainda que se for realizado com personalidade jurídica pública, possui natureza de autarquia, tendo imunidade tributária e impenhorabilidade de bens, e caso for de personalidade privada, trata-se de uma associação sem fins lucrativos, não podendo celebrar convênios com o governo federal.

Por conseguinte, conforme já evidenciado, existem alguns consórcios públicos realizados no Brasil, nas mais diversas áreas, totalizando, em 2012, de acordo com o IBGE, em 2.903 consórcios públicos e 679 administrativos. Cumpre ressaltar a diferença entre o público e administrativo, em que o primeiro já descrito, é formado por entes federativos e constitui direitos e deveres a estes, detendo personalidade jurídica e dependendo de autorização legislativa e celebração de contrato. Quanto ao segundo, foram realizados antes do advento da Lei 11.107 de 2005, formando um pacto de mera colaboração, sem contrato, personalidade jurídica e obrigações recíprocas.

Aqueles administrativos podem vir a ser convertidos em públicos, pois garante uma maior segurança e estabilidade nas relações, sendo primordial para a solicitação de recursos para o ente federal – e aqui o consórcio público de personalidade jurídica de direito público, se mostra a melhor via. Sendo ainda importante destacar a viabilidade de formação nas áreas de abrangência dos consórcios, reforçando as possibilidades dentro do próprio consórcio, como a delegação da administração direta de atividades necessárias para a gestão municipal, o que não seria possível em outra modalidade.

Desse modo, os consórcios tornam-se uma possibilidade legal para a uma melhor gestão, considerando a viabilidade e a efetividade de sua implementação,

superando as dificuldades comuns entre os municípios. Estes garantem o ganho em escala de viabilidade e também de prestação de serviços nos municípios menores, que na maioria das vezes não são capazes de executar ou operar de um modo adequado. E considerando a limitação dos recursos financeiros, estruturais e humanos que enfrentam, é necessária a busca por alternativas de gestão, firmando então tais parcerias, tornando os serviços públicos mais ágeis e eficazes frente ao atendimento das necessidades dos cidadãos.

Desta maneira, dentro do contexto dos consórcios municipais na área do meio ambiente, é importante destacar a Lei Complementar 140 de 2011, que fixa normas de cooperação entre os entes, de acordo com o artigo 23 da Constituição Federal, em ações administrativas que forem decorrentes do exercício da competência comum relativa a proteção de paisagens naturais, meio ambiente, combate à poluição e outras formas de preservação da fauna, flora e florestas. Que em seu artigo 4º, I vai estabelecer que os entes federativos podem valer-se dos instrumentos de cooperação, como os consórcios.

A diferença dos demais consórcios é a de que tem se um acordo de vontade com a finalidade de implementação de um órgão ambiental intermunicipal, que fiscalizará, imporá sanções administrativas e realizará o licenciamento ambiental. Pois, o artigo 9º, XIV do referido ordenamento dispõe que são ações administrativas dos governos locais, promover o licenciamento ambiental em atividades que causem ou possam a vir a causar impacto ambiental no local, considerando os critérios do potencial poluidor, natureza da atividade e porte; ou aqueles localizados em unidades de conservação instituídas pelo município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental.

Por conseguinte, antes de serem apresentados alguns exemplos brasileiros de consórcios nessa área, também cumpre ressaltar aqueles que existem na Alemanha, como o programa de desenvolvimento ambiental e urbano para as cidades e comunidades menores, que foi apresentado por meio da cooperação desses entes, juntamente com o governo federal e estadual; tendo em vista que nas cidades de pequeno e médio porte, as áreas rurais devem ser reforçadas como pontos de ancoragem e interesse geral, com a capacidade de agir futuramente. Dentre os objetivos dessa forma de cooperação, é o abastecimento local permanente em nível elevado para a população de toda a região garantir o futuro nessa área, urbanística e de meio ambiente, segundo Deutsch Regierung (2013).

Para isso, os municípios utilizam como subsídios a preparação e implementação de medidas globais urbanas, apoiando em um desenvolvimento local e integrado, com o apoio dos governos federal e estadual, além de suas próprias receitas. A partir desse programa, em todo o Estado alemão tem-se 490 cooperações entre municípios nessa área, além de outros programas nesse sentido, como a “cidade social”, Deutsch Regierung (2013). Os consórcios municipais na Alemanha surgem diante dos desafios da globalização, alterações demográficas, climáticas e escassez de recursos naturais, o que leva ao ajustamento de metas políticas e estratégias da política de desenvolvimento territorial.

A aplicação da cooperação entre municípios surge diante de indagações como: Qual a contribuição dos compartimentos individuais em parcerias regionais para o crescimento e a inovação em toda a região? Que estratégias podem ser desenvolvidas e implementadas para a estabilização das cidades e comunidades menores? Deve-se prever uma maior cooperação em regiões mais fortes e fracas? A partir dessas e demais questões são averiguadas a formação dos consórcios, buscado a sua eficiência diante de resultados concretos para as regiões e também Estado, com base em Deutsch Regierung (2013). Destacam-se os consórcios realizados em Eisenhüttenstadt, Gelsenkirchen, Hoverswerda, Schedt na proteção de suas florestas em parceria com as cidades vizinhas. Na questão da agricultura urbana, como estratégia de recreação, em Gatow, Berlin, Cottbus e Leipzig; na proteção de recuperação urbana sustentável em Gelsenkirchen, Hall, Colónia e Strullendorf. Nesses setores, destacam-se o sucesso das cooperações entre os municípios, com maior proteção e recuperação nas áreas do meio ambiente.

Por conseguinte, esses exemplos podem ser aplicados no Estado brasileiro, pois a forma consorciada apresentada pela Alemanha demonstra uma maior efetivação de políticas sociais, como nessa área apresentada. Além do mais, o Brasil carece desse tipo de consórcio, sendo que seria uma forma mais facilitada de recuperação e proteção desses setores. Uma outra questão importante é a utilização desse modelo de cooperação com múltiplas finalidades, não existindo uma restrição para a sua criação, embora isso possa vir a atrapalhar o grau de especialidade do serviço que irá ser prestado. Ou seja, um consórcio que é responsável pelo desenvolvimento econômico, pode também ser responsável pelo meio ambiente. Como é o caso do Condesus, no interior do Rio Grande do Sul, que é formado por 9 municípios gaúchos da quarta colônia, que tem como missão a conservação do patrimônio natural, cultural,

promovendo o desenvolvimento econômico e social, sobre bases sustentáveis e solidárias.

Seria recomendável a criação de consórcios de meio ambiente que abarquem não somente a função de órgão ambiental, mas que também possa abranger outras temáticas, como a questão dos resíduos sólidos, saneamento básico, entre outros. É importante que os consórcios intermunicipais se dediquem a Política Nacional de Meio Ambiente, no que diz respeito ao predominante interesse local. E aqui a criação de unidades de conservação, estipulação de políticas de pagamento de serviços ambientais e desenvolvimento de educação ambiental, seria interessante. Determinado consórcio continuará existindo desde que continue contando com a participação de pelo menos dois entes. Com relação as taxas de licenciamento ambiental, que forem cobradas, esta deve estar prevista em lei aprovada por cada poder legislativo de municípios envolvidos.

Deverá levar em conta ainda, as diferenças normativas que podem vir a existir entre os municípios, tanto com relação a legislação ambiental, quanto urbanística. Assim é possível que determinada infração seja autuada em um município e em outro não, ou que determinada atividade possa a vir a ser licenciada em um município e no outro não ocorrer. A competência é a mesma, sendo que este pode delegar atribuições que lhe forem originárias. Aponta-se ainda para a importância da existência dos conselhos ambientais municipais, que podem fiscalizar e sugerir medidas relacionadas ao consórcio, garantindo a participação local.

Então, a partir da formação dos consórcios intermunicipais, observados como uma estratégia de interação entre municípios, estes servem como meio de fortalecer o âmbito local e regional, com a manutenção de competências locais. Pois como a maioria dos municípios brasileiros enfrentam dificuldades financeiras e técnicas, sendo dependentes das transferências governamentais, a solução capaz de resolver os problemas no âmbito da competência ambiental, onde determinados municípios não conseguem atender, é a formação de consórcios intermunicipais, permitindo uma economia, troca de informações, viabilizando a fiscalização, licenciamento ambiental e sanções administrativas no âmbito local. Um caminho previsto em lei para suprir as deficiências estruturais e financeiras, promovendo uma melhor gestão ambiental e direito a um ambiente equilibrado. No Brasil, tem-se 706 consórcios intermunicipais na área do meio ambiente, no ano de 2011, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2011).

A gestão ambiental é um desafio para os governos locais, tendo estes o condão de se estruturar para a realização de uma melhor gestão. Dessa forma, a análise da possibilidade da promoção de uma gestão cooperativa entre municípios, buscando a diminuição de custos e o aumento da eficácia da gestão, é de suma importância, pois muitas vezes são travadas pelos outros entes da federação. A cooperação na forma consorciada é apresentada como uma alternativa para um melhor desempenho do poder público, na efetivação dos direitos ambientais frente as dificuldades de suas capacidades institucionais.

Podendo amenizar as justificativas quando a reserva do possível, com relação as limitações orçamentarias para viabilizar o disposto na Constituição Federal de 1988. Quanto à possibilidade para a execução de políticas ambientais, é evidente a aplicabilidade desse instrumento, e considerando a descentralização política brasileira, juntamente com os modelos de cooperação, são formas de viabilizar o planejamento local. Atendendo o aumento das demandas locais, consistindo em uma estratégia, para o desenvolvimento por meio de uma maior eficiência institucional dos governos locais. Tal capacidade, ou eficiência, poderá resultar em propostas inovadoras no campo do consorciamento para a gestão ambiental plena, atendendo os ditames da Constituição Federal de 1988 e a Lei Complementar 140 de 2011.

Apontam-se perspectivas e desafios para a criação de consórcios frente a gestão associada ambiental. Diante das perspectivas está a elaboração de planos de saneamento e gestão integrada de resíduos sólidos; prestação de serviços públicos, no tratamento e disposição final desses resíduos; de suporte técnico para o licenciamento ambiental, também planejamento regional e urbano, e em compras compartilhadas. Os desafios estão relacionados a sensibilização dos gestores para uma gestão integrada; criação dos consórcios bem planejados e estruturados; e a sustentabilidade financeira dos consórcios. De acordo com Dieguez (2011, p. 303),

Sobre os obstáculos que provocam arrefecimento da cooperação e, por consequência, do consórcio, três pontos merecem ser destacados. No que se refere às relações políticas, os consórcios que ainda não se encontram estáveis ou que são extremamente dependentes de recursos externos são bastante vulneráveis às alterações no quadro político e administrativo. No relacionamento interinstitucional que o consórcio venha a estabelecer, as entidades regionais devem evitar sobreposições e confusões de competências, seguindo, assim, mais a lógica da complementaridade do que a do conflito. Por último, o desentrosamento entre os dirigentes que realizam a gestão do consórcio e definem seus objetivos com as administrações municipais introduz uma distância e um descompasso entre as equipes, prejudicial à coesão necessária para que se mantenha a legitimidade do

consórcio enquanto entidade política que representa seus municípios associados.

Como exemplificação, traz-se o consórcio de saneamento básico Vale do Rio Caí (CIS/CAI): que foi criado em 2005 inicialmente por 12 municípios com a finalidade de atender às demandas da área da saúde. Entretanto, em 2007 seu caráter passou a ser multifuncional e, em 2009, se tornou uma Associação Pública de Direito Público de natureza Autárquica. Vinte e três (23) municípios participam deste consórcio com sede em Montenegro e em setembro de 2013 o CIS/CAI contratou a elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico dos seus consorciados, de acordo com as informações do Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Rio Grande do Sul 2015-2034, realizado pelo Governo do Estado Gaúcho. E na área dos resíduos sólidos tem-se a CISGA - Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha, que atende 258.645 pessoas, das cidades de Antônio Prado, Bento Gonçalves, Campestre da Serra, Carlos Barbosa, Coronel Pilar, Fagundes Varela, Flores da Cunha, Garibaldi, Nova Roma do Sul, Santa Tereza, São Marcos, Veranópolis.

Especificamente na área do meio ambiente, destaca-se o consórcio do Vale do Jacuí, constituído em 2004, por meio da Lei nº 8.080 de 1990 e Emenda Constitucional nº. 19 de 1998 que alterou o artigo 241 da Constituição Federal. Participaram de sua formação os gestores municipais que integram a 8ª Coordenadoria Regional da Saúde, inicialmente com a finalidade de atender as demandas comuns dos Municípios consorciados na área da Saúde. Em 2007, com vistas a Lei Federal nº 11.107/05 e o Decreto nº 6.017/07, o Estatuto do CI/Jacuí é alterado, passando o Consórcio a ser multifuncional, possuindo Câmaras Setoriais com o objetivo de desenvolver as múltiplas políticas públicas de interesse dos entes consorciados.

Dentre os seus objetivos, destaca-se a Gestão associada de serviços públicos; Prestação de serviços, inclusive de assistência técnica, a execução de obras e o fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos entes consorciados; Compartilhamento ou o uso em comum de instrumentos e equipamentos, inclusive de gestão, de manutenção, de informática, de pessoal técnico e de procedimentos de licitação e de admissão de pessoal; Promoção do uso racional dos recursos naturais e a proteção do meio-ambiente; Exercício de funções no sistema de gerenciamento de recursos hídricos que lhe tenham sido delegadas ou autorizadas; Gestão e proteção de patrimônio urbanístico, paisagístico ou turístico comum; Exercício de

competências pertencentes aos entes da Federação nos termos de autorização ou delegação.

Cumpra assinalar os fatores que favorecem e dificultam a realização dos consórcios intermunicipais. Frente aqueles que favorecem, destaca a existência de uma identidade previa, em âmbito regional, entre os municípios, tonando-se um catalisador político; a constituição de lideranças que são capazes, mesmo que adversos, de pensar em agir coletivamente; questões que envolvem estratégias comuns, ou seja, os problemas que atingem os municípios de um modo em que a cooperação se mostra como uma real necessidade; a lógica das políticas públicas também pode impulsionar formas de consorciamento, principalmente quando seus mecanismos indicam, apontam nesse sentido. (ABRUCIO et. al. 2013, p. 1547-1548).

Ainda pode-se destacar, conforme os autores, o apoio e indução do governo estadual, ou inclusive do federal, sendo um instrumento que incentivaria a criação e manutenção desse modelo, reduzindo as rivalidades e incertezas entre prefeitos; os pactos políticos entre prefeitos e governadores podem vir a favorecer o associativismo, quando estão diante de questões que favorecem as partes; e por fim assinala a existência dos marcos legais que tornam mais atrativa a cooperação.

Importantes também são aqueles fatores que dificultam a sua formação, apontados por Abrucio et. al. (2013, p. 1547-1548), como a ausência de uma identidade regional, o comportamento individualista dos municípios, as desavenças entre prefeitos, devido a partidos políticos, ou destes com os demais chefes do executivo estadual ou federal; os conflitos intergovernamentais em determinadas políticas públicas. Assinalam ainda para a falta de indução por parte dos outros níveis, especialmente dos estaduais, por gestão pública frágil, dificultando a obtenção de informação e conhecimento sobre a formação dos consórcios intermunicipais; o lugar pouco destacado que a questão territorial possui na agenda pública e ao final o engessamento do direito administrativo e a sua interpretação pelos Tribunais de contas que criam obstáculos a essas formas. Dessa maneira, a compreensão de Dieguez (2011), com relação as relações também entre poder público e sociedade, posteriormente na gestão, deve haver uma sinergia entre as partes, onde se possam articular os diferentes interesses e identificando os acordos possíveis.

Assim, apresentam-se como uma alternativa de fortalecimento dos entes, principalmente os municipais, contudo não os obriga a formalizarem o consórcio intermunicipal, ou que permaneçam associados a eles. Por ser um ato voluntário, a

sua constituição depende de uma articulação coesa que venha a alinhar os objetivos a serem perseguidos em conjunto, e para que isso ocorra é necessário que o gestor público esteja atento aos fatores que favorecem e que dificultam a formação desse consorciamento. De acordo com o entendimento de Villiers (2008) que realizou estudos quanto ao sucesso na parceria entre os municípios, identificou alguns fatores que podem ser considerados como positivos nessa relação. Conforme esse autor, estes não devem ser observados individualmente, pois possuem ligações, sendo que alguns deles seriam na questão do ambiente, se este facilitaria iniciativas de parceria, e com relação aos parceiros, em que estes deveriam ser selecionados cuidadosamente, segundo Villiers (2005).

Outro fator importante é o envolvimento da sociedade juntamente com instituições e grupos, para então uma gestão fortalecida, com compromisso e liderança. Villiers (2005) coloca ainda a avaliação e revisão dos acordos realizados entre os municípios, para que sejam melhorados com seus possíveis erros. Todavia, dispõe Villiers (2005), em consonância com a realização de estudo pela Sister Cities Internacional, observa que os fatores de sucesso podem ser relacionados com o antes apresentado, como a união de capacidade, conhecimento e habilidade para que as cooperações obtenham êxito. Assim como a concentração dos recursos, observando a quantidade de parceiros, que podem colaborar com a efetivação dos objetivos. Esses objetivos devem ser claros, e deterem o compromisso e apoio da gestão, bem como a participação da sociedade.

Demonstra-se ainda, de acordo com o exposto pelo autor a cerca desse estudo, que se deve formar um relacionamento entre comunidade e governo, por meio de atitudes de confiança, reciprocidade, compromisso, entendimento e atitude por parte dos governos. As formações de processos com clareza contribuem para uma transferência do conhecimento entre organizações públicas e outros que são interessados, que se tornam importantes para estabelecer as parcerias, sustenta Villiers (2005). Essa parceria ligada ao conhecimento, aprendizagem e implementação de práticas que criam conhecimento mútuo, transferência e aplicação, que são considerados os fatores de sucesso. Diante dos fatores apresentados, a importância da participação social para a concretização, assim como a efetivação dos modelos de cooperação, também é um fator que influencia diretamente nos fatores de sucesso dos consórcios intermunicipais.

5 CONCLUSÃO

Do exposto, foi analisada a estrutura do Estado federal alemão e brasileiro, bem como o federalismo cooperativo e competitivo, princípio da subsidiariedade em ambos os países e os seus reflexos em âmbito local. E em decorrência o município da Alemanha e Brasil, sua autonomia, a competência municipal ambiental brasileira e as perspectivas para o ente local dentro de um federalismo verdadeiramente cooperativo, que contribui para a base da redação do terceiro capítulo.

Foram observados os modelos de cooperação apresentados pelos países, focalizando nos consórcios intermunicipais brasileiros na área do meio ambiente, onde demonstrou-se a importância do conhecimento destas ferramentas cooperativas, e principalmente o ideal cooperativo subsidiário alemão, para a efetivação do princípio da subsidiariedade no Brasil, e uma manutenção de competências dos entes locais brasileiros, fortalecendo o espaço local com uma maior concretização de políticas públicas, notadamente na área do meio ambiente.

A partir do estudo realizado, buscou-se responder a seguinte problemática de pesquisa: A partir dos consórcios intermunicipais, como estratégia de interação entre os municípios, poderiam estes servir para o fortalecimento da esfera local, com a manutenção das competências locais, notadamente na área do meio ambiente? Para responder esse questionamento apontou-se o federalismo cooperativo subsidiário alemão, como um dos exemplos para o Brasil. Assim, caminhando-se em um sentido ascendente, onde a sociedade e as políticas locais não possuem capacidade de solucionar os problemas locais, entram em cena os modelos de cooperação intermunicipal.

Apresentou-se duas hipóteses que restaram corroboradas ao longo do texto, a primeira no sentido em que, independentemente das diferenças que existem entre os dois países quanto ao seu território, economia, cultura e população, um dos maiores enfrentamentos que permeiam o Brasil, está diante da interação entre os seus municípios, onde em muitos casos o bairrismo e o isolamento prevalecem. E nesse sentido, a história alemã aponta para a direção cooperativa, indicando a importância da cooperação entre as esferas locais, possuindo como papel estratégico, a interação entre os entes locais.

E a segunda, relaciona-se com o fato de que a Alemanha é um dos exemplos de uma estrutura federalista cooperativa e subsidiária, e não é apresentada somente por

meio de uma cooperação genérica, entre a União e entes subnacionais, sendo muito maior que isso. Pois quando um Estado possui essa característica, resulta em várias formas especiais de relação com as outras instâncias estatais. Onde o fundamento básico é o desenvolvimento nacional equilibrado – onde os programas passam a ser regionais e locais, envolvendo todos os entes.

Tem-se assim as duas hipóteses corroboradas, pois observa-se uma construção conjunta, baseada na fidelidade federativa, onde possuem a consciência da importância de uma atuação comum, na busca pelo desenvolvimento sem prejudicar os demais. A evolução do federalismo na Alemanha pode vir a ser analisada pelas mudanças com referência ao arcabouço teórico proposto. Perpassou-se desde a Constituição imperial no ano de 1871, onde observou-se o exemplo do federalismo hegemônico, em que também se criam várias formas como um pseudo-federalismo. Pelo período mais nebuloso da Alemanha, o nazista, onde se teve uma alta centralização do poder, em que os estados e municípios perderam autonomia política, administrativa e financeira.

E o período de Weimar, onde não se teve maiores mudanças nesse sentido, tendo-se aqui um Estado Unitário e descentralizado, contudo ainda hegemônica. Até a atual Lei Fundamental, de 1949 e suas principais reformas, teve como principal objetivo, o impedimento de abuso de poder político, objetivando a busca pela reconfiguração desse modelo, com o equilíbrio de poderes e uma separação vertical do federalismo. Aqui começou-se a visar o federalismo cooperativo.

No período pós-guerra obteve-se um federalismo mais plural e autônomo, mudando o Estado, fortalecendo os seus entes. Após o advento da Lei Fundamental, deparou-se com diversos enfrentamentos, como a confusão de competências entrelaçadas, tendo em vista as funções governamentais do nível federal para os estaduais, e suas tarefas comuns; assim surgiram as reformas constitucionais, que sempre visaram o federalismo cooperativo.

No Brasil, no ano de 1817 obtiveram-se registros de adoção do federalismo, tendo em vista a Revolução Pernambucana que aqui acontecia, onde objetivava-se a independência do país. Com ela surge a Constituição de 1824 onde a ideia de federalismo vem associada ao separatismo. Assim, com a Constituição de 1891 vem com a necessidade de instituição de um novo regime no território, e com o término da Primeira Guerra Mundial e a crise econômica, foram fatores que causaram a queda desse ordenamento. E com a finalidade de ser colocado um fim no impasse financeiro

dos entes, admitiu-se, por meio da Constituição de 1934, a intervenção do governo nacional.

Com as dificuldades de implementação de um modelo federalista cooperativo, conforme se idealizou em 1934, somou-se a Constituição de 1937, constrangimentos relacionados com a centralização, mantendo-se o federalismo apenas nominalmente. No ano de 1946 o País promulga a nova Constituição, que restaura os princípios do federalismo cooperativo e da democracia, que visava à redução das desigualdades regionais. Passados os anos, e tendo diversos fatores elucidados para isso, com a sucessão dos governos militares, o governo restringia garantias e liberdades individuais, e assim criou-se a Constituição de 1967. Em 1969 um novo ordenamento estava vigente, pelo qual representava uma mudança axiológica no federalismo, mesmo não modificando a sua estrutura social.

Com a redemocratização de 1980, ocorreram novas perspectivas para o federalismo no Brasil, em que com a nova Constituição de 1988, a Federação foi restaurada, tendo isso expresso em seu artigo primeiro. Contudo, após a Constituição de 1988, surgiram agravamentos e as crises financeiras enfrentadas pelos estados e municípios, com o aumento de gastos, endividamento.

Realizou-se a distinção entre federalismo cooperativo e competitivo, tendo abordado o primeiro modelo de acordo com o Estado alemão, onde se tem a cooperação entre os três níveis, colaborando na execução das tarefas e o segundo com base nos Estados Unidos, sendo considerado o primeiro país que estimula a concorrência entre os estados membros. Na cooperação nem a união, nem qualquer outro ente tem preferência ou atua isoladamente, mas todos devem exercer sua competência conjuntamente com os demais. Todos os entes colaboram para execução das tarefas determinadas.

Dentro dessa perspectiva foi apresentado o princípio da subsidiariedade na Alemanha e no Brasil, em que significa que as responsabilidades públicas devem ser regulamentadas pelos cidadãos, quando for possível, no sentido de que os problemas devem ser resolvidos no menor nível político, ou seja, nos municípios. Com base nisso, de uma forma mais abrangente, o que o indivíduo não consegue realizar por sua conta própria, pode receber auxílio, se solicitado, a sua comunidade, município, consórcio, associação, *Kreis*, estado ou união, respectivamente. De forma a garantir que determinada competência e responsabilidade de cada esfera da vida, tenha reconhecida e efetivamente concretizada.

No Brasil, observou-se, por meio de uma retomada das Constituições, no que tange as competências, que frente a descentralização que é comum na aplicação da subsidiariedade, esta possui aplicabilidade na federação brasileira, uma vez que se demonstra como um instrumento de ajuste para a especificidade dos interesses, bem como das ações eficazes. A subsidiariedade vem defender, dentro de estruturas federalistas, o escalonamento também de forma vertical, onde se permaneça o máximo possível, as competências no nível menor. Em que os estados e união só deverão ceder determinadas competências que eles mesmos não são capazes de assumir.

A partir disso, os reflexos desse princípio nos âmbitos locais dos países, em que na Alemanha esse princípio pode ser vislumbrado em sua forma vertical, quando um ente superior não interferirá no inferior, somente se este não estiver atendendo determinada competência; e de forma horizontal, onde as comunidades, dentro dos municípios, e os próprios cidadãos, são articuladores na concretização da tarefa.

Esse princípio é tido como crucial para os governos locais, para que estes participem nacionalmente na busca por cidadania e soluções de interesse local, onde a participação ativa do cidadão deve ser realizada diante dos contextos políticos e social. O ideal trazido pelo princípio, poderia ser uma ferramenta para a reformulação do pacto federativo no Brasil, vindo a ser utilizado na repartição de competências, sendo uma reforma possível de se realizar, tendo em vista que não aboliria a forma federativa, mas sim reforçaria o pacto.

No segundo capítulo, observou-se o município no contexto federativo de ambos os países, quanto a autonomia financeira, política e administrativa. Na Alemanha, os municípios estão no nível mais baixo da estrutura da federação, onde possuem suas próprias responsabilidades e gestão financeira no âmbito da sua autoadministração. Porém, estes estão subordinados aos *Länder*, ou seja, a responsabilidade pelos *Gemeinde* é exclusiva dos *Länder*, quando se trata de distribuição de poderes entre a Federação e os *Länder*, sendo que a sequência disso é de que cada *Gemeinde* possui a sua lei, sua constituição de governo local, com sistemas de órgãos e instituições ancorados nelas.

Quanto a estrutura municipal brasileira, evidenciou-se a sua tríplice autonomia, onde estão a sua faculdade de administração, por meio da Lei Orgânica; de financiamento, com a arrecadação de impostos, recebendo arrecadação destes de forma total ou parcial; constituindo-se ainda uma fonte de receita, as transferências

intergovernamentais. Esse último fato merece destaque, pois diversos municípios brasileiros são altamente dependentes de tais transferências, e sem estas não conseguem efetivar competências locais e muito menos atender demandas da sociedade.

Aqui também restou demonstrado que a utilização do Princípio da Subsidiariedade torna-se primordial para os municípios brasileiros, por meio do qual se legitima a ingerência do Poder Público, tanto na esfera restrita como particular, por falta de capacidade ou de meios adequados para atingir as metas que pretendiam. Esse princípio possui um lado positivo e outro negativo. Quanto a positividade, expressa o dever de os entes maiores intervirem para suprir as deficiências dos entes menores, quando se tornarem insuficientes, cooperando ainda como orientador de competências. E quanto ao lado negativo, estaria este atrelado a imposição de limites na atuação do Poder Público, impedindo que aquilo que possa ser feito em âmbito local, seja realizado pelos entes menores.

Discutiu-se a competência ambiental municipal, observando-se os dispositivos constitucionais, bem como leis complementares. Onde o fortalecimento da gestão ambiental por parte do ente local está de acordo com os preceitos do princípio da subsidiariedade, onde se poderá ter uma maior efetividade de normas, cumprindo com o disposto na Constituição Federal de 1988, especialmente quando se trata do artigo 23 (quanto a competência comum na proteção do meio ambiente), 30 II (quanto a competência do município em legislar sobre assuntos de interesse local, em que tal matéria restaria vinculada, pois ataca diretamente os cidadãos ali encontrados) e 225 (que impõe ao poder público a preservação do meio ambiente). Observou-se a Lei Complementar 140 de 2011 que fixa a cooperação entre os entes federativos relativos a matéria.

O ente municipal pensado dentro do federalismo cooperativo, antes abordado, não perderia a sua autonomia, mas sim a fortaleceria, frente a efetivação de competências. Assim, seria viável o estabelecimento de objetivos comuns, como formas de alcançar, considerando as diferentes realidades dentro do território brasileiro. Esse sistema deve ter uma independência na ação, preservando as peculiaridades locais, pois a cooperação é uma condição necessária para o regime administrativo, em que algumas estratégias utilizadas para a implementação de políticas públicas, comprometem a sua efetividade.

Conforme evidenciado, tem se experimentado no Estado brasileiro, a centralização do controle e a descentralização da execução, que é dependente da relação cooperativa entre os entes federados. Assim, esse sistema entre governos parte do reconhecimento de que cada um deles deve colaborar com as demais, buscando orientar, coordenar e controlar o processo político-administrativo. O federalismo cooperativo, materializado na repartição de competências verticais, passa a ser fundamentado no fato de o governo central, regional e local, terem como objetivo o desempenho da tarefa estatal, com benefício ao cidadão. Assim, a União e os entes subnacionais devem buscar a coordenação das políticas, objetivando a correta administração dessas atividades.

E no capítulo terceiro verificou-se os modelos de cooperação intermunicipal na em ambos os países. Na Alemanha, tem-se o *Kreis* e *Zweckverbänd*. São os níveis mais baixos da federação. Tais instancias trabalham em cooperação e sintonia com as demais políticas, e conforme visto, o *Kreis* é uma estrutura de governo, com gestão própria e autonomia política, sendo diferente da ideia do *Zweckverbänd*, que mais se assemelha com os consórcios brasileiros.

Observa-se que a articulação entre União, estados, municípios, *Kreis* e *Zweckverbänd* é de certa forma tão enraizada, que o federalismo cooperativo não precisa ser algo imposto. Tal dimensão cooperativa serve como um dos exemplos para o federalismo brasileiro, principalmente com relação ao fortalecimento dos consórcios intermunicipais, que são uma estratégia para a concretização de políticas públicas, onde municípios de forma isolada, não conseguiriam realizar, por absoluta impossibilidade orçamentária.

E o que vem a diferenciar a estrutura dos *Zweckverbände* frente aos consórcios brasileiros, é a de que estes são capazes de editar normas que obrigam os cidadãos, ora usuários dos serviços ofertados, as regras dos estatutos. Essa transferência de poder estatutário não é possível no Brasil, pois os entes locais brasileiros fazem parte do poder estatal e editam leis, não somente os estatutos, como na Alemanha. Além do mais, eles não podem facultar um organismo administrativo para exercer essa função. Assim, no Brasil verificou-se as associações municipais, e principalmente os consórcios intermunicipais.

As associações no Brasil são recentes, sendo fortalecidas com a Constituição de 1988, por diversos elementos, como a autonomia administrativa e alguns casos a financeira. O consórcio intermunicipal é uma forma de união, ligação, cooperação que

envolve municípios vizinhos para o enfrentamento de questões que os identificam entre si. Esse convênio permite que, por meio de estudos, de acompanhamentos e diagnósticos dos problemas, seja possível o autofinanciamento dos municípios por serviços públicos, onde cada consorciado colabora com uma parte, seja ela material, financeira, administrativa ou humana, e a união dessas forças resulta na realização de projetos, difíceis de serem realizados por um único município.

Nesse contexto ressalta-se a participação social, pois com cidadãos ativos, fica mais fácil o reconhecimento das necessidades mais urgentes e importantes para serem resolvidas. Observou-se os passos para a realização de um consórcio, e os seus principais fatores que favorecem e que dificultam a sua realização. Foram trazidos exemplos de consórcios entre municípios nos dois países na área de meio ambiente, e que estão em pleno funcionamento, com objetivos sendo concretizados.

Frente ao observado ao longo do estudo, por meio da análise da estrutura federalista cooperativa subsidiária alemã, que abarca também seus entes e estruturas de cooperação. E também a brasileira, observando os seus enfrentamentos, quanto a organização, competência, efetivação de políticas públicas, impossibilidade orçamentária, servem como base para demonstrar que os consórcios como estratégia de interação entre os municípios, são um meio para o desenvolvimento regional e local, com a manutenção de competências e concretização de políticas públicas.

Os consórcios na área do meio ambiente no Brasil, em sua maioria, são realizados abrangendo várias áreas, como saúde, desenvolvimento, educação e meio ambiente. São poucos os aqueles que tratam apenas de uma determinada matéria. Aqui encontra-se um ponto que merece destaque, pois entende-se por uma melhor efetividade e viabilidade de atingir os objetivos, se o consórcio a ser elaborado detivesse a função de órgão ambiental, e que também venha a abranger outras temáticas, como aquelas voltadas aos resíduos sólidos, saneamento básico, entre outros. É importante que os consórcios intermunicipais se dediquem a Política Nacional de Meio Ambiente, no que diz respeito ao predominante interesse local.

Apona-se ainda para a criação de unidades de conservação, estipulação de políticas de pagamento de serviços ambientais e desenvolvimento de educação ambiental. Pois, tendo em vista que grande parte dos municípios brasileiros enfrentam dificuldades financeiras e técnicas, sendo dependentes das transferências governamentais, a solução capaz de resolver os problemas no âmbito da competência ambiental, onde determinados municípios não conseguem atender, é a formação de

consórcios intermunicipais, permitindo uma economia, troca de informações, viabilizando a fiscalização, licenciamento ambiental e sanções administrativas no âmbito local. Um caminho previsto em lei para que vem para suprir as suas deficiências estruturais e financeiras, promovendo uma melhor gestão ambiental e direito a um ambiente equilibrado.

Referente a possibilidade de execução de políticas ambientais, é evidente a aplicabilidade desse instrumento, e levando em consideração a descentralização política, junto com os modelos de cooperação, são formas de viabilizar o planejamento local. Atendendo o aumento das demandas locais, consistindo em uma estratégia, para o desenvolvimento por meio de uma maior eficiência institucional dos governos locais.

Dentre elas estariam a elaboração de planos de saneamento e gestão integrada de resíduos sólidos; prestação de serviços públicos, no tratamento e disposição final desses resíduos; de suporte técnico para o licenciamento ambiental, também planejamento regional e urbano, e em compras compartilhadas. Já com relação aos desafios estes estão relacionados a sensibilização dos gestores para uma gestão integrada; criação dos consórcios bem planejados e estruturados; e a sustentabilidade financeira dos consórcios.

Podem ser realizados ainda, para o planejamento e construção de planos ambientais regionais; para a recuperação ou preservação de um recurso hídrico, definição de uma política de educação ambiental à nível de região, e também com o objetivo de promover a coleta seletivo do lixo, com a destinação adequada e reciclagem. A partir da formação de consórcios entre municípios, se poderia diminuir a distância entre as esferas locais, estaduais e federais, dando maior peso político para as demandas locais, bem como a criação de uma gestão pública menos suscetível a disputas partidárias. Ainda se resolveram problemas regionais sem se limitar as fronteiras administrativas, viabilizando ainda, políticas sociais por meio da democratização dos recursos e poder de decisão sobre elas.

Na Alemanha, os Zweckverbände são necessários para o desenvolvimento, mobilização e motivação da gestão, com a finalidade de explorar o potencial existente no local e abrir outros. Tais esses exemplos podem aproveitados pelo Estado brasileiro, pois a forma consorciada apresentada pela Alemanha demonstra uma maior efetivação de políticas sociais e manutenção de competências, como nessa área apresentada. Além do mais, o Brasil carece desse tipo de consórcio, sendo que seria

uma forma mais facilitada de recuperação e proteção desses setores. Estes modelos apontam para benefícios, como ganhos em escala, economia de recursos públicos, a modernização de serviços, logística operacional, um estudo regionalizado dos riscos ambientais que podem desenvolver-se no local, bem como o desenvolvimento sustentável da região.

Quanto ao licenciamento e a fiscalização ambiental naquelas atividades que causam impactos locais, são questões inviáveis para os municípios menores, se estes vierem a assumir tal responsabilidade sozinhos. A baixa demanda de atividades que são passíveis de licenciamento, onde em cada feito deverá se ter uma manutenção de uma equipe técnica, com a logística para a implementação. Assim, a adoção desse sistema de licenciamento, por meio de um consórcio intermunicipal, poderá se tornar financeiramente sustentável, permitindo a uniformização de ações ambientais a nível regional, e o saneamento dos municípios integrantes. A efetivação desse sistema, com a captação de recursos que venham a possibilitar a manutenção de programas de melhoria da qualidade ambiental local, bem como a agilização na emissão das licenças, são fatores vantajosos observados a partir desse modelo.

A sustentabilidade dos consórcios pode ser explicada pela sua flexibilidade institucional, em sua ação de agente externo, por meio da presença de um quadro político favorável, bem como da cooperação na cultura política local. A relação desse modelo com a sociedade pode ser analisada por meio dos mecanismos de participação, que introduzem novos atores na gestão, com a sinergia entre o poder estatal e a esfera pública, podendo esta ser construída pelo capital social ou pela forma criativa como ocorreu tal desenvolvimento; e também pelo próprio processo de controle social, com uma maior capacidade de influenciamento na formulação de políticas públicas.

A gestão ambiental é um desafio para os municípios, tendo estes o condão de se estruturar para a realização de uma melhor articulação entre poder público e sociedade. Dessa forma, a análise da possibilidade da promoção de uma gestão cooperativa entre municípios, com vista a diminuir custos e o aumentar a eficácia da gestão, é de suma importância. A cooperação na forma consorciada é apresentada como uma alternativa para um melhor desempenho do poder público, na efetivação das competências ambientais frente as dificuldades de suas capacidades institucionais e financeiras.

6 REFERÊNCIAS

AFFONSO, Rui Britto Alvares. *O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico*. Campinas: UNICAMP, 2003.

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, 2007.

ARAÚJO, Emanuel. *O teatro dos vícios: transgressão e transigência na sociedade urbana colonial*. São Paulo: José Olympio, 1980.

ARAÚJO, Luiz Alberto de David. Características comuns do federalismo. In: BASTOS, Celso. *Por uma nova federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

AREND, Rudolf. *Bürger und kommunale Selbstverwaltung in Nordrhein-Westfalen seit 1945: ein Beitrag zur Landesgeschichte*. Frankfurt am main: Perter Lang, 2010.

ARNS, Paulo Cesar. Governança democrática e desenvolvimento territorial: avanços e limites das iniciativas brasileiras. In: ZAPATA, Tania (Org.). *Desenvolvimento local e a nova governança*. Recife: IADH, 2009.

ARRETCHE, Marta. *Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. São Paulo: Renavan, 2000.

ATALIBA, Geraldo. Federação. *Revista de Direito Público*. São Paulo., n, 81, p. 172-181, mar. 1987.

AZEVEDO, Eder Marques de. *Os conselhos gestores no controle popular das políticas públicas*. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7691/os-conselhos-gestores-no-controle-popular-das-politicas-publicas>>. Acesso em: 06 de jul. 2016.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

_____. *O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BARBOSA, Arthur Antônio Tavares Moreira. *A competência do município para legislar sobre meio ambiente*. 2013. 158 f. Dissertação de Mestrado (Programa de pós-graduação em direito) - Universidade de São Paulo, 2013.

BARROS, Pedro Motta de. *Consórcio Intermunicipal – ferramenta para o desenvolvimento regional*. São Paulo: Alfa-Omega, 1995.

BARROS, Ubiratan Laranjeira. Consórcio administrativo intermunicipal. *Revista da procuradoria do município de Porto Alegre*. Porto Alegre., n, 12, p. 39-53, abr. 1998.

- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1996.
- BEYME, Klaus von. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland nach der Vereinigung*. München: Verlag R. Piper, 1993.
- BENZ, Arthur. *Föderalismus und Demokratie. Eine Untersuchung zum Zusammenwirken zweier Verfassungsprinzipien*. – Hagen: Institut für Politikwissenschaft, 2003.
- BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.
- BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. Malheiros: São Paulo, 1989.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- BONN, Urbano Carvelli. *Lei Fundamental da República Federal da Alemanha*. Tradução de Assis Mendonça Aachen. [S.l.:s.n.], 2011.
- BUARQUE, Sergio. *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*. Brasília: INCRA/IICA, 1999.
- BÜCHNER, Hermann. *Rechtliche Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung*. München: Hanns-Seidel-Stiftung, 2010.
- _____. *Rechtliche Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung: Kommunalpolitischer Leitfaden*. München: Hanns-Seidel-Stiftung, 2014.
- BUENO, José Antônio Pimenta. *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*. São Paulo, Serviço de Documentação. Min. Da Justiça e Negócios Interiores, 1958.
- _____. *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*. Rio de Janeiro, nova edição, 1958.
- BURKHART, Simone. Reforming Federalism in Germany: Incremental Changes instead of the Big Deal. *The Journal of Federalism*, Oxford., n. 2, p. 341-365, dez. 2009.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- CALDAS, Eduardo de Lima. *Formação de agendas governamentais locais: o caso dos consórcios intermunicipais*. 2007. 227 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- CAMARGO, Aspácia. Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. In: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J. M. B (Org.). *Federalismo no Brasil e na Alemanha*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

CARNEIRO, Levi. *Organização dos Municípios e do Distrito Federal*. Rio de Janeiro: [S.l.:s.n.], 1953.

CARNEIRO, J. M. B.; DILL, G. Arranjos federativos regionais na Alemanha e o papel articulador dos Landkreise. *Cadernos Adenauer XII*, Rio de Janeiro., n. 4, p. 57-77, abr. 2012.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2016.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional: teoria do estado e da constituição, direito constitucional positivo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

CASTRO, A.; OLIVEIRA, J. Políticas públicas e desenvolvimento. In: MADEIRA, Ligia (org.) *Avaliação de Políticas Públicas*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

CENSO demográfico 2010: *Banco de dados agregados do IBGE*. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 22 set. 2016.

CICONELLO, A.; MORONI, J. Participação social no governo Lula. Avançamos?. In: CICONELLO, A.; MORONI, J. *A Abong nas Conferências 2005: Criança e Adolescente – Assistência Social*. Brasília: Abong, 2005.

CiTY population 2016: *Population Statistics for Countries, Administrative Areas, Cities and Agglomerations – Interactive Maps and Charts*. Disponível em <<https://www.citypopulation.de/>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

CUPERTINO, Luiz Roberto Boettcher. *Autonomia Municipal e Competência Legislativa*. Disponível em: <http://al.go.leg.br/arquivos/asstematico/Autonomia_Municipal_Competencia_Legislativa.pdf>. Acesso em: 20 set. 2016.

CLERGERIE, Jean-Louis. *Le principe de subsidiarité*. Paris: Elipses, 1997.

CRUZ, Maria do Carmo. Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. In: SPINK, P.; BAVA, S. C.; PAULICS, V. (Org.). *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Pólis, 2002.

CAMPOS, Francisco. *O Estado Nacional*. Brasília: Senado Federal, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado federal*. Rio de Janeiro: Ática, 1968.

DIEGUEZ, Rodrigo Chalub. Consórcios Intermunicipais em foco: Debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional. *Cadernos do desenvolvimento*, Rio de Janeiro., n. 9, p. 291-319, jul.- dez. 2011.

DREIBUS, Heinz. *Die Bürgermeisterverfassung in Rheinland-Pfalz, im Saarland und in Schleswig-Holstein*. Springer. Berlin: Springer-Verlang, 1982.

ENTERRÍA, E. G.; FERNÁNDEZ, T. R. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

ERICHSEN, H. U.; WISSMANN, H. *Staats- und Verwaltungsrecht*. Heidelberg: C.F. Müller, 2017.

ESTEVE, Josep Pascual. *Governança democrática: construção coletiva do desenvolvimento das cidades*. Tradução de João Carlos Vitor Garcia. Belo Horizonte: UFJF, 2009.

ELAZAR, D. J. From Statism to Federalism: A Paradigm Shift. *International Political Science Review*. New York, n. 4, p. 417-429, jul. 1996.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

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

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente: uma exegese do art. 24 da Constituição federal. *Revista da faculdade de direito da Universidade de São Paulo.*, n.1, p. 245-251, 1995.

FERREIRA, Pinto. A Constituição brasileira de 1934 e os seus reflexos na atualidade. *Revista informativa legislativa*, Brasília., n. 93, p. 2-28, jan/mar. 1987.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1999.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Curso de direito ambiental*. Curitiba: Arte & Letra, 2009.

FIGUEIREDO, R. J. P.; WEINGAST, B. R. *Self-Enforcing Federalism*. *Journal of Law, Economics and Organizations*, Oxford., n. 1, p. 103–135, ago. 2005.

FILHO, Francisco Bilac Pinto. *A intervenção federal e o federalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

FRICKE, Alexander. *Die Geschichte des Föderalismus in Deutschland*. Munich: GRIN, 2006.

FREITAS, Vladimir Passos de. *Direito administrativo e meio ambiente*. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2001

FONSECA, Francisco. Democracia e participação no Brasil: descentralização e cidadania face ao capitalismo contemporâneo. *Revista Kátal.*, Florianópolis, n. 2, p. 245-255, jul. 2007.

FURTADO, Celso. *Nova Concepção do Federalismo*. Paris: Mimeo, 1999.

GIBSON, E.; FALLETI, T. Unity by the Stick: Regional Conflict and the Origins of Argentine Federalism. In Edward. Gibson (org.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004

GODOY, Mayr. *A Câmara Municipal*. São Paulo: EUD, 1989.

GONÇALVES, Vania Mara do Nascimento. *Estado, sociedade civil e princípio da subsidiariedade na era da globalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

GÖTZ, Volkmar; HECKER, Michael. Princípio di sussidiarietà nel diritto costituzionale tedesco com particolare riferimento allá sua dimensione federale. In: RINELLA, Angelo; COEN, Leopoldo; SCARCIGLIA, Roberto. (Org.). *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali: esperienze a confronto*. Padova: CEDAM, 1999.

GLATTHAAR, Michael. *Stadtregionale Verbände: Lösung des Steuerungsdilemmas in Schrumpfenden Regionen?*. München: Kassel University, 2009.

GRAU, Nuria Cunill. Balance de la participación ciudadana em lãs políticas sociales. Propuesta de um marco analítico. In: ZICCARDI, Alicia (Org.). *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México: Indesol, 2004.

GRÖPL, Christoph. Landkreisrecht im Saarland. *Lexicon Landesrecht Saarland*, Saarland. n. 2, p. 2-4, jan. 2011.

GUYTER, de Saur. *Bayerisches Jahrbuch*. München: Walter de Gruyter, 2011.

HESSE, Jonh. *Politikverflechtung im foederativen staat: Studien zum Planungsund Finanzierungsverbund zwischen Bund, Laendern um Gemeiden*. Badenbaden: Nomos, 1978.

HESSINSCHER Städte und gemeidenbund. Desenvolvido pelas cidades e municípios associados de Hesse. Apresenta informações sobre municípios. Disponível em: < <https://www.hsgeb.de/> >. Acesso em: 15 set. 2016.

HERMANY, Ricardo. *(Re)Discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007.

_____. *O município na constituição: poder local no constitucionalismo Luso-Brasileiro*. Curitiba: Juruá, 2012.

_____. O princípio da subsidiariedade e o direito social de Gurvitch: ampliação das competências municipais e a interface com a sociedade. In: LEAL, Rogério Gesta; REIS, Jorge Renato dos (Org.) *Direitos sociais & políticas públicas. Desafios contemporâneos*. Tomo 5. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.

HOFMEISTER, W; CARNEIRO, J. Federalismo na Alemanha e no Brasil. In: _____. *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

HORTA, Raul Machado. A posição do Município. *Revista Brasileira de estudos Políticos.*, n. 55, p. 197-221, jul. 1982.

JUNIOR, Orlando Alves dos Santos. *Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

KULGEMAS, Eduardo. A evolução recente do regime federativo no Brasil. In: CARNEIRO, J. M. B.; HOFMEISTER, W. *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

KRAMER, Jutta. Local government and city states in Germany. IN: STEYTLER, Nycó (Org.) *The place and role of local government in federal systems*. Johannesburg: Konrad-Adenauer, 2005.

KRELL, Andreas. *O município no Brasil e na Alemanha: direito e administração pública comparados*. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.

_____. *Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempos de Reforma Federativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

_____. *Autonomia municipal no Brasil e na Alemanha. Uma visão comparativa*. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/1557/autonomia-municipal-no-brasil-e-na-alemanha/4> 1999>. Acesso em: 22 de jun. 2016.

KROPP, Sabine. *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*. Wiesbaden: Verlag, 2010.

KUNZ, Volker. *Parteien und kommunale Haushaltspolitik im Städtevergleich: Eine empirische Analyse zum Einfluß parteipolitischer Mehrheiten*. Berlin: Springer-Verlag, 2013.

LACALLE, Fernando Orosco. O consórcio intermunicipal como estratégia de desenvolvimento regional: estudo de caso do unipontal. Disponível em: <<http://intertemas.toledoprudente.edu.br/revista/index.php/Juridica/article/viewFile/87/89>>. Acesso em: 14 de set. 2016.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. *Manual de metodologia da pesquisa para o direito*. Santa Cruz do Sul: EDUNIS, 2009.

LEAL, Rogério Gesta. *Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LIEBESKIND, Wolfgang Amadeus. Die Freiheit des Bürgers im Schweizerischen Recht. Festgabe zur Hundertjahrfeier der Bundesverfassung. *L'Autonomie Communale*, Zürich., n, 2, p. 233-242, ago. 1948.

LIMA, Ivaldo. Da representação do poder ao poder da representação: uma perspectiva geográfica. In: SANTOS, M.; BECKER, B. K. (Org.). *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2006.

LIMONGI, D. B.; PEREIRA, D. M. P. D.; BORGES, D. N. Breve estudo sobre a estrutura constitucional alemã, o federalismo no país e sua última reforma. *Direito, Estado e Sociedade*. Rio de Janeiro., n.39, p. 52-81, jul. 2011.

LIPPMANN, Stefan. *Kooperativer Föderalismus in Deutschland*. Norderstedt: GRIN, 2008.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2009.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *O Estado Federal Brasileiro Centrífugo, de Três Níveis e Formalmente Simétrico*. Disponível em <

<http://joseluizquadrosdemagalhaes.blogspot.com.br/2010/09/54-teoria-da-constituicao-4.html> >. Acesso em 01 out. 2016.

MARTINS, Margarida Slema D' Oliveira. *O princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política*. Coimbra: Coimbra, 2003.

MERK, Gerhard. *Das Subsidiaritätsprinzip*. Disponível em: < https://www.wiwi.uni-siegen.de/merk/downloads/lehrmittel/subsidiaritaetsprinzip_definitionen.pdf >. Acesso em: 30 de mai. 2016.

MAUÉS, Antonio G. Moreira. O federalismo brasileiro na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (1988-2003). In: ROCHA, F. L. X.; MORAES, F. *Direito constitucional contemporâneo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

MORAES, Marcos Ribeiro de. *As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

NETO, L. G.; ARAÚJO T. B. Poder local, governos municipais e políticas de indução do desenvolvimento econômico no Brasil. In: SOARES, J. A; CACCIA-BAVA, S. (Org.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo: Cortez, 2002

NIPPERDEY, Thomas. Der Föderalismus in der deutschen Geschichte. In: BOOGMAN J.C.; VAN DER PLAAT, G.N. (Orgs.). *Federalism*. Dordrecht: Springer, 1980.

O'DONNELL, Guillermo. Hiatos, instituições e perspectivas democráticas. In: REIS, F. W.; O'DONNELL, G. (Org.) *Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988.

OLIVEIRA, Erival da Silva. *Direito constitucional*. São Paulo: Premier Máxima, 2006.

OLIVEIRA, F. M. G., SILVA, T. B. de O. *Direitos difusos e coletivos, VI: ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2012.

OLIVEIRA, G. B. de; SOUZA-LIMA, J. E. Elementos Endógenos do Desenvolvimento Regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável. In: OLIVEIRA, G. B. de; SOUZA-LIMA, J. E. (Orgs.). *O Desenvolvimento Sustentável em Foco: uma contribuição multidisciplinar*. São Paulo: Annablume, 2006.

PEREIRA, Leiner Marchetti. GODOY, Marco Antonio. *Associações microrregionais de municípios: personalidade jurídica, atribuições e regimentos*. Disponível em: <[http://www.amog.org.br/amogarquivos/TCCPOS/artigo-marco-antonio-godoy\(3\).pdf](http://www.amog.org.br/amogarquivos/TCCPOS/artigo-marco-antonio-godoy(3).pdf)>. Acesso em: 05 de mai. 2017.

PETTERSEN, Lilian Knupp. Os municípios e o meio ambiente: o papel dos municípios na proteção ao meio ambiente no sistema jurídico brasileiro. *Revista Ordem dos Advogados do Brasil*. Rio de Janeiro., n.90, p.39-49, jun. 2010.

PETERS, Hans. *Kommunalverfassung*. Berlin: Heidelberg GmbH, 1956.

- PIO XI. *Quadragesimo Anno: sobre a restauração e aperfeiçoamento da ordem social em conformidade com a lei evangélica*. 3.ed. São Paulo: Paulinas, 1981.
- PFLANZE, Otto. *Bismarck and the development of Germany*. Stuttgart, Princeton Philippi, 1990.
- PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição Federal de 10 de novembro de 1937*. Imprensa: Rio de Janeiro, Pongetti, 1938.
- QUINTILIANO, Leonardo David. *Autonomia federativa: delimitação no Direito Constitucional brasileiro*. 2012. 321 f. Tese de Doutorado (Programa de Pós-Graduação em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- REIS, Suzéte da Silva; COSTA, Marli M. Moraes da. Cidadania, participação e capital social na gestão de políticas públicas. *Revista do Direito*. Santa Cruz do Sul, n. 2, p. 173-187, jan. 2009.
- REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. *O federalismo numa visão tridimensional do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.
- REUTER, Konrad. *Föderalismus: Grundlagen und Wirkungen in der Bundesrepublik Deutschland*. Hamburg: Deckers Verlag, 1983.
- RIBEIRO, Wladimir Antonio. *Cooperação federativa e a lei dos consórcios públicos*. Brasília: CNM publicações, 2006.
- ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. *O Município no Sistema Constitucional Brasileiro*. Belo Horizonte: UFMG, 1982.
- RUDZIO, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Springer, 1991.
- RÜHLI, Lukas. *Gemeindeautonomie zwischen Illusion und Realität: Gemeindestrukturen und Gemeindestrukturpolitik der Kantone*. Zürich: Avenir Suisse, 2012.
- SAARO, D.; FRIEDEL, S. *Kommunalpolitik verstehen: Für junges politikverständnis*. Dresden: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2005.
- SANTOS, Ronaldo Alencar dos. ANDRADE, Priscilla Lopes. *A evolução histórica do federalismo brasileiro: Uma análise histórico-sociológica a partir das Constituições Federais*. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a424ed4bd3a7d6ae>. Acesso em 20 de jun. 2016.
- SILVA, Alfredo da. *A autonomia municipal em face das associações de municípios*. 1977. 105 f. Dissertação (Pós-graduação em direito do Estado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 1977.
- SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2003.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, J.R.; LEAL, R. G.. (org.) *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, p. 2307-2333.

SCHMIDT, Manfred G. Thesen zur Reform des Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland. *Politische Vierteljahresschrift*, Deutschland., n. 3, p. 474-491, dez. 2001.

SCHICK, Gerhard. *Bundesstaatsreform I. Für eine bürgernahe, effiziente und transparente Politik*. – Berlin: Stiftung Marktwirtschaft, 2004.

SCHAFFHAUSER, René. *Die direkte Demokratie in den komplexen Formen der Gemeindeorganisation*. St. Gallen: Schweizerisches Institut für Verwaltungskurse, 1978.

SCHULTZE, Rainer Olaf. Föderalismusreform: Widersprüche – Ansätze – Hoffnungen. *Zeitschrift für Politik*, Baden., n. 2, p. 173-194, jun. 1999.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

SILVEIRA, Patrícia Azevedo da. *Competência Ambiental*. Curitiba: Juruá, 2003.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba., n 24, p. 1-25, jun. 2005.

SPINK, Peter K. *Parcerias com organizações não estatais*. São Paulo: Programa de pós graduação em gestão pública e cidadania, 2006.

STERN, Klaus. *Derecho del Estado de la Republica Federal Alemana*. Tradução de ROYO, J. P.; VILLALÓN, P. C. Madrid: Centro de estudios constitucionales, 1987.

TAVARES, Iris Eliete Teixeira Neves de Pinho. O Município Brasileiro: sua evolução histórico-constitucional. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro., n. 1, p. 169-187, set. 1997.

TEIXEIRA, Carlos Geraldo. A competência dos municípios em matéria ambiental na Constituição Federal de 1988. *Revista CEJ*, Brasília., n. 49, p. 14-26, abr. 2010.

TESSMANN, Jens. *Die Zukunft der Kreise in Deutschland zwischen Aufgabenkooperation und Territorialreform*. Postdam: KWI-Gutachten, 2012.

THELEN, Kathlenn; KARCHER, Sebastian. Resilience and change in federal institutions: The case of german federal council. In: BENZ, Arthur; BROSCHEK Jörg. *Federal Dynamics: Continuity, Change, and the Varieties of Federalism*. United Kingdom: Oxford University Press, 2013

TSCHANNEN, P.; ZIMMERLI, U.; MÜLLER, M. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Bern: Stampfli, 2009.

UDO, Margedant. *Probleme der föderalismusreform in deutschland der gegenwärtige stand der re formen und der auftrag der föderalismuskommission II*. Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2008.

VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

VILLIERS, John. *Strategic alliances between communities, with special emphasis on the twinning of South African cities and towns with international partners*. Holanda: Habitat International., n. 2, p. 149-156, jun. 2005.

_____. *Success factors and the city-to-city partnership management process – from strategy to alliance capability*. Holanda: Habitat International., n. 2, p. 149-156, dez. 2008.

WAIBEL, Gerhard. *Gemeindeverfassungsrecht Baden-Württemberg*. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer, 2007.

WEBER, A; GAS, T. République Fédérale d'Allemagne: justice constitutionnelle et subsidiarité. In: DELPÉREÉ, Francis (Org.). *Justice constitutionnelle et subsidiarité*. Bruxelles: Bruylant, 2000.