

**UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL – UNISC PROGRAMA DE PÓS-
GRADUAÇÃO EM DIREITO - DOUTORADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS**

Daniela Arguilar Camargo

**OS PRINCÍPIOS DA EQUALIZAÇÃO FISCAL / *FINANZAUSGLEICH* E LEALDADE
À FEDERAÇÃO / *BUNDESTREUE* COMO PRESSUPOSTOS PARA UM
FEDERALISMO COOPERATIVO: DESAFIOS E POTENCIALIDADES PARA OS
PEQUENOS MUNICÍPIOS RURAIS NO BRASIL**

Santa Cruz do Sul
2023

Daniela Arguilar Camargo

**OS PRINCÍPIOS DA EQUALIZAÇÃO FISCAL / *FINANZAUSGLEICH* E
LEALDADE À FEDERAÇÃO / *BUNDESTREUE* COMO PRESSUPOSTOS PARA
UM FEDERALISMO COOPERATIVO: DESAFIOS E POTENCIALIDADES PARA
OS PEQUENOS MUNICÍPIOS RURAIS NO BRASIL**

Esta tese foi apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado – na Área de Concentração em Demanda Sociais e Políticas Públicas, Eixo Temático Dimensões Instrumentais das Políticas Públicas da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito.

Linha de Pesquisa: Diversidade e Políticas Públicas

Prof. Dr. Ricardo Hermany Orientador (UNISC – Brasil)

Santa Cruz do Sul
2023

Daniela Arguilar Camargo

**OS PRINCÍPIOS DA EQUALIZAÇÃO FISCAL / *FINANZAUSGLEICH* E
LEALDADE À FEDERAÇÃO / *BUNDESTREUE* COMO PRESSUPOSTOS PARA
UM FEDERALISMO COOPERATIVO: DESAFIOS E POTENCIALIDADES PARA
OS PEQUENOS MUNICÍPIOS RURAIS NO BRASIL**

Esta tese foi apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado – na Área de Concentração em Demanda Sociais e Política Públicas, Eixo Temático Dimensões Instrumentais das Políticas Públicas da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito.

Dr. Ricardo Hermany
Professor Orientador – UNISC

Dr. João Pedro Schmidt
Professor Examinador – UNISC

Dr. Janriê Rodrigues Reck
Professor Examinador – UNISC

Dr. Marcos Almeida Cerreada – USC – ES
Professor Examinador

Dr. Joaquim Freitas da Rocha – UMINHO - PT

CIP - Catalogação na Publicação

Camargo, Daniela Arguilar

Os Princípios da Equalização Fiscal / Finanzausgleich e Lealdade à Federação / Bundestreue como pressupostos para um federalismo cooperativo: desafios e potencialidades para os pequenos municípios rurais no Brasil / Daniela Arguilar Camargo. – 2023.

225 f. ; 27 cm.

Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2023.

Orientação: Prof. Dr. Ricardo Hermany.

1. Equalização Financeira. 2. Federalismo Cooperativo. 3. Fundos de Compensação Financeira. 4. Governos Locais. 5. Lealdade Federal. I. Hermany, Ricardo . II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UNISC com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Aos gestores públicos, cidadãos e contribuintes que esperam por qualidade de vida e por um município forte.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a minha mãe, mulher que teve honra coragem e força para dedicar seus dias ao incentivo do meu crescimento profissional e acadêmico. Nada seria possível sem o teu apoio. Ao meu companheiro de vida Leonardo, pela paciência, incentivo, apoio, nesses quatro anos de dedicação de realização do doutorado. Estendendo ao meu sogro Sérgio e minha sogra Ismênia, pelo apoio incondicional em todas as empreitadas da vida.

À Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, que me acolheu no início da Graduação em Direito, no Mestrado em Direito e por fim no Doutorado em Direito. São inúmeros motivos que me fazem sentir orgulho por esta Universidade, principalmente pelo seleto grupo de professores da Pós-Graduação, que buscam incansavelmente repassar aos seus alunos e orientandos seus ensinamentos. Saúdo a equipe da secretaria, Morgana, Enívia e Rosane e Coordenação do PPGD, obrigada por todo o suporte. E à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, por ter concedido a bolsa de estudos, de forma parcial, na Modalidade II, possibilitando a realização do sonhado curso de doutoramento.

À Prefeitura Municipal de Agudo e ao amigo Prefeito Municipal Luís Henrique Kittel, pela oportunidade em chefiar a Secretaria de Administração e Gestão, ouvindo atentamente às ideias de modernização da gestão municipal, com vistas à melhora na qualidade de vida e infraestrutura do município. Que todos os gestores municipais possam observar teus passos frente à qualidade na condução da gestão. E ainda nesse meio, ao amigo Fernando Dickow, por ter acreditado no meu potencial e compartilhar os momentos de gestão.

Ao grupo dos “bastidores”, Gabriel Puhl, Gabriel Drescher, Rochelly Tavares, pelo apoio durante os anos, para que os dias de agonia fossem mais leves. Às minhas amigas do coração, que aguentaram minhas crises de ansiedade, estiveram por perto ao longo desses quatro anos de elaboração da tese, Andrieli, Laura e Patrícia.

Ao meu orientador Prof. Dr. Ricardo Hermany, por todo o conhecimento compartilhado desde a trajetória do mestrado até o doutorado. Foram anos de crescimento pessoal e profissional sob tua supervisão e orientação.

RESUMO

Os Estados, independentemente de sua formatação, são desafiados a gerirem diversos enfrentamentos e objetivos contidos em seus ideais de integração. A forma de federalismo emerge desta função agregadora, onde visa sua organização com base na união dos entes federados, como é o caso brasileiro. A Constituição Federal de 1988 perfectibiliza um modelo federal cooperativo a partir do compartilhamento de competências e recursos entre os entes. Contudo, a balança entre os dois fatores supracitados não está equilibrada, de modo em que os interesses sociais ficam atrelados aos governos locais e estes não possuem suficiência financeira para a concretização desses anseios. A partir disso, o estudo do sistema de equalização alemão mostra sua importância diante de uma estrutura brasileira que possui apenas fluxos redistributivos em sua essência. O problema central da pesquisa busca responder o seguinte questionamento: quais as potencialidades de aplicação dos princípios da equalização fiscal / *Finanzausgleich* e lealdade federativa / *Bundestreue*, por meio da estratégia de criação do Fundo Constitucional Compensatório, para a efetivação dos pressupostos do federalismo cooperativo nos pequenos municípios rurais – com até 5 mil habitantes - no Brasil? Assim, surgem as seguintes hipóteses: em primeiro, a adoção como referencial teórico dos princípios basilares que regem a federação alemã, podem potencializar o modelo cooperativo na federação brasileira, com a diminuição das desigualdades regionais e maior concretização de competências, por meio da melhor distribuição de recursos. E por segundo, os princípios da Equalização Financeira/*Finanzausgleich* e Lealdade Federativa/*Bundestreue* podem ser efetivados por intermédio de uma estratégia de criação de um fundo constitucional compensatório, que garanta uma melhor distribuição dos recursos, e a redução das desigualdades sociais e regionais. O objetivo geral da tese busca propor estratégias para a aplicação dos princípios supramencionados, com vistas à concretização de um federalismo cooperativo, por meio da criação de um Fundo Constitucional Compensatório para pequenos municípios rurais – com até 5 mil habitantes – no Brasil. O método de abordagem utilizado é o dedutivo e de procedimento hermenêutico, sendo que a técnica de pesquisa é a bibliográfica, com base em livros, artigos, teses, dissertações e legislações nacionais e internacionais. A temática do federalismo, sua teoria geral e variações, vêm trazendo grandes expectativas as mais diversas reformas propostas em variados Países. O federalismo brasileiro vem sendo abalado pela ineficiência econômica e política, traduzindo-se em um modelo predatório com alta desigualdade regional, onerando os municípios brasileiros e levando a um processo de desconstrução da federação diante da ineficácia das políticas públicas, por tal motivo, a pesquisa é relevante junto ao Programa de Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul. A síntese conclusiva demonstrou que a proposta do Fundo de equalização financeira, quando utilizada como base a solidez financeira dos pequenos municípios, para fins de concretização de direitos de forma igualitária a todos os cidadãos, dentro de suas regionalidades, crenças e costumes, pode ser um mecanismo para alinhar (não nivelar) a força financeira dos municípios de um estado federal.

Palavras-chave: Equalização Financeira; Federalismo Cooperativo; Fundos de Compensação Financeira; Governos locais; Lealdade Federal.

ABSTRACT

States, regardless of their format, are challenged to manage various challenges and objectives contained in their ideals of integration. The form of federalism emerges from this aggregating function, which aims at its organization based on the union of federated entities, as is the case in Brazil. The Federal Constitution of 1988 perfects a cooperative federal model based on the sharing of competences and resources between entities. However, the balance between the two aforementioned factors is not balanced, so that social interests are linked to local governments and these do not have the financial sufficiency to fulfill these desires. From this, the study of the German equalization system shows its importance in the face of a Brazilian structure that has only redistributive flows in its essence. The central problem of the research seeks to answer the following question: what are the potentialities of applying the principles of fiscal equalization / *Finanzausgleich* and federative loyalty / *Bundestreue*, through the strategy of creation of the Compensatory Constitutional Fund, for the realization of the assumptions of cooperative federalism in small rural municipalities - with up to 5 thousand inhabitants - in Brazil? Thus, the following hypotheses arise: first, the adoption as a theoretical framework of the basic principles that govern the German federation, can enhance the cooperative model in the Brazilian federation, with the reduction of regional inequalities and greater achievement of competences, through better distribution of resources. And secondly, the principles of Financial Equalization/*Finanzausgleich* and Federative Loyalty/*Bundestreue* can be implemented through a strategy of creating a compensatory constitutional fund, which guarantees a better distribution of resources, and the reduction of social and regional inequalities. The general objective of the thesis seeks to propose strategies for the application of the aforementioned principles, with a view to achieving a cooperative federalism, through the creation of a Compensatory Constitutional Fund for small rural municipalities - with up to 5 thousand inhabitants - in Brazil. The method of approach used is deductive and hermeneutic procedure, and the research technique is bibliographic, based on books, articles, theses, dissertations and national and international legislation. The theme of federalism, its general theory and variations, have brought great expectations to the most diverse reforms proposed in various countries. Brazilian federalism has been shaken by economic and political inefficiency, translating into a predatory model with high regional inequality, burdening Brazilian municipalities and leading to a process of deconstruction of the federation in the face of the ineffectiveness of public policies. is relevant to the Doctoral Program at the University of Santa Cruz do Sul. The conclusive synthesis showed that the proposal of the Financial Equalization Fund, when used as a basis for the financial solidity of small municipalities, for the purpose of realizing rights in an equal way to all citizens, within their regionalities, beliefs and customs, can be a mechanism to align (not level) the financial strength of municipalities in a federal state.

Key-words: Financial Equalization; Cooperative Federalism; Financial Compensation Funds; Local governments; Federal loyalty.

LISTA DE TABELAS E FIGURAS

Tabela 1: Recursos de Estado

Tabela 2: Abordagem dos três elementos para o Estado

Tabela 3: Seis Dimensões do Estado e Poder Estadual

Tabela 4: Formas de descentralização administrativa

Tabela 5: Critérios da Autoadministração

Tabela 6: Estados federais e descentralizados.

Tabela 7: Evolução Constitucional Brasileira

Tabela 8: Impacto para os Municípios da LC 192/2022

Tabela 9: Relação de perdas com ICMS – PLP18/2022.

Tabela 10: Municípios com cadastro imobiliário e cobrança de IPTU entre 2012-2015.

Tabela 11: Relação de pequenos, médios e grandes municípios, 2015.

Figura 1: Formas de Estado

Figura 2: Resumo da repartição de receita e impostos individuais

Figura 3: Equalização em sentido amplo

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	1
2. A DESCENTRALIZAÇÃO EM SUAS MÚLTIPLAS PERSPECTIVAS: ANÁLISE CRÍTICA E TENDÊNCIAS GLOBAIS.....	6
2.1. Descentralização e Estado: uma interconexão necessária.....	7
2.2. Formulação teórica do Estado Unitário, Confederação e Estado Descentralizado....	18
2.3. Aproximações sobre a origem do federalismo: legitimação e problema de identidade nacional.....	26
2.4. Federalismo no paradigma contemporâneo: limites e possibilidades da descentralização.....	40
3. PRESSUPOSTOS TEÓRICOS DO FEDERALISMO: PRINCÍPIO DA EQUALIZAÇÃO FINANCEIRA / FINANZAUSGLEICH E PRINCÍPIO DA LEALDADE À FEDERAÇÃO / BUNDESTREUE.....	46
3.1 A construção histórica do federalismo alemão.....	48
3.2 O Princípio da Integração Política / <i>Politikverflechtung Prinzip</i> Alemão como reordenador da sobreposição de competências.....	58
3.3 O Princípio da Lealdade à Federação / <i>Bundestreue Prinzip</i> Alemão como elemento consolidador de competências.....	67
3.4 O sistema de equalização fiscal / <i>Finanzausgleich</i> Alemão.....	74
4. A COOPERAÇÃO COMO ESTRUTURA INSTITUCIONAL DOS ESTADOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS A COMPETÊNCIAS COMUNS.....	92
4.1 Estado Unitário Frances em mutação: descentralização ou centralização?.....	95
4.2 Aspectos da descentralização no Estado Descentralizado Espanhol.....	104
4.3 O Estado federal Estadunidense e o seu modelo competitivo	112
4.4 Abordagem sobre a descentralização e cooperação no Estado federal da Áustria e Suíça.....	118
5. PARADOXOS DO FEDERALISMO BRASILEIRO: ENTRE A COOPERAÇÃO E A COMPETIÇÃO.....	127
5.1 Federalismo e Governança Multinível: um olhar a partir da abordagem moderna.....	129
5.2 A competição intergovernamental horizontal e vertical e o federalismo cooperativo.....	138
5.3 A formação histórica do federalismo brasileiro: caminhos e descaminhos.....	147
5.4 Conflitos distributivos no federalismo brasileiro como um jogo independente de dois caminhos: do dualismo a lealdade federativa.....	155
6. EQUALIZAÇÃO E LEALDADE FEDERATIVA COMO PRESSUPOSTO PARA UMA FEDERAÇÃO COOPERATIVA: OS DESAFIOS E POTENCIALIDADES DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS RURAIS.....	164
6.1 Competências comuns e de interesse local: o enigma do artigo 23 da Constituição Federal.....	167

6.2	Descentralização de políticas públicas, desenvolvimento local e o incentivo ao empoderamento da sociedade nos pequenos municípios brasileiros.....	171
6.3	Federalismo Fiscal Brasileiro e o Fundo de Participação dos municípios como fonte de recursos livres: equalização e lealdade federativa em perspectiva concreta.....	178
6.4	A criação/apresentação de sugestão proposta que institui o Fundo Constitucional Compensatório para pequenos municípios de matriz rural.....	187
7. CONCLUSÃO	197

REFERÊNCIAS

1 INTRODUÇÃO

O estudo do federalismo interpretado a partir de seu sentido mais amplo possui diversas dificuldades que refletem na teoria e prática. O termo “federal” detém uma visão empírica e teórica, não sendo apenas uma teoria de federalismo de pleno direito. Na melhor das hipóteses, há uma ideia baseada em uma análise conceitual, objetivando a precisão terminológica – na pior delas há um empirismo enraizado na falha em desenvolver conceitos e definir os termos principais. O tema proposto volta-se para o estudo da estrutura de nosso Estado Federal, que atualmente é apresentado de forma desequilibrada quanto à distribuição de competências e recursos, causando uma grave desigualdade regional e municipal.

O federalismo trabalha simultaneamente com as questões morais fundamentais, como a diversidade social e identidades individuais coletivas. Esta base moral deriva de certas virtudes inerentes como o reconhecimento mútuo que leva a uma forma particular de associação. E imorais de fato, que sugere que tais qualidades não existem no federalismo. Outra das razões por ele ser tão problemático para o estudo deve-se ao fato de sua natureza multifacetada, ou seja, apresenta-se como constitucional, político, social, econômico, cultural, filosófico e ideológico.

Este surge pela reunião de diversos territórios, sendo que a maioria das nações multiculturais é federal, mesmo que haja em seus países diferenças linguísticas e culturais. Nessa senda, não são as diversidades que garantem esse caráter, ou seja, uma nação federal precisa equilibrar a unidade e diversidade. Os governos federais são divididos em forças centralizadoras e não centralizadoras, especificando-se três questões importantes: a demarcação dos poderes; a necessidade de autonomia para o governo central e regional; e a coordenação entre os entes.

No Brasil a forma adotada pelo constituinte originário, e ao que indica os diversos dispositivos constitucionais, é o tipo cooperativo – contudo há uma centralização de recursos e descentralização de competências, o que torna o federalismo brasileiro predatório, com guerras fiscais entre entes, ineficiência de políticas públicas e indisponibilidade orçamentária. A Alemanha é um dos exemplos de uma estrutura federalista cooperativa, com o fundamento do desenvolvimento da nação de modo financeiramente equilibrado. Tem-se então uma construção baseada na lealdade

federativa, integração política e equalização fiscal, onde a consciência da importância de uma atuação comum buscando o desenvolvimento possui destaque.

O desenvolvimento do Brasil vem marcado por períodos de centralização e descentralização, tanto de competências como de recursos, onde a partir da Constituição de 1988, 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 à sociedade e com o avanço nos serviços públicos, frisa-se como necessária a articulação da federação na busca por maiores resultados dotados de eficiência - tanto na consecução de tarefas quanto no aporte de recursos.

Os desafios atuais a que são postas as federações, mostram a complexidade de suas estruturas. A experiência das federações no passado e suas características novas adotadas com as mudanças ocorridas ao longo de vários anos exibiram três principais edições: a necessidade de uma interdependência entre os governos nacionais e regionais; algumas questões econômicas que resultam na criação de um governo nacional forte, devendo ser relativizado, garantindo uma maior autonomia financeira aos demais entes subnacionais; e por fim, a evolução de uma centralização forte afeta os níveis regionais - isso alimentou o crescimento das forças secessionistas em algumas federações. Para encontrar o problema em federações atuais deve-se partir de um reexame do próprio conceito de federalismo. Contudo, algumas estratégias dos países podem ser analisadas e aproveitadas em outros, como é o caso do federalismo cooperativo alemão e o seu sistema de equalização financeira, que garante uma melhor distribuição de recursos entre os entes, repassando mais para aqueles financeiramente fracos.

Essa estratégia aplicada ao Brasil pode trazer benefícios aos pequenos municípios rurais, pois viabilizaria uma melhor distribuição dos recursos, com posterior aplicação e concretização de políticas públicas. Ainda com a estratégia de criação de um Fundo Constitucional Compensatório para municípios de matriz rural – com até cinco mil habitantes, podemos estar diante de um grande passo para que nossa estrutura venha a ser mais cooperativa do que predatória, como está atualmente. Deve-se pensar na estrutura de estado com a cooperação interfederativa e a articulação entre os entes para que haja um desenvolvimento nacional equilibrado. E uma melhor distribuição dos recursos potencializa este objetivo, pois cada esfera pode atender as suas necessidades

com base na realidade, consolidando a democracia administrativa, compatibilizando os elementos estruturantes da descentralização, do federalismo e da equalização.

Diante disso, o estudo teve o seguinte problema de pesquisa a ser respondido: quais as potencialidades de aplicação dos princípios da equalização fiscal / *Finanzausgleich* e lealdade federativa / *Bundestreue*, por meio da estratégia de criação do Fundo Constitucional Compensatório, para a efetivação dos pressupostos do federalismo cooperativo nos pequenos municípios rurais – com até cinco mil habitantes - no Brasil?

Com ele, duas hipóteses foram consideradas, em primeiro, a adoção como referencial teórico dos princípios basilares que regem a federação alemã – Equalização Financeira/*Finanzausgleich* e Lealdade Federativa/*Bundestreue* podem potencializar o modelo cooperativo na federação brasileira, com a diminuição das desigualdades regionais e maior concretização de competências, por meio da melhor distribuição de recursos. E por segundo, os princípios da Equalização Financeira/*Finanzausgleich* e Lealdade Federativa/*Bundestreue* podem ser efetivados por intermédio de uma estratégia de criação de um fundo constitucional compensatório, que garanta uma melhor distribuição dos recursos, e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Para responder ao questionamento, a metodologia utilizada na pesquisa foi pensada em harmonia com o desenvolvimento da tese. O método de abordagem escolhido para a realização da pesquisa proposta é o dedutivo. Este método pressupõe a razão como a única forma de chegar ao conhecimento verdadeiro por meio de uma cadeia de raciocínio descendente, realizando uma análise do geral para o particular até a conclusão e utilizando o silogismo onde de duas premissas retira-se uma terceira logicamente decorrente. Destaca-se que a utilização desse método não busca a transplantar um modelo pronto, e sim analisar possíveis acertos e erros, na tentativa de concretizar aquele proposto pela Constituição Federal de 1988. Conceituado como “If the choice is to proceed deductively, an explanation of an event is derived from a theoretical hypothesis about the processes that brought it about. Existing theories are scrutinized for possible answers to the research question”¹. (HÉRITIER, 2008, p. 85).

A pesquisa contará justamente com estudos teóricos e documentais buscando traçar reflexivamente a relação entre o federalismo cooperativo enraizado na Alemanha e

¹ **Tradução livre:** Se a escolha é proceder dedutivamente, uma explicação de um evento é derivada de uma hipótese teórica sobre os processos que a provocaram. As teorias existentes são escrutinadas para possíveis respostas à questão de pesquisa.

a possibilidade de seus pilares serem desenvolvidos no Brasil. Quanto ao método de procedimento foi empregado o hermenêutico, pois ele possibilita a correta interpretação dos textos, o que se torna relevante, pois com ela conseguimos fazer a correta crítica a nossa realidade. A interpretação é realizada também quando questionamos os significados postos pelo texto, mas principalmente quando não concordamos com a compreensão que nos é repassada. Desse modo se torna necessária a reflexão das categorias que compõe o texto para que elas apareçam de forma mais compreensível. (SCHLEIERMACHER, 1999).

Por fim, a técnica de pesquisa é a documentação indireta, ou seja, a pesquisa de dados em variadas fontes, notadamente a bibliográfica. Mediante a pesquisa a ser realizada em materiais como livros e revistas em torno da temática proposta, se buscará não apenas uma repetição do que já há sobre os assuntos, mas antes uma exame do tema sob um enfoque novo e, por conseguinte, com conclusões inéditas. (HÉRITIER, 2008).

O trabalho teve como objetivo geral propor estratégias para a aplicação dos princípios da Equalização Financeira / *Finanzausgleich* e Princípio da Lealdade à Federação / *Bundestreue*, no espaço dos pequenos municípios rurais no Brasil, vistas a concretização de um federalismo cooperativo, por meio da criação de um Fundo Constitucional Compensatório para pequenos municípios rurais – com até cinco mil habitantes – no Brasil. E objetivos específicos vinculados com os capítulos da tese.

Em primeiro, buscou-se a análise dos pressupostos institucionais da descentralização, desde o modelo unitário até o federalismo realizando uma análise crítica da história e tendências globais. Em segundo avaliou-se a contribuição da teoria federal alemã – princípios da Equalização Financeira/ *Finanzausgleich* e Lealdade Federativa/ *Bundestreue* – como teoria de base para o federalismo cooperativo brasileiro. Em terceiro verificou-se os modelos de federalismo cooperativo e competitivo como pilares da organização dos Estados no cumprimento de suas competências comuns. Em quarto demonstrou-se os paradoxos do federalismo brasileiro delineado entre a cooperação e competição. E por fim, no quinto e último capítulo propor-se estratégias – Fundo Constitucional Compensatório - para a efetivação do federalismo cooperativo no Brasil.

Imperioso destacar ao final que a presente tese está vinculada com a área de concentração “Diversidade e Políticas Públicas”, que trabalha com perspectivas das Políticas Públicas em seus aspectos materiais. Nesse sentido, as teses desenvolvidas no âmbito do Programa devem abordar as demandas sociais contemporâneas e também as Políticas Públicas de gestão dos interesses da sociedade. O estudo realizado parte justamente da necessidade de concretização de um conjunto de demandas sociais. Observa-se no artigo 23 da Constituição Federal uma série de competências e atribuições comuns, onde a própria execução inicia no poder local, contudo é nesse âmbito onde é aplicada a menor parcela dos recursos tributários.

No Brasil há 5.570 municípios e de acordo com a Confederação Nacional de Municípios, 73% deles possuem dependência nas transferências constitucionais, tendo em vista a baixa arrecadação própria. Diante disso, demonstra-se necessário o estudo da viabilidade de um Fundo Constitucional Compensatório voltado para municípios de matriz rural, pertencentes à porcentagem apresentada acima.

O federalismo brasileiro vem sendo abalado pela ineficiência econômica e política, traduzindo-se em um modelo predatório com alta desigualdade regional, onerando os municípios brasileiros e levando a um processo de desconstrução da federação diante da ineficácia das políticas públicas.

Assim, a proposta de análise das potencialidades de aplicação dos princípios da lealdade federativa / *Bundestreue* e equalização fiscal / *Finanzausgleich* para a efetivação dos pressupostos do federalismo cooperativo nos municípios de matriz rural estão alinhado com a área de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Direito, e também com a linha de pesquisa do orientador Professor Doutor Ricardo Hermany, além de possuir seu ineditismo destacado, por meio da apresentação de sugestão de cálculo para a criação de um fundo constitucional compensatório, formatado por meio do estudo da solidez financeira dos entes locais.

2 A DESCENTRALIZAÇÃO EM SUAS MÚLTIPLAS PERSPECTIVAS: ANÁLISE CRÍTICA E TENDÊNCIAS GLOBAIS

As análises realizadas por Tocqueville permanecem válidas até hoje. Em países ao redor do mundo, os governos centrais e subnacionais têm renegociado suas relações nos últimos anos, reconsiderando a divisão de autoridade e recursos entre os níveis do estado. Em resposta, os economistas políticos têm dedicado cada vez mais atenção às causas e consequências da “centralização” e da “descentralização”.

No entanto, está repleta de menções diferentes dessas palavras que muitas vezes não fica claro o que significam. Este primeiro capítulo busca construir uma forma sistemática sobre os modelos de Estado e ao final analisar a formatação brasileira. O foco do estudo é o federalismo, pois se vislumbram mecanismos cooperativos no modelo alemão que podem ser aplicados em nosso País.

A pesquisa pode se beneficiar tanto de definições precisas de diferentes concepções de descentralização quanto de dados sobre elas para um grande número de países. Este primeiro capítulo visa trabalhar alguns pontos de partida conceituais e levantar alguns dados relevantes. Isso irá contribuir para a resposta ao problema de pesquisa central deste trabalho, que visa analisar as potencialidades de aplicação dos princípios de equalização financeira e lealdade federativa, através da criação de um fundo constitucional compensatório.

Realiza-se uma análise de como essas formas de descentralização se correlacionam com várias características dos países - seu tamanho, nível de divisão etnolinguística, história colonial, desenvolvimento econômico e grau de democracia. Em seguida, considera a relação de descentralização e federalismo, encontrando divergências entre as definições comumente aceitas de federalismo e o julgamento dos estudiosos - ou das próprias constituições dos estados - sobre quais estados são vistos como realmente federais.

Vislumbra-se que os países com uma área ou população maior tendem a ter uma maior descentralização vertical decisória. Mas não é mais provável que efetivem um compartilhamento de competências. Os países nos quais as minorias etnolinguísticas

constituem uma grande parte da população tendem a ter mais níveis de governo - mas menos descentralização de recursos financeiros. Aqueles economicamente mais desenvolvidos tendem a ter menos níveis de governo, mas são mais descentralizados na maioria. As estruturas mais democráticas tendem a ter menos níveis de governo subnacional nos quais os líderes são nomeados em vez de eleitos. A democracia também pode estar correlacionada com outros tipos de descentralização.

Independente das causas e consequências da descentralização, mesmo um levantamento preliminar de dados sugere a necessidade de distinguir cuidadosamente as formas de Estado. Aumentar o número de níveis de governo em um Estado - talvez na esperança de fornecer cada bem público na escala ideal, ou de criar governos locais menores e mais responsivos, com capacidade de financiamento - pode ter efeitos diferentes do que aumentar a participação dos governos locais. Os padrões globais sugerem também que diferentes tipos de descentralização podem ter causas diversas.

Desse modo, para continuar o estudo, realiza-se de forma sistemática uma análise da interconexão necessária entre a descentralização e o Estado; em segundo as formulações teóricas do Estado unitário, confederado e descentralizado, para posteriormente adentrar na teoria geral do federalismo e ao final analisar brevemente o paradoxo do federalismo assimétrico brasileiro.

2.1 Descentralização e Estado: uma interconexão necessária.

A formação do Estado atrelado com seu surgimento é uma história de grandes lutas sociais e políticas, e por muitos momentos deixou claro o modo de como as nações observam o seu Estado, ou seja, como mecanismo de defesa de seus próprios interesses. Esta visão não corresponde com a realidade, pois o Estado, suas leis e políticas são formas de expressão do poder, em meio a uma intermediação entre Estado e Sociedade. Contudo, este poder encontrado na sociedade, nação e classes está distante de ser o poder dos cidadãos iguais perante a lei.

Trata-se de conceitos políticos, a Nação, sociedade e Estado, que estão presentes em cada País – onde cada povo partilha de etnias e histórias na busca pela construção de seu território, sendo este governado em nome de uma comunidade de cidadãos. O Estado pode ser identificado por meio de três elementos básicos, - um território

demarcado sob controle de um aparelho estatal; um aparato politicamente organizado com poderes gerais e específicos; e uma população sobre a qual a autoridade e as decisões políticas são consideradas.

A teoria geral do estado reconhece a soberania dos estados e governos legítimos, assim como os seus desafios externos. A soberania envolve muito mais do que somente um poder de polícia. Segundo Helmut Willke (1992) há quatro formas de sustentar atos específicos de poder do Estado – a força, legislação, recursos financeiros e conhecimento. Os três primeiros são intuitivamente plausíveis, contudo, o quarto é um aspecto importante do poder do Estado há milênios e envolve muitas formas de coleta de informações, vigilância e cálculo político.

Tabela 1: Recursos de Estado

Recurso	Forma de Estado	Papel na formação, forma e funções do Estado.
Força	Estado Territorial	Reivindicação do monopólio da coerção organizada em determinada área territorial para proteger as fronteiras e criar condições para a paz dentro do território nacional.
Legislação	Estado Constitucional	Criar constituição, estabelecer condições para transferência pacífica de autoridade executiva, instituir direitos de propriedade, estender direitos legais, políticos, sociais e econômicos.
Recursos Financeiros	Estado Intervencionista	Estabelecer estado fiscal burguês com receitas do estado com base na tributação geral obrigatória para fins legítimos (e como base para reembolsar empréstimos) e usar o controle sobre o crescente orçamento do estado para estender o "poder infraestrutura" do estado.
Conhecimento	Estado de Supervisão	Estado busca o monopólio relativo da inteligência organizada (informação, conhecimento, perícia) como base para seus poderes de orientação (governança e meta-governança, por exemplo, método aberto de coordenação como praticado na União Europeia) e para vigilância da população e outras formas sociais.

Fonte: Willke (1992)

A segunda tabela apresenta as características que definem os três elementos, com base em suas dimensões externas, vinculando-os com fatores de crise do Estado. Diferentes formatações estão associadas a formas do aparelho estatal. Existem algumas formas de poder político que não são territoriais, representando vários desafios para o Estado. Este representa um conjunto de instituições socialmente integradas, regularizadas, cuja função é definir e fazer cumprir decisões vinculativas coletivas, sobre membros de determinada sociedade em nome do interesse comum ou vontade geral de uma comunidade identificada com aquele território.

Tabela 2: Abordagem dos três elementos para o Estado

	Território do Estado	Aparelho de Estado	População
Características	Território fronteiriço sujeito ao controle de autoridade do Estado	Equipe especial com divisão de trabalho e capacidades específicas do estado.	População do estado
Aspecto Externo	colônias afirmam extraterritorialidade	Reconhecimento de soberania por outro estados	Estrangeiros, refugiados, apátridas
Crise de Estado	Fronteiras inseguras, ocupação,	Perda de capacidade do Estado, crise de legitimidade; Governo no exílio	Declínio demográfico, emigração
Estado “falho”	Derrota militar Perda de soberania territorial	Falha administrativa, perda de legitimidade	Remoção forçada, genocídio, guerra civil, poder duplo ou divisão lealdades.

Fonte: Willke (1992)

Por conseguinte, na terceira tabela são identificados seis aspectos do Estado. Estes estão interligados com o colapso dos canais de representação; perda de coerência quando o estado se divide em níveis concorrentes; perda de eficácia dos modos de intervenção; crise nas bases sociais, que reflete na desunião da classe representante ou no rompimento do compromisso que sustentava o poder do Estado; perda de legitimidade, quando o estado falha em um projeto de prosperidade econômica, por exemplo; e crise de hegemonia.

No primeiro, quarto e sexto, tem-se a relação da teoria de Gramsci (1975), que estuda o desenvolvimento da sociedade italiana em meio aos seus problemas culturais, sociais, políticos e econômicos, apontando para casos em que ocorrem a perda de

legitimidade e crises de hegemonia. No terceiro e quinto, de Habermas (1976), que se baseia na teoria dos sistemas e sociologia fenomenológica e distingue os níveis de crise capitalista: econômica, racionalidade, legitimação e crises motivacionais, em meio a estruturas culturais e de personalidade. E de forma mais geral, no segundo, Taylor (2013), que fornece uma visão das origens, formas de evolução e fracassos de um Estado, desde os anos 1990.

Tabela 3: Seis Dimensões do Estado e Poder Estadual

Dimensão	Definição	Significado	Crises
Três dimensões formais			
Mode de Representação	Forças sociais com acesso ao aparato estatal e poder	Acesso desigual ao Estado. Capacidade desigual de resistência à distância do Estado	Crise de Representação
Modo de Articulação	Arquitetura institucional de níveis de Estado	Capacidade desigual de moldar, fazer e implementar decisões	Crise institucional Integração
Modo de Intervenção	Modos de intervenção dentro do Estado e além dele	Diferentes mecanismos de intervenção	Crise de racionalidade
Dimensões substantivas			
Base Social do Estado	Compromisso social institucionalizado	Desigualdade e concessões simbólicas para População. Conjuntos de políticas específicas e visões hegemônicas	Crise do bloco de poder Insatisfação com partidos e Estado
Projeto Estado	Garante a unidade de estado do aparelho e sua capacidade de agir	Supera a improbabilidade de um sistema de Estado unificado, dando orientação para agentes estaduais.	Crise de legitimidade
Visão hegemônica	Define a natureza e os objetivos do estado para uma formação social mais ampla	Fornece legitimidade externa para o Estado, definida em termos de promoção comum, etc.	Crise de Hegemonia

Fonte: elaboração própria

Desde os anos de 1970 pode ser observada uma tendência ao estatismo autoritário, envolvendo um controle intensificado do estado sobre as esferas da vida socioeconômica, com o declínio das instituições democráticas e redução das chamadas liberdades formais. (Poulantzas, 1978). Os principais fatores são: a transferência do poder Legislativo para o

Executivo, com a concentração; declínio do Estado de Direito; transformação dos partidos políticos, que representam a opinião pública, sendo grandes forças para transmitir a ideologia do Estado e justificar as políticas para a população. E por fim, o surgimento de “redes” de poder que interrelacionam a organização formal do estado com elites industriais e financeiras, grupos de *lobby*, entre outros. (CROUCH, 2004). (ELSNER, 2013).

Tal situação pode ser visualizada como uma tendência secular, com reversões que nunca retornam a política ao seu estado anterior, contudo tem efeito catraca, significando que o próximo passo autoritário inicia em um ponto mais alto. Ainda, as crises de segurança, econômicas e políticas são impulsionadoras de cada uma das etapas, ocorrendo o mesmo com a perda de soberania, quando os Estados operarem com acordos em seus próprios ritmos políticos e ciclos de tomada de decisão.

Para exemplificar, enquanto que os ritmos da economia em diferentes escalas aceleram em relação aos dos estados em diferentes escalas, o Estado tem menos tempo para determinar e coordenar respostas políticas a eventos econômicos, choques e crises - sejam essas respostas formuladas por um Estado, parcerias público-privadas ou regimes internacionais. Isso reforça os conflitos entre o(s) tempo(s) do mercado e o(s) tempo(s) de formulação e implementação de políticas estaduais e de coordenação interestadual.

Diante dessa análise do Estado, sua formação, influências combinadas com fatores internos e externos, a população de cada território não é apenas um agregado de indivíduos que lá residem, estes são um complexo de política estadual que varia entre períodos históricos, tipos de estado e regimes políticos. Foucault (2008) observou a necessidade de governar para diferentes povos, observando a nacionalização, gênero, entre outras baseadas na identidade – isso está associado a diferentes padrões de inclusão e exclusão dentro do Estado.

Em decorrência disso, os problemas sociais e os fenômenos que ocorrem na convivência do sujeito na sociedade possuem respaldo universalmente diante da vida social. Alguns autores clássicos como Tocqueville contribuem com fundamentos para que se possa compreender o atual estado, para conhecer o presente tempo. Conforme dispõe Waschkuhn (1998) Tocqueville valorizou a comunidade, pequenas aglomerações, porque somente esse tipo de agrupamento iria propiciar, em seu entendimento, para uma solidariedade indispensável, virtude cívica e preservação da liberdade política. Reconhece

ainda, a necessidade de se ter uma estrutura de estado que viabilizaria a democracia na sociedade.

Ainda na concepção de Tocqueville, o governo central é uma forma natural, em que os sentimentos e hábitos da sociedade são favoráveis a concentração desse poder, objetivando a igualdade, em um governo único e forte, percepção essa que se opõe aos objetivos da descentralização. Aduz ainda que “a vida privada é tão ativa nos tempos democráticos [...] que quase não resta mais energia nem vagar a cada homem para a vida política”, Tocqueville (1977 p. 515).

Embasada no otimismo, o poder local e o espírito democrático da sociedade, na compreensão de Tocqueville, possui uma visão a partir da colonização dos Estados Unidos, que teria criado uma comunidade de baixo para cima, adquirindo autonomia perante o ente superior. Essa autonomia é considerada fundamental para a ideia de liberdade e empreendedorismo, uma vez que a sociedade está de um lado e o Estado de outro, estimando as atribuições das associações civis, decaindo o conceito de sociedade civil com viés liberal, proveniente do liberalismo político, Fonseca (2007).

Por conseguinte, sem ocorrer a descentralização, em um corpo político de uma federação, ou outro tipo de forma de estado descentralizado, poucas pessoas teriam acesso à esfera pública, pois quanto mais uma sociedade centra os seus direitos e competências, o número de pessoas diminui frente a esse acesso, sendo assim, um dos objetivos da descentralização é o ensejar em um maior acesso por parte da sociedade para com a esfera pública.

Sendo assim, a descentralização ocorre nos níveis de governo, sendo por meio de distribuição de competências e responsabilidades entre seus entes, para com as políticas sociais. As perspectivas da descentralização se personificam por meio dos atores sociais, e permeiam por pactos federativos e estados descentralizados. Assevera Fonseca (2007 p. 246) sobre a descentralização e a forma de estado federal vista pelo poder local traçam a democracia e a participação desde o século XIX até hoje, quando se trata do Brasil.

Dessa forma, a relação entre descentralização e pacto federativo, vista pelo ângulo dos poderes locais, adquire novos contornos, sobretudo conceituais, embora ancorados na realidade histórica. A comparação entre ambas as tradições traz elementos capazes de demarcar a democracia e a participação, sempre sob o ângulo do poder local na sociedade brasileira, sobretudo do século 19 (embora retomando períodos anteriores) aos dias de hoje.

A descentralização abrange uma série de conceitos que devem ser cuidadosamente analisados em qualquer país, principalmente quando são realizadas análises de sistemas financeiros, administrativos. A descentralização é a transferência de autoridade, do governo central para seus entes ou organizações subordinadas ou quase independentes. Diferentes tipos devem ser distinguidos, pois possuem características e condições variadas.

A descentralização política tem como intuito conceder aos cidadãos mais poder na tomada de decisões públicas. Geralmente é associado com a política pluralista e ao governo representativo, contudo pode apoiar a democratização, por meio da formulação e implementação de políticas. O conceito implica que a seleção de representantes eleitorais locais, onde se permite que os cidadãos conheçam melhor seus representantes políticos e os eleitos conheçam as necessidades e desejos de seus eleitores. A descentralização política muitas vezes requer reformas constitucionais ou estatutárias, o desenvolvimento de partidos políticos pluralistas, o fortalecimento das legislaturas, a criação de unidades políticas locais e o incentivo a grupos de interesse público efetivos.

Assim, os agentes determinam um processo de atribuições e desoneração do governo Central, em detrimento aos demais entes, onde uma política poderia ser melhor planejada e executada, concedendo maior participação nas decisões sobre os recursos públicos, combatendo as desigualdades regionais, quando presentes², consoante Alves (2003).

Conforme sustentado por Silva (2012, p. 131), quando ocorre a descentralização, esta deve vir objetivando a concretização de um programa em uma área centrada ao cidadão, beneficiando diretamente ele e não a administração. Pois a sociedade cobra do Estado tipos de princípios éticos, tipos de postura e comportamento, que historicamente nunca foram resolvidos plenamente, e que acabam eclodindo no presente e futuro.

Descentralizar não é dividir a cidade em pedacinhos e dispor pessoas para tomar conta. É lógico que isso pode até facilitar alguma coisa. Não estou dizendo que não se possa ter a cidade dividida em regiões para, por exemplo, fazer uma coleta de lixo mais eficiente. Se quando você fala de descentralização administrativa, objetivamente, você tem de tratar de outras questões. Entender que o objetivo de qualquer programa nessa área deve estar centrado no cidadão e não na máquina administrativa.

No que tange a descentralização de políticas públicas para os governos locais, entende Arretche (1999 p. 139) que a descentralização depende da ação do poder

executivo de cada estado, pois se necessita de estratégias de indução, para serem minimizados cursos, trazendo benefícios ao local, 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.

A extensão da descentralização em cada estado depende ainda, diretamente, da ação dos executivos estaduais, isto é, 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.

Por conseguinte, a descentralização administrativa visa a redistribuição da responsabilidade, autoridade e recursos financeiros para a prestação de serviços públicos entre os níveis de governo. É a transferência de responsabilidade pelo planejamento, financiamento e gestão de certas funções públicas do governo central e suas agências para unidades de campo de agências governamentais, unidades subordinadas ou níveis de governo, autoridades públicas semiautônomas ou corporações, ou autoridades regionais ou funcionais em toda a área. As três principais formas de descentralização administrativa - desconcentração, delegação e devolução - têm características diferentes.

Tabela 4: Formas de descentralização administrativa

Desconcentração	A desconcentração - que muitas vezes é considerada a forma mais fraca de descentralização e é utilizada com mais frequência em estados unitários - redistribui a autoridade de tomada de decisão e as responsabilidades financeiras e de gestão entre os diferentes níveis do governo central. Pode simplesmente transferir responsabilidades de funcionários do governo central na capital para aqueles que trabalham em regiões, províncias ou distritos, ou pode criar uma forte administração de campo ou capacidade administrativa local sob a supervisão dos ministérios do governo central.
Delegação	A delegação é uma forma mais extensa de descentralização. Através da delegação, os governos centrais transferem a responsabilidade pela tomada de decisões e administração de funções públicas para organizações semi-autônomas não totalmente controladas pelo governo central, mas, em última análise, responsáveis perante ele. Os governos delegam responsabilidades quando criam empresas ou corporações públicas, autoridades habitacionais, autoridades de transporte, distritos de serviços especiais, distritos escolares semi-autônomos, corporações de desenvolvimento regional ou unidades especiais de implementação de projetos. Normalmente, essas organizações têm muita discricção na tomada de decisões. Eles podem estar isentos de restrições ao pessoal regular da função pública e podem cobrar diretamente dos usuários pelos serviços.
Devolução – exclusivo para Estados Unitários.	Um terceiro tipo de descentralização administrativa é a devolução. Quando os governos devolvem funções, eles transferem autoridade para tomada de decisão, finanças e gerenciamento para unidades quase autônomas do governo local com status corporativo. A devolução geralmente transfere responsabilidades por serviços para municípios que elegem seus próprios prefeitos e conselhos, aumentam suas próprias receitas e têm autoridade independente para tomar

decisões de investimento. Em um sistema descentralizado, os governos locais têm limites geográficos claros e legalmente reconhecidos sobre os quais exercem autoridade e dentro dos quais desempenham funções públicas. É esse tipo de descentralização administrativa que está subjacente à maior parte da descentralização política.

Fonte: elaboração própria

Em estados federais, os entes subnacionais são estruturas importantes frente a organização do Estado, quando se trata de descentralização, com seus órgãos próprios e pessoas de direito público para gerir, baseando-se ainda no princípio da representatividade democrática, que possui como finalidade a execução dos interesses próprios da sociedade. Diante da retomada do significado do Estado frente a sociedade e suas necessidades, o poder local é concebido, pelo estabelecimento de novas relações entre o espaço local e a sociedade, em que a participação ativa se mostra fundamental.

São criados, no espaço local, canais de interlocução dos diferentes setores sociais e mecanismos que visam uma maior participação da sociedade, como exemplo o orçamento participativo e as audiências públicas, que por meio disso os cidadãos decidem, com a administração, as demandas e necessidades mais importantes. Ainda no entendimento de Machado e Lacerda (2003, p. 4),

Não que o local seja uma reprodução em tamanho menor da esfera nacional, porém, apesar de suas especificidades e mesmo potencialidades, muitas vezes o que ocorre é uma certa ilusão de poder conferida aos dominados. Mais do que realmente terem poder, acabam inseridos na reprodução das próprias relações de dominação. Portanto, diante destas questões há um grande desafio para aqueles que desejam ver consolidadas sociedades verdadeiramente, mais justas e democráticas.

A estabilização política e social de um País é recriada por meio das condições de modernização e capacitação do Estado, garantindo um maior desenvolvimento nas mais diversas áreas, em que a descentralização se mostra como pilares dessa estabilização, onde se deve ao final avaliar as autarquias locais e definir centros de decisão e poder.

Ao final, enquanto que os cidadãos em um território acabam se direcionando para um poder único, o sistema político perde a sua estabilidade, acarretando, em fase de crise, que o poder local assuma um papel de inimigo da sociedade. Essa inimizade com o governo central, segundo Tocqueville, pode ser uma falta de responsabilidade, resultadas pelas expectativas da população no cumprimento de determinadas medidas, propagando-

se em uma sociedade na qual os cidadãos não dispõem de possibilidade de determinação e deliberação sobre assuntos de interesse local.

Tanto a centralização quanto a descentralização não são condições de “ou”. Na maioria dos países, um equilíbrio adequado de centralização e descentralização é essencial para o funcionamento efetivo e eficiente do governo. Nem todas as funções podem ou devem ser financiadas e gerenciadas de forma descentralizada. Mesmo quando os governos nacionais descentralizam responsabilidades, eles muitas vezes mantêm importantes papéis políticos e de supervisão. Eles devem criar ou manter as "condições de habilitação" que permitem que as unidades locais de administração ou organizações não governamentais assumam mais responsabilidades.

Os governos centrais muitas vezes têm formas cruciais na promoção e sustentação da descentralização, desenvolvendo políticas e regulamentos nacionais adequados e eficazes para a descentralização, fortalecendo a capacidade institucional local de assumir a responsabilidade por novas funções. O sucesso da descentralização frequentemente depende muito do treinamento de funcionários nacionais e locais na administração descentralizada. A assistência técnica é frequentemente necessária para governos locais, empresas privadas e grupos não governamentais locais no planejamento, financiamento e gerenciamento de funções descentralizadas.

Por fim, a sociedade atual é a sociedade capitalista, que existe em todos os países civilizados, um tanto livre, mais ou menos modificada pelo desenvolvimento histórico particular de cada País, e desenvolvido. Por outro lado, o 'estado atual' muda com a fronteira de um país. É diferente no Império Prusso-Alemão da Suíça e diferente na Inglaterra dos Estados Unidos. O 'estado atual' é, portanto, uma ficção. No entanto, os diferentes países civilizados têm isto em comum: são baseados na moderna sociedade burguesa, apenas uma mais ou menos capitalisticamente desenvolvida. Eles têm, portanto, também certas características essenciais em comum. (MARX, 1875) .

Diante disso, podemos refletir sobre a relação entre a sociedade atual - ou seja, uma sociedade mundial emergente organizada sob o domínio da lógica da acumulação orientada para o lucro e mediada pelo mercado, com todas as suas contradições, antagonismos e tendências à crise. E o 'estado atual', isto é, as formas de 'governo + governança' organizadas à sombra da hierarquia. Em relação ao primeiro, precisamos

considerar grandes macrotendências e, para o último, devemos nos concentrar nos quatro elementos e seis dimensões do estado que são constitutivos da política.

Nestes termos, existem macrotendências principais que restringirão o desenvolvimento dos principais estados capitalistas: a intensificação das crises ambientais globais, regionais e locais devido à primazia da acumulação de capital, rivalidades entre estados nacionais e / ou frações de capital sobre como lidar com isso, e conflitos Norte-Sul, com repercussões para a segurança ambiental, guerras de recursos, estados falidos, refugiados e assim por diante; a intensificação das contradições, tendências de crise, e antagonismos na economia mundial, incluindo a crescente polarização da riqueza e das rendas, população excedente e crescente precariedade para as classes subordinadas; e o fortalecimento de arranjos governamentais internacionais, transnacionais e supranacionais e regimes de governança que atendam aos interesses do capital transnacional e marginalizem a sociedade civil. (ELSNER, 2013).

Com base nisso, as crescentes tensões entre a lógica da acumulação diferencial, especialmente à sombra de instituições e estratégias dominadas pelas finanças neoliberais em escala global, e as demandas conflitantes, multidimensionais e muitas vezes de soma zero de "segurança" levarão a uma erosão ainda maior de instituições democráticas formais e práticas democráticas substantivas acompanhadas por uma maior intensificação das tendências para o estatismo autoritário, com uma virada muito intensificada para a militarização e para-militarização e um estado de "supervisão" muito melhorado. Haverá um novo movimento do nacional. (ELSNER, 2013).

Os Estados de bem-estar para regimes de *workfare* mais pós-nacionais em estados capitalistas avançados e reforço das tendências atuais em direção a estados de austeridade duradouros (JESSOP, 2002, 2015). Estados estáveis na semiperiferia podem ver tendências para regimes de *workfare* para responder à expansão do consumo da "classe média" e compensar a crescente precariedade entre as classes subalternas, incluindo a população rural deslocada.

Haverá também mais pressão do capital transnacional para salvaguardar seus interesses em todos os níveis ou escalas de governo + governança à medida que o novo constitucionalismo for estendido e houver maior integração dos aparelhos militares, policiais e de segurança cibernética. Mas isso não significa conceder fundamento ao mantra de "não há alternativa". É destacar as fraturas e atritos que criam o espaço para

alternativas e a necessidade de intervenção para concretizar alternativas mais humanas, democráticas e sustentáveis ao invés de se submeter à lógica do neoliberalismo. (JESSOP, 2015)

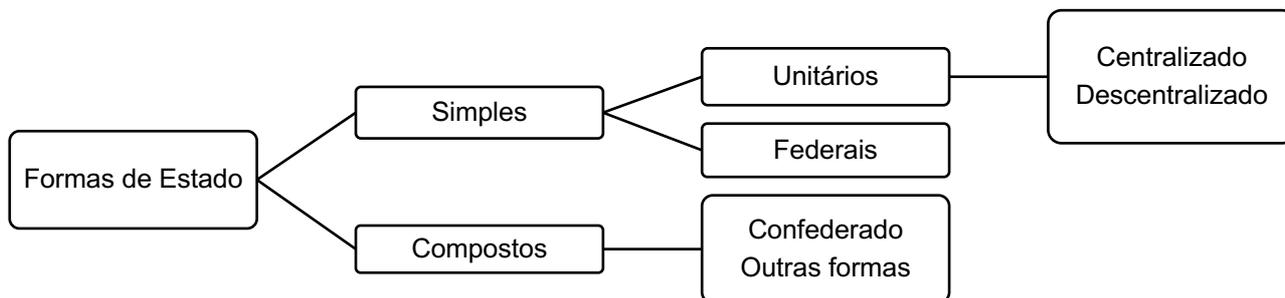
Nesse sentido, a descentralização geralmente ocorre por dois motivos: (a) para localizar a prestação de serviços mais perto das pessoas, por razões de eficiência e responsabilidade; e (b) promover a harmonia entre os diversos grupos dentro de um país, permitindo um certo grau de autogoverno. Particularmente em sociedades fragmentadas por conflitos violentos, a descentralização pode apoiar a coexistência pacífica de diversos grupos, culturas e religiões.

A descentralização inclui um elemento formal e um elemento substantivo. Enquanto o elemento formal trata da configuração estrutural do governo, o elemento substantivo diz respeito à real profundidade da descentralização, talvez melhor medida em termos de descentralização administrativa, política e fiscal. O conceito binário de um governo 'federal' ou 'unitário' não indica a força da descentralização em um país; em vez disso, descreve a relação jurídica entre os vários níveis de governo.

2.2 Formulação teórica de Estado Unitário, Confederação e Estado Descentralizado.

Ao iniciar com o estudo sobre a forma de governo federal, é importante ainda destacar as outras formas existentes, suas diferenças e definições. Estes possuem sentidos que delimitam suas estruturas, e unem elementos de um Estado, como soberania, povo e território. Este pode ser simples ou composto. O primeiro é aquele indivisível, onde o poder público possui apenas uma expressão, ou seja, o governo central representa a exclusividade, onde somente este é a autoridade. O segundo é divisível em partes internas, ocorrendo uma harmonia e equilíbrio entre governo e seus níveis.

Figura 1: Formas de Estado.



Fonte: Elaboração própria.

Primeiramente, um estado unitário é um estado governado como uma única potência na qual o governo central é, em última análise, supremo. Os estados unitários são entidades “unipessoais e indivisíveis” e a soberania não é compartilhada. Isso significa que os cidadãos estão sujeitos ao mesmo poder único em todo o território nacional.

Contudo, não impede a existência de governos subnacionais, também eleitos diretamente pela população e com alguma autonomia política e administrativa. Mas os governos subnacionais exercem apenas os poderes que o governo central escolhe delegar ou devolver. Os estados unitários são, portanto, mais ou menos descentralizados, dependendo da extensão dos poderes, responsabilidades e recursos subnacionais, e do grau de autonomia que têm sobre esses diferentes elementos. Em um estado unitário, unidades subnacionais podem ser criadas e abolidas e seus poderes podem ser ampliados e reduzidos pelo governo central.

O governo unitário é uma espécie de sistema de governo no qual um único poder, conhecido como governo central, controla todo o governo. Na verdade, todos os poderes e autoridades de divisões administrativas estão no lugar central, sendo que a maioria dos sistemas de governo do mundo é baseada no sistema unitário de governo. É um pouco diferente do modelo federal de governo. (MUELLER, 2012)

No governo unitário, o governo central tem o poder de aumentar ou reduzir o poder das unidades subnacionais. Ele pode criar e abolir o mesmo. Reino Unido, Afeganistão, China, Arábia Saudita, etc., são os exemplos importantes de governo unitário. O sistema de governo unitário é baseado no conceito de consistência, unidade e identidade, e por tal razão a centralização do poder e do sistema de autoridade continua sendo a principal

prioridade. O poder de tomada de decisão cabe ao governo central, que é compartilhado pelo governo com o governo de nível inferior quando necessário. (MUELLER, 2012)

Não há tantas opções de mudança e inovação, pois as pessoas têm uma voz muito limitada neste sistema de governo. Existem muitos méritos e deméritos de um governo unitário. É útil no sentido de que as regras e regulamentos nesses sistemas governamentais permaneçam consistentes e iguais em todo o país. Em um momento de emergência, ele toma decisões oportunas em comparação com o sistema do governo federal. Mas, simultaneamente, o conceito de liberdade de expressão sempre permanece em baixa prioridade, por isso a maioria dos princípios do governo unitário são muito semelhantes aos do sistema de ditadura de governo.

Trata-se daquele em que todos os poderes de administração são atribuídos a um único centro. O centro é onipotente. Um estado unitário pode ser dividido em pequenas unidades por uma questão de conveniência administrativa, mas as unidades não têm nenhum status constitucional próprio. Em outras palavras, a constituição não confere quaisquer poderes às unidades. É o governo central que delega certos poderes às unidades por conta própria. As unidades são, portanto, agentes subordinados do centro. Os poderes de que gozam são dons do centro e, como tal, podem ser retirados a qualquer momento. As unidades, portanto, não são autônomas e independentes de forma alguma. (SONG, 2000)

Existe um único conjunto de aparatos governamentais. Uma única legislatura suprema, um órgão executivo e um judiciário supremo. A Inglaterra, por exemplo, é um estado unitário. Ela tem um parlamento como sua legislatura, o rei em conselho como executivo e o comitê judicial da Câmara dos Lordes como seu judiciário supremo. Este pode ou não ter uma constituição escrita. Como, por exemplo, Inglaterra e França são estados unitários. A França tem uma constituição escrita, mas a Inglaterra não possui. (SONG, 2000)

Ao contrário de uma federação, um estado unitário pode ou não ter uma constituição rígida, por exemplo, a constituição da Inglaterra é flexível, mas a da França é ligeiramente rígida. E em sequencia, não há necessidade de um judiciário especial com amplos poderes de veto judicial em um governo unitário. Mesmo a mais alta corte do Reino Unido, por exemplo, não pode julgar a lei aprovada pelo Parlamento. (SONG, 2000).

Mesmo com a delegação de poderes dentro do modelo unitário, este não pode ser

confundido com uma federação, pois o governo nacional tem a autoridade para anular qualquer medida tomada em nível infranacional. A soberania não é partilhada entre os níveis e a capacidade de decisão final compete ao poder central. (BARACHO, 2011).

Na desconcentração as funções da centralidade são executadas pelas autoridades do Estado a nível regional ou local. Na descentralização as funções centrais são realizadas pelos líderes regionais ou locais. E na devolução o governo central concede alguns poderes de decisão autônoma para as autoridades regionais ou locais.

Unitarian polity is usually subdivided into the centralised unitarianism and the decentralised unitarianism. The contemporary people's Republic of China and France are illustrations of the centralised unitary state where as Japan practises decentralised unitarianism. Federation and Confederation in contrast with unitary states, organise the states in a compound way. A federation is a unified state comprising at least two federal units (states, republics, cantons, or Länder). The fields of government are divided between the member states and the federal government on a constitutionally entrenched basis. A confederation, the other type of compound polity, cannot, however, be considered as a unified state as such². (SONG, 2000, p. 183)

Importante salientar ainda ao distinguir as formas unitárias e federais, Mueller (2012) aponta que em uma estrutura unitária tem-se um governo central que comanda todo o Estado, enquanto uma federação reúne o todo e a partir disso direciona o território.

A unitary state has a pyramid structure, whereas a federation bears a star-shaped structure. In case of a unitary state, it is ruled from above, while the structure of a federation gathers around the federal core which gives certain directions, but it also receives particular reply pulses, so that here a constant action and reaction is given. In such a structure the functions correspond with the core, while observing the subsidiarity principle and pursuing the purpose of an optimum allocation of tasks. However, this federal core is defined by general direction selects which are addressed at all actors, while the autonomy of the Member States is protected. A federal government defines the joint policy and takes decisions which are binding on the entire federation, and in doing so, it admittedly enjoys a wide autonomy in defining and defending common interests.³(MUELLER, 2012, p. 101).

² **Tradução Livre:** A política unitária é geralmente subdividida em unitarismo centralizado e unitarismo descentralizado. A República Popular da China e a França contemporâneas são ilustrações do estado unitário centralizado, enquanto o Japão pratica o unitarismo descentralizado. Federação e Confederação em contraste com estados unitários, organizam os estados de forma composta. Uma federação é um estado unificado que compreende pelo menos duas unidades federativas (estados, repúblicas, cantões ou Länder). Os campos de governo são divididos entre os estados membros e o governo federal em uma base constitucionalmente enraizada. Uma confederação, o outro tipo de política composta, não pode, no entanto, ser considerada como um estado unificado como tal.

³ **Tradução Livre:** Um estado unitário tem uma estrutura piramidal, enquanto uma federação tem uma estrutura em forma de estrela. No caso de um estado unitário, ele é governado de cima, enquanto a estrutura de uma federação se reúne em torno do núcleo federal que dá certas direções, mas também recebe pulsos de resposta particulares, de modo que aqui se dá uma ação e reação constante. Nessa estrutura, as funções correspondem ao núcleo, respeitando o princípio da subsidiariedade e perseguindo o objetivo de uma alocação ótima de tarefas. No entanto, este núcleo federal é definido por seleções de

Conforme o entendimento de Friedrich (1968) a estrutura federal gera um processo de federalização de uma comunidade política, ou seja, um processo onde um número de comunidades separadas entra em arranjos para trabalhar em decisões conjuntas voltadas à problemas comuns. (RICKER, 1964). Essa forma de engenharia política tem como princípio o fortalecimento de mecanismos de autonomia entre os membros e equacionamento das desigualdades regionais, institucionalizando normas para a sua diminuição.

Em segundo, uma confederação é uma associação de Estados independentes que por meio de um tratado, decidem delegar o exercício de competências para órgãos comuns com o intuito de coordenar um número de domínios como comércio internacional, necessitando de um governo comum para a gestão dos mesmos. Trata-se de um modelo que respeita o Princípio da soberania internacional de seus membros. (REVERBEL, 2012).

Portanto, a Confederação se caracteriza como a união de comunidades soberanas detentoras de iguais objetivos. O que difere essa formatação com a de Estado federal é a debilidade do poder central diante das subunidades territoriais. A fragilidade do governo central pode ser observada por meio do direito de secessão dos estados confederados nas diversas nacionalidades e na dificuldade de a centralidade conseguir fazer valer sua legislação frente aos outros governos. (SOARES, 1998).

Historicamente, as confederações muitas vezes demonstraram ser um primeiro ou segundo passo para o estabelecimento de um Estado nacional, geralmente como uma união federal. Assim, a união federal da Suíça moderna foi precedida por uma confederação dos cantões suíços; os arranjos federais modernos da Alemanha podem ser rastreados até a Confederação Germânica do século XIX (o Deutsche Bund); e a constituição federal dos Estados Unidos é a sucessora do governo dos Artigos da Confederação. Em alguns outros casos, as confederações substituíram arranjos mais centralizados, como, por exemplo, quando os impérios se desintegram e são substituídos por associações voluntárias de suas ex-colônias. A Commonwealth Britânica de Nações, e a Comunidade Francesa são casos desse tipo. (RICKER, 1964)

direção geral que são dirigidas a todos os atores, enquanto a autonomia dos Estados membros é protegida. Um governo federal define a política conjunta e toma decisões que vinculam toda a federação e, ao fazê-lo, tem reconhecidamente ampla autonomia na definição e defesa dos interesses comuns.

A *Commonwealth* é um exemplo de uma confederação nascida como resultado da descentralização e eventual desintegração de um império. Os membros originais em 1931 foram o Reino Unido, Austrália, Canadá, o Estado Livre Irlandês (Irlanda), Terra Nova, Nova Zelândia e a União da África do Sul. Em 1949, Terra Nova tornou-se uma província do Canadá, e a Irlanda se retirou. Em 1961, a África do Sul também se retirou da organização, embora tenha se unido novamente em 1994. Ainda, vários novos membros eram ex-colônias no século XX, como Malásia (1957), Chipre (1961), Kiribati (1979) e Brunei (1984). A Namíbia se juntou em 1990 após conquistar a independência da África do Sul. No início do século XXI, a *Commonwealth* cresceu para incluir mais de 50 membros. (RICKER, 1964)

Vale destacar o Estatuto de Westminster (1931) que estabeleceu a igualdade entre seus membros. A Declaração de Londres (1949) permitiu que os membros fossem repúblicas, embora todos os países membros devessem reconhecer o monarca britânico como o chefe simbólico da *Commonwealth*. Os governos são representados nas capitais de outros países por embaixadores. Na segunda metade do século XX, a *Commonwealth* formulou uma missão de promover a democracia, o desenvolvimento econômico e os direitos humanos. (RICKER, 1964)

Por conseguinte, a União Europeia (UE) é uma organização supranacional que, embora resistindo à classificação rigorosa como confederação ou federal, tem aspectos confederais e federais. Seu antecessor, as Comunidades Europeias (CE) - compreendendo a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, criada em 1952; a Comunidade Econômica Europeia (Mercado Comum), criada em 1958; e a Comunidade Europeia da Energia Atômica (Euratom) - desenvolveu rapidamente mecanismos executivos exercendo autoridade regulatória e diretiva significativa sobre os governos e empresas comerciais privadas dos países membros. Quando as comunidades foram incluídas sob a UE em 1993, a UE herdou essa autoridade executiva. No entanto, apesar do mecanismo executivo central da UE (uma característica fundamental de um sistema federal), cada um dos governos membros mantém uma medida substancial de soberania nacional - um aspecto importante dos acordos confederais. (RICKER, 1964)

Os Estados são, de fato, muitas vezes desafiados por associações concorrentes dentro de seus limites; sua supremacia é muitas vezes mais formal do que real; e às vezes são incapazes de manter sua existência. Além disso, uma definição em termos de

poder por si só ignora o fato de que existem grandes diferenças entre os estados nas estruturas que empregam para o exercício do poder, nas maneiras como usam o poder e nos fins para os quais voltam seu poder. Algumas dessas diferenças são exploradas na discussão que se segue a duas categorias gerais de estados-nação: o estado unitário e o estado federal. (RICKER, 1980)

Em parte por necessidade administrativa, ou por causa das pressões dos interesses territoriais, quase todos os estados modernos preveem alguma distribuição da autoridade governamental em uma base territorial. Sistemas nos quais o poder é delegado do governo central a unidades subnacionais e nos quais a concessão de poder pode ser rescindida à vontade do governo central são chamados de sistemas unitários. (RICKER, 1980)

Sistemas nos quais um equilíbrio é estabelecido entre dois conjuntos autônomos de governos, um nacional e outro provincial, são denominados federais. Nos sistemas federais, as unidades provinciais geralmente têm poderes para conceder e tirar a autoridade de suas próprias subunidades da mesma maneira que os governos nacionais em sistemas unitários. Assim, embora os Estados Unidos estejam organizados federalmente ao nível nacional, cada um dos 50 estados está em uma relação unitária com as cidades e governos locais dentro de seu próprio território. (RICKER, 1980)

Observa-se a tabela comparativa de estruturadas de Estado.

Tabela 5: comparativo entre estruturas de Estado

Critérios	Unitário centralizado	Unitário descentralizado	Federal	Confederal
Lealdade territorial	Princip. N	N>L	N=E (=L)	R(>L)>N
Simbolismo Político	N soberania	N soberania L autonomia	N e E (L) Compartilham soberania	R soberania
Representação	MP's eleitos individualmente	MP's eleitos baseados no L	MP's eleitos baseados no E	MP's apontados pelo R
Partidos Políticos	Monopartidário – N	Monopartidário - N	Multinível	Monopartidário - E
Legislação	Exclusivo de N	Exclusivo de N	N e E (e L)	Princip. E

Financiamento	Princip. N	Princip. N	N e E (e L)	Exclusiv. E
Administração	N e L	N e L	N e E (e L)	Princip. E
Exemplos	Grécia	França	Alemanha, Canadá	Estados Unidos (1781 a 1789).

Fonte: Elaboração Própria.

Obs1: MP'S (Membros do Parlamento). N (Nacional); E (Estadual); L (Local).

De forma explicativa, a primeira linha do quadro apresenta as dimensões e subdimensões da territorialidade política. Em um Estado Unitário Centralizado o nível nacional é soberano e a lealdade é indivisa, os deputados são eleitos individualmente, diferente de uma federação onde cada estado-membro elege os seus para representá-los perante o governo nacional (se houver governos locais com autonomia política, como no caso brasileiro, isso também ocorre a nível estadual, ou seja, com a eleição de representantes regionais para a representação perante o governo estadual). Para todos os sistemas apresentados, diferentes instituições governam os territórios em diferentes graus, e a maioria das funções são compartilhadas ou concorrentes entre eles, e cada camada corresponde a uma arena separada da competição política “multinível”.

Em terceiro, quando ao Estado Descentralizado, é necessário realizar a diferenciação entre um estado unitário que pratica a desconcentração e um estado unitário descentralizado.

No sistema de desconcentração, as competências do nível local são delegadas nos agentes do governo nacional que exercem competências nas unidades territoriais locais. O controle é exercido por meio de medidas financeiras e disciplinares. O poder executivo central pode revogar a decisão de desconcentração ou - pelo contrário - alargar ainda mais as competências das autarquias locais. Quando combinada com o governo parlamentar, a desconcentração costuma ter efeitos centralizadores importantes, uma vez que somente o Primeiro-Ministro pode decidir, quando necessário, sobre a política de governo e descentralização. (FLEINER, 1999)

Ao contrário da desconcentração, a descentralização implica a transferência de poderes do governo nacional ou de seus agentes para os representantes das coletividades territoriais locais, em que estes últimos não são diretamente responsáveis perante o governo nacional ou seus agentes. (LINN, 1994). A maioria dos principais elementos diferentes sobre os quais e os sistemas descentralizados devem ser

distinguidos uns dos outros, pois se referem a um caráter profundamente diferente do respectivo status de autonomia para os níveis governamentais mais baixos. (FLEINER, 1999)

Os estados-membros dentro de um estado federal dispõem de autonomia original, o que não é o caso com a autonomia das unidades descentralizadas dentro de um estado unitário; em outras palavras, a autonomia dos Estados-membros foi estabelecida e garantida em um nível constitucional, não apenas legislativo (estatutário), como é o caso das unidades descentralizadas. O primeiro implica autonomia constitucional, executiva e judicial e abrange também a organização de um Estado-Membro. Este último significa que - em princípio - as unidades descentralizadas têm “caráter puramente administrativo”. (FLEINER, 1999)

De modo geral, os fatores que influenciam os processos intergovernamentais de descentralização em um determinado Estado são diversos e abrangem uma ampla gama de elementos, incluindo tradição legal, grandes soluções institucionais dentro de um sistema constitucional, configuração política e contexto econômico. (LINN, 1994). Por fim, realizada a análise das demais formas de Estado, realiza-se agora o estudo do sistema federal.

2.3 Aproximações sobre a origem do federalismo: legitimação e problema de identidade nacional.

A ideia de federalismo está afixada em sua própria etimologia “*foedus*” que em latim possui significado de pacto, aliança que se manifesta como um acordo político entre partes e detém como finalidade uma aliança pautada na ideia de horizontalidade e confiança. Para Riker (1975) o federalismo pode ser conceituado como uma organização política, em que as atribuições governamentais são divididas entre os seus entes ou níveis federativos, sendo que cada um possui tarefas que devem ser administradas de forma autônoma. Dessa forma, a capacidade de organização dos membros de um Estado, com seu conjunto de normas e representação do nível nacional nos subnacionais, reside o ideal federalista, onde cada um tem a autoridade para realizar tarefas independentes de outro.

Por conseguinte, o federalismo deverá ser compreendido como um princípio político

fundamental detendo a finalidade de unificar as diferentes políticas em determinado conjunto de regras comuns, colocadas de forma a buscar a efetivação e colaboração entre os entes. Tal pensamento de Hesse (1978) direciona ao contexto que está inserido o problema, onde a pesquisa deve direcionar para os elementos, possuindo como base a formação do se denomina federalismo, assim como a especificidade que cada Estado ganha.

Essa forma de organização surgiu nos Estados Unidos em 1787 como um modelo que procurava superar os enfrentamentos vinculados com a formação do Estado nacional a partir da unificação das treze colônias inglesas. Por este motivo, a organização federal é um sistema que busca responder os problemas da formação de um Estado em determinado contexto ou como no caso do Brasil, promover a acomodação dos interesses do território em um Estado já consolidado. (RICKER, 1964).

Para que seja considerado como um estado federal, este deve possuir sete características fundamentais, apontadas por Ataliba (1987). Dentre elas a existência de uma constituição que dispõe as competências de ente federado do Estado, e a partir disso cada membro também deve possuir a sua constituição, disciplinando as matérias de sua competência. As outras características se direcionam para a existência do povo, a de um Poder Legislativo bicameral – possuindo a representação dos estados e do povo; e ao final a criação de uma Corte Constitucional que garanta a aplicação da Constituição.

Ainda, se destaca a contribuição de Dalari (1968) quanto as características por ele elencadas, seriam elas: a proibição de secessão; a soberania da União e a autonomia dos entes federados, com competências exclusivas e concorrentes, autonomia e descentralização do poder político. Todas as características estariam vinculadas ao nascimento de uma nova cidadania, fortalecendo a ligação ente Estado e Sujeito.

Frente a tais características analisa-se o federalismo através de duas vertentes, a primeira relacionada com a divisão de poder entre os membros do pacto federal, por meio da legitimação política dos entes; e em segundo a ideia de um pacto que representa um conjunto de diferentes territórios que detém autonomias e competências, onde estes respeitam a sobreposição que pode ocorrer. Esta relação de autonomia entre poderes locais e o central é determinada por uma aliança, em que as unidades se organizam visando o funcionamento, com vistas ao atendimento equilibrado das demandas e interesses sociais de toda a Nação.

Grande parte dos estudos sobre as federações existentes reconhecem três tipos de manifestações, o modelo de Westminster, o Republicano-Presidencial e uma mistura híbrida dos dois tipos. O primeiro tem base parlamentarista podendo ser observado no Canadá, Austrália e Índia, enquanto o segundo dispõe de um modo republicano presidencial, analisado nos Estados Unidos da América. Os exemplos híbridos que combinam os vários elementos dos sistemas anteriores são vistos na Alemanha, Áustria e Suíça. As comparações são boas quanto as estruturas internas, contudo deve-se considerar que eles mudariam se fosse adotada outra perspectiva, como a distribuição de poderes nas federações (BURGESS, 2006).

O design das federações pode ser analisado através do que Daniel Elazar (1987) denominou de *self-rule plus shared rule*, ou seja, a autoadministração somado a norma compartilhada, através da distribuição de poderes entre membros da federação para os objetivos comuns, com o intuito de manter a autonomia local e preservação das condições de identidade e interesse específicos. Destaca-se que a divisão entre os poderes e competências podem ser organizados em bases territoriais e não territoriais. Nos sistemas federais existem ao menos duas ordens de governo, a primeira vinculada com a sua existência, firmada em uma Constituição; e a segunda estaria relacionada com a alocação da distribuição de poderes, estes variando conforme as circunstâncias específicas de cada federação.

Os termos “autoadministração” e “norma compartilhada” são conceitos usados para descrever e classificar sistemas políticos federais. Há um consenso entre os escritores do tema de que autoadministração tem significado de autonomia, verificando até que ponto os entes subnacionais são livres para decidir, financiar e implementar as suas políticas. O auto governo pode assumir diversas formatações, como tomar decisões políticas que se desviam dos padrões de nível superior; a capacidade de aumentar receita por meio de impostos ou não e assim alimentar a “guerra fiscal”; a liberdade de aceitar ou recusar financiamento federal para determinados projetos; capacidade de implementar regras nacionais conforme cada especificidade local. (ELAZAR, 1987)

Dentre essas formas, as decisões estão relacionadas com os interesses do local. A norma compartilhada, por outro lado, trás referência a três manifestações diferentes, dependendo de quem se entende por componente que vai “compartilhar com”, pois só é possível compartilhar com outro sujeito, definido pela norma. Em um primeiro momento,

se pode definir como a extensão onde os entes subnacionais podem participar das decisões que dizem respeito a comunidade. Um exemplo é a segunda câmara alemã conhecida como *Bundesrat*, em que cada um dos dezesseis estados possui representatividade, podendo vetar formalmente as decisões nacionais, caso considerem que seus interesses não estão sendo levados em consideração, Elazar (1987)

O segundo entendimento sobre a norma compartilhada possui relação com a cooperação horizontal entre as unidades, excluindo-se o governo federal. Como exemplo, na Suíça há cerca de oitocentos tratados entre os vinte e seis cantões. Estes compartilham o seu domínio ao cooperar e promover instituições comuns, embora não envolvam a União. Os sinônimos da norma compartilhada, compreendidos a partir da cooperação horizontal, podem ser considerados como a regionalização – quando a cooperação se limita a penas um número de unidades, e harmonização – se envolver todas as unidades, Elazar (1987)

Ainda, quanto a compreensão sobre a norma compartilhada, outra delas está diante dos poderes e competências do governo central. Isso decorre da compreensão de que quando as regiões se reúnem em uma união federal, elas delegam poderes a nova unidade e mantém outros em sua jurisdição exclusiva. Aqui ela equivale à centralização, em que o poder é compartilhado na norma de um novo “outro”, ou seja, um novo governo supra-regional amplamente além do alcance das regiões, conforme Elazar (1987).

O estudo mais abrangente sobre estes conceitos foi desenvolvido por Liesbet Hooghe, Gary Marks, Arian Schakel. Conforme estes autores, as vantagens dessa conceituação são que, ao levar em consideração as regras formais definidas constitucionalmente, esta fornece uma imagem confiável e transparente da autoridade regional. Porém a principal desvantagem é a de que os mecanismos informais de influência regional (por exemplo aqueles exercidos por partidos políticos) permanecem obscuros. (HOOGHE, L, et.al. 2016)

Tabela 5: Critérios da Autoadministração

Autoadministração	A autoridade exercida por um governo regional sobre aqueles que vivem na região, de 0 a 18, que é a soma das cinco dimensões a seguir
Profundidade institucional	Até que ponto um governo regional é autônomo e não desconcentrado (de 0 = nenhuma administração de propósito geral funcionando em nível regional a 3 = administração não desconcentrada de propósito geral, não sujeita ao veto do governo central)

Escopo da política	O leque de políticas pelas quais um governo regional é responsável (de 0 = competência autoritária muito fraca em a) política econômica; b) política cultural-educacional; c) política de bem-estar; e d) um dos seguintes: poderes residuais, polícia, organização institucional própria, governo local para 4 = competências autorizadas em d) e pelo menos duas de a), b) ou c) mais autoridade sobre imigração ou cidadania)
Autonomia fiscal	Até que ponto um governo regional pode tributar independentemente sua população (de 0 = o governo central define a base e a taxa de todos os impostos regionais a 4 = o governo regional define a base e a taxa de pelo menos um imposto principal)
Financiamento	Até que ponto um governo regional pode tomar emprestado (de 0 = o governo regional não empresta para 3 = o governo regional pode emprestar sem restrições impostas centralmente)
Representação	Até que ponto uma região possui um legislador e executivo independentes (de 0 = nenhuma assembléia regional e executivo regional nomeado pelo governo central para 4 = assembléia regional eleita diretamente e executivo regional eleito ou eleito popularmente)
Regra compartilhada	A autoridade exercida por um governo regional ou por seus representantes no país como um todo, de 0 a 12, que é a soma das cinco dimensões a seguir
Legislação	Até que ponto os representantes regionais co-determinam a legislação nacional (de 0 = nenhuma representação regional a 2 = representação regional com direitos de veto sobre as leis nacionais que afetam sua região)
Controle executivo	Até que ponto um governo regional co-determina a política nacional em reuniões intergovernamentais (de 0 = nenhuma reunião bi- ou multilateral de rotina entre governos centrais e regionais para discutir políticas nacionais a 2 = reuniões bi- e multilaterais de rotina com autoridade obrigatória)
Controle fiscal	Até que ponto os representantes regionais co-determinam a distribuição das receitas tributárias nacionais (de 0 = nenhuma consulta regional a 2 = consultas com poderes de veto)
Controle de empréstimos	Até que ponto um governo regional determina restrições subnacionais e nacionais de empréstimos (de 0 a 2, equivalente ao Controle Fiscal)
Reforma constitucional	Até que ponto os representantes regionais determinam mudanças constitucionais (de 0 = o governo central ou eleitorado nacional pode reformar unilateralmente a constituição para 4 = um ou vários governos regionais ou seus representantes podem vetar mudanças constitucionais)

Fonte: MUELLER, 2019

Os conceitos supracitados visam a essência do sistema federal, sua extensão e natureza da distribuição vertical. Podendo ser encontrados em três sistemas: países unitários em que as regiões não detém o autogoverno e norma compartilhada (como exemplo, Luxemburgo ou Islândia); sistemas com autogoverno e pouca norma compartilhada (Itália, Canadá ou México) e federações possuindo os dois conceitos bem definidos (Alemanha, Espanha, EUA e Suíça). São necessárias comparações entre países para realizar estas determinações. Como exemplo, em uma análise com base no quadro brasileiro teríamos, assim como na Alemanha, altos índices de autogoverno e

norma compartilhada.

Em sequência, essas considerações sobre a estrutura das federações levantam algumas questões importantes. Chama-se atenção para a questão do design das federações. A real complexidade pode ser analisada amplamente se for reconhecida ao menos dois fatores: o primeiro, a origem e formação de cada federação, e em segundo, a relação entre o complexo de instituições e seus parceiros sociais. Richard Siemeon e Daniel-Patrick Conway são autores que analisaram as condições que tornam esse sistema bem sucedido, concluindo que o desenho institucional importava, mas não garantia o sucesso ou fracasso de uma federação – estas precisam ser reforçadas por normas institucionais, processuais e societais. Michael Burgess, após analisar, aponta para quatro pré-condições:

1 A coexistence between local–regional community sub-state identities, values and loyalties and significant elements of shared, overarching identities and values in the federation at large.

2 These dual values, identities and loyalties must be reflected in the central institutions of the federation so that different forms of representation facilitate the expression of different interests on different policy matters.

3 Additional to the central institutional framework, a series of consociational techniques and procedures related to decision-making and the overarching accommodation of elite interests must be introduced.

4. Attention should be paid to the changing character of the social diversities that express political salience in order to adapt and adjust both to the new, as well as to a reawakening of the old, identities, values and loyalties⁴.(BURGUESS, 2019, p. 132)

Dessa forma, entende-se que a essência do federalismo está não na estrutura institucional ou constitucional, mas sim na própria sociedade. Tal perspectiva é a base sociológica do federalismo e está enraizada em diversos momentos nacionalistas, diversidades linguísticas, identidades territoriais, diferenças religiosas, povos indígenas. Assim, a variedade de divisões sociais distribuídas territorialmente em uma federação, são pontos cruciais para a estabilidade da ordem constitucional e política.

⁴**Tradução livre:** 1 Coexistência entre identidades e valores de sub-estados da comunidade local e regional da comunidade e lealdades e elementos significativos de identidades compartilhadas e abrangentes valores na federação em geral.

2 Esses valores, identidades e lealdades duplas devem refletir-se no instituições da federação para que diferentes formas de representação facilitem a expressão de diferentes interesses em diferentes questões políticas.

3 Além da estrutura institucional central, uma série de técnicas e procedimentos consociais relacionados à tomada de decisões e à deve ser introduzida uma acomodação abrangente dos interesses da elite.

4. Deve-se prestar atenção à mudança de caráter das diversidades sociais que expressam saliência política, a fim de adaptar e ajustar ambos ao novo, bem como ao despertar do antigo, identidades, valores e lealdades.

A noção de território vem sendo utilizada como dependente ou variável na análise feita pelas ciências sociais, quando se trata de federação. Porém o território é um termo composto que incorpora diversos elementos socioeconômicos e culturais dentro de uma organização espacial.

Consoante a isso, não seria correto interpretar a territorialidade como algo semelhante a um contêiner vazio que se destaca por si mesmo. A identidade territorial não deve ser interpretada isoladamente de outras divisões sociais, pois ela é parte da federação, aquela concepção mais ampla e que atualmente está inerente com as discussões sobre federalismo. A territorialidade interage como diversas variáveis sociais para produzir complexas formas de identidade política. (KING, 1982)

Por conseguinte, a abordagem da economia política para o entendimento dos estados federais, está baseada na relação entre a estrutura das leis nacionais, das economias regionais e locais, e o sistema político em que operam. É notório que as federações estão alicerçadas nos princípios da diversidade e diferença, que engendram a dispersão territorial do poder de várias maneiras, sendo importante analisar como a norma fundamental e o processo político estão relacionados com a natureza, distribuição do poder e de recursos econômicos em um Estado. (KING, 1982)

Os vínculos que existem entre economia política e as agendas de reforma constitucional nas federações dificilmente poderiam ser mais explícitos do que na Alemanha. Os processos de integração da União Europeia e a unificação alemã ocorrida em 1990, possuíram como intuito pressionar o estado federal a reavaliar as suas estruturas internas, valores socioeconômicos, interesses e políticas públicas. Esta agenda detinha várias propostas que envolviam a racionalização de unidades da federação, uma nova fórmula para as relações federais. (KING, 1982)

Todavia, com um duplo movimento de unificação e interação mais estreita, vinculado com a reforma constitucional e crescente tensão sobre o papel da federação, a unificação coloca novos encargos econômicos na base fiscal da Alemanha, reimplementando o regime de equalização fiscal (redistribuição). Dessa forma, as tensões que ocorriam entre a Alemanha norte-sul foram reduzidas pela divisão de custos econômicos, servindo para acelerar os padrões de desenvolvimento econômico. A Alemanha tem concentrado vários esforços equalizar os membros da federação, buscando condições de vida uniformes (ou equivalentes), consagrados no artigo 72 da Lei Fundamental. (BURGUESS, 2016).

Dentre as conclusões que se pode ter até o presente momento, é que ao investigar como se formam e se perpetuam as federações, os princípios basilares não devem ser reduzidos a um mero cálculo. As funções econômicas básicas de um determinado governo entendem a alocação de recursos, estabilização e redistribuição, mas um apontam também para um funcionamento eficiente, eficaz e equitativo, sendo que este não pode ser explicado somente a partir desses termos.

Uma explicação sobre a função e o papel do federalismo também exige que é necessário levar em consideração as dimensões constitucionais e políticas dos sistemas federais. Estes devem introduzir premissas constitucionais estabelecidas em toda e qualquer federação, como, por exemplo, a natureza do sistema político, o papel dos órgãos federais e constituintes dos sistemas partidários e a durabilidade dos valores federais.

Nesse sentido, se pode analisar que em uma estrutura federal, a lealdade deve ocorrer em todos os entes federados, ou seja, união e estados (quando há a figura dos municípios como entes a lealdade também deve estar presente, como no caso brasileiro) sendo que compartilham da soberania. E quanto aos outros critérios de legislação, financiamento e administração se verifica que todos estes devem atuar nos termos apontados - de modo compartilhado e coordenado.

Uma federação possui formações cooperativa e competitiva, e será analisado de forma mais abrangente nos próximos capítulos. Porém, de forma inicial, para conduzir a análise do federalismo enquanto estrutura, o modelo dual começa a ser formulado após a independência americana, baseado nas 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. Estudiosos da época da época compreendem que o surgimento dessa estrutura decorreu das políticas do *New Federalism* dos governos de Richard Nixon em 1969 a 1974 e Ronald Reagan em 1981 a 1989, pois houve uma maior necessidade de atribuição de responsabilidade ao nível estadual quanto à oferta de políticas públicas – fortalecendo a descentralização, fato que não ocorria anteriormente. Reverbel (2012) entende que o federalismo americano é a primeira derivação encontrada.

Uma das características deste modelo é a atuação do governo estadual dentro de

seus limites territoriais, onde cada um deve respeitar a sua competência. Dessa forma, decorre uma divisão de poder entre governo nacional e estadual, tendo uma concorrência e competitividade entre estados quando uma tarefa não está expressa na norma fundamental. (REVERBEL, 2012). Determinada federação poderá ter diversas formas institucionais e legais, a depender da vontade e interesses políticos de cada País. A forma competitiva pode ser analisada por sua descentralização e repartição de competências de forma horizontal, onde um dos opostos a ele é o modelo de cooperação, que tem como principal marco a relação entre os entes federados. O modelo possui uma repartição vertical de competências, em que é priorizado os mecanismos de cooperação e aproximação dos entes. (ARRETICHE, 2012). Um espécie de rivalidade entre poder central e estadual acaba sendo substituído pela cooperação e solidariedade entre os membros, tendo como objetivo a correção ou atenuação de desigualdades regionais visando um equilíbrio da Nação.

Retomando, as formatações dos Estados influenciam significativamente nas tomadas de decisões, de cunho centralizado ou descentralizado. Assim, o federalismo reconhecido como forma de organização do Estado surge em 1787 nos Estados Unidos da América. O debate sobre a origem das federações esteve ligado a uma união de territórios com identidades semelhantes, a fim de que pudessem coordenar melhor assuntos específicos que seriam de interesse de todos os entes que a ela pertenciam. Riker (1975) em seu estudo realizado em 1975 apontou condições pelas quais as federações seriam criadas, fatores estes que seriam comuns a todas as estruturas, assim ele examinou 18 federações.

A primeira condição estaria relacionada ao desejo dos agentes políticos em oferecer barganha para aumentar o seu controle no território de forma pacífica, lutando contra ameaças militares ou diplomáticas. A segunda estaria atrelada a disposição dos agentes políticos, que pertencem a territórios diferentes, em aceitar a barganha e desistir de algo em prol da união. (RIKER, 1975).

A abordagem de Riker (1969) quanto às origens do federalismo era refletida na turbulência intelectual da ciência política – característica dos anos 1960 e 1970. A sua principal tarefa era reafirmar o lado político, pois estava convencido de que o federalismo em si não trazia uma vantagem econômica ou sociológica - ele era essencialmente político. Mas tais preocupações teóricas formuladas por Riker (1969) podem ser debatidas

atualmente? O autor fundamentou a sua abordagem na ideia de que os agentes políticos racionalmente fazem barganha envolvendo mútuos benefícios, sendo que as condições identificadas por ele são necessárias para a conclusão da formação de Constituições federais, por exemplo. Entende que para as estruturas federais é necessário que exista uma questão significativa suficiente para obrigar os atores participantes de negociar e isso seria mutuamente benéfico.

Sem essas duas políticas necessárias – de expansão e vontade dos políticos de aderir lealdades entre os entes – as federações não poderiam existir. Para contextualizar, o entendimento de Riker (1969) para “barganha” relacionava-se a uma prática de acordo entre líderes nacionais e funcionários do governo que tinham como objetivo o de agregar o território, melhorar a tributação e aumentar a força dos exércitos. Ou seja, buscavam expandir o seu controle sobre um território, onde a federação seria o único meio para realizar uma expansão desejada sem o uso da força. Existem vários problemas apontados por Burgess (2014) na construção da natureza da barganha, ou como essas federações foram formadas.

1 There is an implicit assumption that it is possible to distinguish between those who offer the bargain and those who accept it when in practice this is often extremely difficult, if not impossible.

2 It is taken for granted that it is always the ‘prospective national leaders’ who offer the bargain and ‘the officials of the constituent governments’ who accept it when this is not necessarily the case for every federal formation.

3 There is an implicit assumption of a clear delineation on role(s) between the national (central) elites and the subnational (regional) actors when in reality 80 Concept and meaning the ‘prospective national leaders’ are frequently officials of the constituent governments and vice versa.

4 There are very often other links, such as membership of the same political party or of the same religious or ethnic group, that overlap and complicate the picture, serving to undermine the neat demarcation between so-called central and regional actors.

5 The existence of role accumulation makes it impossible in practice to assess in which capacity the delegate to a constitutional bargain is acting.

6 It is based upon an implicit assumption that we know the political convictions that motivate the parties and participating actors.⁵ (BURGUESS, P. 81, 2014).

⁵ **Tradução livre:** 1 Existe uma suposição implícita de que é possível distinguir entre aqueles que oferecem a barganha e aqueles que a aceitam quando na prática isso é muitas vezes extremamente difícil, se não impossível.

2 É dado como certo que são sempre os "líderes nacionais em potencial" que oferecem a barganha e 'os funcionários dos governos constituintes' que aceite-o quando este não for necessariamente o caso de toda formação federal.

3 Existe uma suposição implícita de uma delimitação clara das funções entre os elites nacionais (centrais) e atores subnacionais (regionais) quando na realidade os "líderes nacionais em potencial" são freqüentemente funcionários do constituinte governos e vice-versa.

Essas advertências feitas pelo autor consistem em obstáculos para que a história seja interpretada e analisada, pois são fatores que delineiam a união em uma federação. Com relação às controvérsias que cercam o debate intelectual sobre a formação das federações é importante analisar como e o porquê da existência dos Estados, para isso analisa-se a Suíça, Canadá, Austrália, Índia, Malásia, Áustria e Brasil.

Para poder se observar melhor que os motivos de uma união federal, não são difíceis de serem identificados, pois em alguns países os fatores políticos podem superar os socioeconômicos ou vice e versa. É importante reconhecer ainda que existe um processo que envolve a criação de uma federação: primeiro um desejo de união e em segundo a decisão de se ter uma federação. Alguns modelos serão melhor aprofundados em capítulos posteriores, como a Suíça e Áustria.

O Canadá no ano de 1867 se tornou uma federação e teve a principal diferença de ser o primeiro a combinar uma tradição parlamentar, baseado no modelo de *Westminster* – com princípios federais. A tradição parlamentar britânica está enraizada nos preceitos de ordem e estabilidade e em uma fusão de executivos e legislativos, onde uma autoridade executiva forte resulta na capacidade de manter a maioria entre os representantes no parlamento. (MARTIN, 1995)

Os entes compartilham poderes e competências, contudo a raiz do federalismo é comumente compreendido por um governo unitário e centralizado, enquanto outros modelos são de ordem federal descentralizada, podendo acomodar minorias dentro de grupos compostos, por exemplo. Os relatos sobre as origens da federação canadense enfocam quatro fatores principais: o primeiro relacionado ao impasse político na província do Canadá, o segundo a ameaça dos Estados Unidos, em terceiro vários imperativos econômicos e em quarto os nobres com a visão de um sonho nacional. (BURGUESS, 2014).

A formação da federação nesse país parece incontroversa: um dos textos retirados

4 Muitas vezes, existem outros links, como pertencer ao mesmo grupo político partido ou do mesmo grupo religioso ou étnico que se sobrepõem e complicam a imagem, servindo para minar a demarcação pura entre os chamados atores centrais e regionais.

5 A existência de acumulação de papéis impossibilita, na prática, avaliar em que capacidade o delegado de uma barganha constitucional está agindo.

6 É baseado em uma suposição implícita de que conhecemos as convicções políticas que motivam os partidos e os atores participantes.

dos debates da confederação e emanados de duas conferências coloniais em Charlottetown e Quebec em 1864, culminaram em 1866 uma terceira conferência em Londres, onde o governo britânico participou e corroborou as evidências dessa interpretação convencional acima relatada. (RIKER, 1969)

Ainda, a sua constituição em 1867 remonta a princípios constitucionais muito anteriores. A criação de um Canadá federal deveu-se a um vitorioso que o via como o melhor modo de escapar do engarramento político da província. Portanto, o papel britânico não era de pressão e comando, mas de apoio. Essa foi a combinação de forças e interesses políticos na província, junto com o apoio do governo britânico que trouxe o que estava no ar há décadas para uma conclusão bem-sucedida – devendo-o ser, pois criou uma federação imanente nas províncias da Nova Escócia e New Brunswick, enquanto os britânicos Columbia e Prince Edward Island não entraram no sindicato até 1871 (RIKER, 1969).

As complexidades relacionadas a formação da federação canadense não cabem em poucos parágrafos, mas as reivindicações de Riker (1969) podem ser evidentes quando relata que os Estados Unidos pareciam uma ameaça imediata para o Canadá e foi a partir desse momento que a federação foi criada. Isso demonstra que as suas conclusões de que o Canadá não tinha quase nada para oferecer e melhorar a sua defesa interna, estão relacionadas as suas alegações, pois o país exibe ambas as condições muito claramente.

Canadian federalism is somewhat assymmetric – for exemple, the constitution guarantees that three of nine supreme court justices must be from Quebec, and Quebec operates its own pension plan, whereas other provinces are covered by a national plan. (...) Like the United States, Canada is a large country, but unlike its neighbor to the south, Canada has a relatively small and highly dispersed population. (ROZELL; WILCOX, 2019, p. 96-97)⁶

A Austrália se tornou uma federação em janeiro de 1901, mas sua formação deve ser definida a partir de suas relações imperiais britânicas no século XIX, sua evolução constitucional e política, interesses e desenvolvimentos socioeconômicos e ao final seu tamanho geográfico. Uma das grandes razões para a Austrália se reunir está relacionada

⁶ **Tradução Livre:** O federalismo canadense é um tanto assimétrico - por exemplo, a constituição garante que três dos nove juízes da corte suprema devem ser de Quebec, e Quebec opera seu próprio plano de pensão, enquanto outras províncias são convertidas por um plano nacional. (...) Como os Estados Unidos, o Canadá é um país grande, mas, ao contrário de seu vizinho ao sul, o Canadá tem uma população relativamente pequena e altamente dispersa.

a sua relação entre a sua extensão territorial, população e tamanho das unidades políticas. Assim, a geografia e economia da Austrália juntamente com suas políticas separadas, autônomas e independentes pavimentaram um caminho para um governo federal. O país em 1890 serviu para reforçar as diferenças de estado que definiram a diversidade australiana. (GALLIGAN, 1995)

Em poucas palavras, a federação australiana indica que mesmo que a ideia federal não seja um conceito popular, era sempre provável que fosse a opção mais aceitável para a independência colonial. Havia uma diversidade suficiente na história, política, autonomia para justificar uma possível resposta constitucional. A Austrália se formou sob uma réplica da América, Suíça ou Modelo federal canadense, ela tinha qualidades dos povos que geralmente são negligenciadas. (GALLIGAN, 1995)

Na Índia o federalismo foi adotado em 1950, o primeiro termo era notável por sua ambiguidade estudada nos debates constitucionais ocorridos na Assembleia Constituinte, onde foi adotada uma nova constituição. A cronologia dos eventos que forjaram a repartição da Índia em 1947, estabelecendo os dois domínios independentes da Índia e do Paquistão, que influenciou as pressões para uma federação. Ainda, o domínio do partido que representa a população hindu da Índia e a conseqüente constituição indiana foi um documento que expressou princípios e sentimentos humanitários, e que se misturaram com aqueles que incorporam a praticidade e os detalhes direcionados ao nível. (HARDGRAVE, KOCHANEK, 1986) As principais forças motrizes que levaram para a criação do federalismo na Índia foram:

1 The interaction of the British colonial pattern of centralisation and the thinking of the Indian political leadership.

2 The British desire to bring together within a single constitutional system the parts of India under indirect rule – the princely states – and those under direct rule – the British provinces with representative institutions.

3 The British concern about communal rights and communal status between Hindus and Muslims meant that issues of states' rights were generally subordinated to the larger, more dangerous, challenge of seeking to accommodate Muslim anxieties within a united India.

4 The experience of partition in 1947 demonstrated the inherent dangers of separatism to those constructing the constitution and predisposed them to favour centralisation.

5 The goals of economic development and modernisation seemed to require a strong central authority capable of directing the economy. 6 The existence of a highly centralised, hegemonic mass party and the absence of a strong state and regional parties supported a centralised federal formula⁷. (WATS, 1966, p. 16).

⁷ Tradução livre:

1 A interação do padrão colonial britânico de centralização e o pensamento da liderança política indiana.

Diante da complexidade das circunstâncias que cercavam o governo federal durante 1946 a 1949 era possível observar a expansão territorial e a condição militar como requisitos para a criação da federação indiana.

A federação Malaia tem origem em 1895, quando os Estados Federados da Malásia – Selangor, Perak, Pahang e Negeri Sembilan foram formados pela administração colonial britânica. Não se podia a considerar como uma federação em sentido estrito, mas o real significado do Tratado da Federação reside na ideia de uma federação implícita, que abriu caminho para o estabelecimento de um verdadeiro governo federal. A imposição britânica da União Malaia e a força da oposição acabou levando para a sua abolição em 1948, onde foi substituída no mesmo ano por uma nova constituição garantindo o federalismo. (BURGESS, 2014)

O acordo da federação da Malásia criou um estado com os mesmos estados, reconhecendo a identidade dos entes e fortalecendo os estatutos em relação aos chineses, indianos e outros não malaios, introduzindo uma lei de cidadania restritiva que discriminava não malaios – em termos mais práticos, a nova federação tinha fortes características unitárias com um governo centralizado. A constituição não garantiu a autonomia dos estados-membros e muito menos abordou o direito dos estados; teve como principal objetivo acomodar as pressões comunitárias que refletissem em uma heterogeneidade da população e centradas em questões de cidadania, idioma, religião, privilégios e educação. Pode-se afirmar que no caso da Malásia, as considerações estratégicas foram abertamente primordiais, nos motivos para ampliar e adaptar uma federação que já existia. (RICKER, 1969).

Diante do exposto, pode-se verificar que o federalismo não possui uma fórmula própria a ser seguida, cada país se adapta no modelo de organização do estado com

2 Os britânicos desejam reunir, em um único sistema constitucional, as partes da Índia sob domínio indireto - os estados principescos - e aqueles sob domínio direto - as províncias britânicas com instituições representativas.

3 A preocupação britânica sobre direitos e status comunais entre hindus e muçulmanos significava que as questões dos direitos dos estados eram geralmente subordinadas ao maior e mais perigoso desafio de procurar acomodar as ansiedades muçulmanas em uma Índia unida.

4 A experiência da partição em 1947 demonstrou os perigos inerentes ao separatismo àqueles que construíram a constituição e os dispuseram a favor da centralização.

5 Os objetivos do desenvolvimento econômico e da modernização pareciam exigir uma autoridade central forte, capaz de direcionar a economia. 6 A existência de um partido de massa hegemônico altamente centralizado e a ausência de partidos estaduais e regionais fortes apoiavam uma fórmula federal centralizada

base em sua necessidade, uns mais centralizados, outros mais descentralizados, estrutural e financeiramente.

2.4 Federalismo no paradigma contemporâneo brasileiro.

O Federalismo no caminho de construção brasileiro será analisado a partir de suas constituições, de forma mais aprofundada, no capítulo final da tese. Este tem o intuito de verificar o modelo federal brasileiro ao longo destes anos de formação. Para observar esse processo analisa-se brevemente a alternância dos períodos de centralização e descentralização na história brasileira – identificando a centralização com o autoritarismo e a descentralização com os avanços da democracia – como realizado nas estruturas dispostas anteriormente. (KULGEMAS, 2001).

Basicamente, a Constituição de 1891 implementou moldes soberanos com excessivo poder por parte da União. As críticas ao momento foram diversas, pois o modelo federal não cumpriu com os desejos dos federalistas. A forma de centralização foi “asfixiante”, considerando que o resultado foi o domínio exclusivo da União do poder político com fundamentos no liberalismo inglês, federalismo americano e democracia francesa (MELO; SCHULTZE, 2016).

A reforma ocorrida em 1926 impôs aos membros subnacionais algumas funções de representação das minorias, impossibilidade de reeleger governadores e competência do legislativo para decretar reformas constitucionais, visando o fim do impasse financeiro nos entes federados e a intervenção financeira da União sobre os estados. Após, em 1934 o Brasil firmou o regime federativo aumentando o poder da União e deferindo-lhe competências não especificadas que pertenciam aos estados, e nesse momento o federalismo brasileiro mostra sua face. (MELO; SCHULTZE, 2016).

A Constituição de 1937 implementou a ditadura da Era Vargas e extinguiu a federação organizando o estado novo, uma forma de ditadura que atuava de modo autoritário. O período democrático da Constituição de 1946 foi então interrompido pela instituição do regime militar, desencadeando em uma centralização do poder, com extensão até 1985, diante da retomada da redemocratização brasileira. Tal transição desencadeou a promulgação da Constituição de 1988, restando demarcada a forte descentralização federativa. De acordo com Kulgemas (2001, p. 34),

No momento da promulgação da Constituição de 1988 a reação à centralização fiscal do regime autoritário atingiu seu ponto culminante; o padrão de organização federativa que então emerge é tido como um dos mais descentralizados entre os países de desenvolvimento.

A origem do federalismo brasileiro perpassa por momentos de centralização, onde a União possuía um maior poder ante aos demais entes federativos, analisando que após 1988 a forma federativa tornou-se resistente. A Constituição de 1988 visou a promoção e estruturação de uma forma federal cooperativa, na tentativa de descentralizar a estrutura aumentando a autonomia dos entes, inclusive para os municípios consagrados pelo ordenamento como entes da federação. O artigo primeiro da norma fundamental estabelece o modelo de estado e governo, possuindo um coroamento da evolução da federação brasileira, quando se vislumbra maior autonomia aos estados-membros e a busca pelo equilíbrio da Nação.

Assim, como forma de estruturar o modelo cooperativo, se buscou a ampliação das competências comuns e concorrentes, possibilitando a interlocução entre os membros para a implementação de reformas e auxílio para com as políticas sociais. Porém os entes não aprenderam como agir de modo cooperado, sendo que é importante destacar que o sistema de repartição de competências possui baixa operabilidade prática, além de que a repartição de arrecadação tributária não foi concretizada de forma igualitária e justa, pois os municípios – entes menores e mais próximos aos cidadãos – foram vinculados à inúmeras tarefas sem o aporte financeiro para sua realização.

O que não pode ser analisado na adoção da ideia de federalismo cooperativo é a falta de mecanismos cooperativos mais eficazes. O autor Kulgemas (2001) emprega a expressão “federalismo predatório”, caracterizando a situação marcada pelo conflito permanente em volta dos recursos a serem distribuídos entre os membros da federação. E pela guerra fiscal que pode ser visualizada entre estados (inclusive por vezes entre municípios), com o intuito de atrair novos investimentos através da renúncia tributária.

Assim, a formatação federal brasileira acena para esse caráter predatório entendido pelo autor supracitado, onde pode ser observada a falta de instrumentos que visem a prevenção desses conflitos e o estabelecimento de incentivos para que a cooperação ocorra, principalmente no sentido vertical, eis que no horizontal ao menos já se emprega uma forma que seriam os consórcios intermunicipais, servindo como meio cooperativo entre municípios para a concretização de competências comuns unidos ao compartilhamento de custos. Ao partirmos dessa ideia, onde o federalismo é uma versão

democrática, se faz necessário destacar as capacidades atreladas a essa forma apontada por Camargo (2001, p. 74-75).

Promover a continuidade e estabilidade dos processos de escolha dos governantes, em diversos níveis de governo;
Institucionalizar mecanismos de representação, de repartição de competências e de recursos que garantam previsibilidade e autonomia no exercício do poder partilhado;
Socializar mecanismos de controle plenamente utilizados pela *constituency* e criar *checks and balacens* entre os diferentes poderes, que garantam a transparência e *accountability* aos atos governamentais e às políticas públicas;
Combinar, de forma dinâmica e atualizada, mecanismos de cooperação e de competição entre os entes federados;
Garantir a participação civil e seu envolvimento direto com decisões de seu interesse, especialmente no plano local.

Concretizar os apontamentos acima realizados pode não ser uma tarefa fácil, contudo não é impossível. Preliminarmente, se destaca que na Alemanha o federalismo cooperativo, que surge após a Segunda Guerra Mundial envolvendo muito mais do que uma distribuição de competências, este formou lideranças democráticas, abrangendo os mais diversos segmentos da sociedade na condução dos negócios públicos. No Brasil tal processo participativo foi perfectibilizado pela Constituição de 1988, embora sua implantação seja desigual e incerta. (Camargo, 2001).

Como o federalismo brasileiro é trino, existem tensões entre todos os entes, onde cada um quer isolar algum parceiro e maximizar seus próprios resultados. Observando a debilidade da maioria dos municípios e estados pode-se notar que essa tendência para a competição predatória não pode levar a nenhum lugar. O modelo cooperativo, conforme será analisado posteriormente, pode ser um instrumento de neutralização das distorções do federalismo assimétrico, e nesse sentido mostra-se necessário também o fortalecimento dos municípios, que são detentores de diversas competências, de interesse local e comuns, e que por vezes não consegue realizar por absoluta impossibilidade orçamentária.

De forma clara, existe no Brasil um excesso de competências concorrentes, gerando uma desordem, porém mesmo com essa situação, que pode ser encontrada no artigo 23 da Constituição Federal, poderá ser perfectibilizado um federalismo cooperativo municipalista, no sentido de fortalecer os entes locais para o cumprimento de suas tarefas, por ser o ente mais próximo do cidadão, que é o propósito da criação de um Fundo Constitucional Compensatório, que tenha como base a análise da solidez financeira do ente municipal.

Em consonância ao explanado, o autor Quintiliano (2012, p. 88) compreende que “repartir as competências não significou apenas compartilhar poderes e receitas; implicou também a divisão de obrigações e, principalmente, de despesas”. Dispondo que 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”.

Desse modo, restaria 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, quando tais condições não são verificadas. Esses dois polos de conflitos, tanto negativo como positivo são considerados como obstáculos para a concretização dos direitos constituicionais e que precisam de ação prestacional do Estado, como exemplo as disciplinadas no artigo 23.

Para entender o paradigma brasileiro frente a teoria geral do federalismo contemporâneo, tem-se ainda o artigo 30 da Constituição Federal de 1988 que atribui diversas das tarefas conhecidas como de interesse local, e nesse sentido não exclui a necessidade de uma distribuição desses encargos, pois parte das competências administrativas que estão dispostas tanto no artigo 23 como no artigo 30 são sobrepostas.

Uma das maiores dificuldades reside no fato de que grande parte dos municípios não possuem condições de gerar recursos próprios, restando dependentes das transferências constitucionais. Desse modo, é necessário um maior fortalecimento financeiro dos municípios, concedendo condições técnicas e administrativas de implantação das políticas públicas, por meio da cooperação com outros entes – este fato está atrelado em outras federações, com entes subnacionais fortalecidos.

A forma mais correta para isso, é a descentralização da execução na forma cooperativa e coordenada entre todos os entes federativos. Restando claro que faltam mecanismos de implementação para que um federalismo cooperativo venha a ser consolidado no Brasil. Contudo alguns exemplos mostram resultados positivos, como é o caso Alemão, que possui como base do federalismo o Princípio da Lealdade entre os entes da federação e equalização financeira nacional, como será analisado nos próximos capítulos.

Diante dessa perspectiva, considerando que o caso Brasileiro possui a figura dos municípios, e ainda que a estrutura é constitucionalmente vinculada a forma federal cooperativa, estes entes não perderiam a sua autonomia, quando se vislumbra mecanismos de equalização, como em Países a serem vistos. A estrutura restaria mais fortalecida, frente a efetivação de determinada competência. Assim nessa relação é possível o estabelecimento de objetivos comuns. Ainda, essa formatação pode ter uma independência na ação, analisando as peculiaridades de cada ente local, 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.

Tal ponderação, quando analisado na perspectiva da teoria geral federal, deve ainda ser implementada, devendo ter uma atuação cooperada entre todos, visando a não geração de conflitos. Essa combinação das políticas descentralizadas e coordenadas serve para a garantia da capacidade e adaptabilidade de aprendizado da administração e da política quando ao desenvolvimento que é incerto. Cada ente precisa analisar também a sua realidade, para que as decisões sejam tomadas de modo equitativo em todo o território brasileiro.

Porém, o federalismo ainda não passou no teste, quando são observadas as consequências econômicas e financeiras e modo de superação delas. Não se deve pensar que está se efetivando um ideal cooperativo com a ajuda financeira para municípios em todo o País sem a análise da solidez financeira de cada um - e isso não é executado apenas por meio de uma regulamentação uniforme, e sim de compartilhar encargos de modo aceitável e apropriado, sendo isso discutido pelos entes federados.

Ao final do capítulo, cabe analisar a seguinte construção realizada, analisando-se países considerados entre descentralizados e federais.

Tabela 6: Estados federais e descentralizados.

Entes subnacionais com autonomia e competências residuais	Anotações	Estado referido como "federal" na Constituição	Ano da Constituição
--	------------------	---	----------------------------

Argentina	Sim	Entes subnacionais possuem poderes residuais; regime local.	Sim	1853
Austrália	Sim	Os Estados mantêm os poderes que tinham sob as constituições pré-federação, desde que a Constituição não os atribua ao parlamento nacional. Poderes do Parlamento Nacional definidos.	Sim	1900
Áustria	Sim	Poderes residuais para Länder; (entes subnacionais)	Sim	1929
Bélgica	Sim	A autoridade federal só tem poder em assuntos explicitamente atribuídos a ela pela Constituição e pelas leis federais; outros assuntos são atribuídos aos entes regionais.	Sim	1970
Brasil	Sim	Poderes residuais concedidos aos estados e aos municípios.	Sim	1988
Alemanha	Sim	Poderes residuais dados a Länder (entes subnacionais)	Sim	1949
Malásia	Sim	Poderes residuais atribuídos aos estados, em diversas áreas e explicitamente reservado aos estados em anexo a legislação.	Sim	1957
México	Sim	Estados com poderes residuais.	Sim	1917
Nigéria	Sim	Concede aos Estados o poder de legislar sobre qualquer assunto não atribuído ao legislativo federal; responsabilidades locais e estaduais também enumeradas.	Sim	1999

Suíça	Sim	Poderes residuais atribuídas a cantões.	Sim	1874
Venezuela	Sim	Poderes residuais aos Estados	Sim	1961
Etiópia	Sim	Poderes residuais concedidos aos estados.	Sim	1994

Fonte: elaboração própria.

Assim, realiza-se no próximo capítulo o estudo dos pressupostos teóricos do federalismo alemão, perfectibilizado por meio de seus pilares cooperativo, que servem de base ao estado federal brasileiro. Destaca-se ao fim que os princípios basilares que norteiam o federalismo cooperativo alemão podem trazer resultados positivos para o modelo brasileiro, principalmente quando perfectibilizam a cooperação e equalização de recursos, devendo-se investigar qual as potencialidades para a sua aplicação.

3 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS DO FEDERALISMO: PRINCÍPIO DA EQUALIZAÇÃO FINANCEIRA / *FINANZAUSGLEICH* E PRINCÍPIO DA LEALDADE À FEDERAÇÃO / *BUNDESTREUE*

A conceituação do federalismo, conforme já evidenciado, ocorre a partir da compreensão da definição de Estado, gerando divergências entre os diversos autores. E quando se busca um conceito de Estado que venha a suprir todas as correntes doutrinárias, é algo quase impossível, uma vez que este é um modelo complexo e que pode ser visualizado por meio diversas maneiras, e por vários ângulos. Por tal razão, o federalismo pode ser compreendido como um dos fatores importantes para uma análise do Estado contemporâneo, sendo o seu essencial princípio, a união de Estados autônomos que formam um sistema em uma nação comum.

A estrutura interna das federações trazem diferentes níveis de governo, onde cada um possui autoridade diante de sua população e território. Assim, o governo central, subnacionais, são independentes, autônomos e com poder para a implementação de políticas públicas. Em federações contemporâneas, como é o caso brasileiro, o federalismo tem como base a cooperação, detendo formas de ação conjunta, entre os membros, mantendo a autonomia de decisão e capacidade financeira.

A Alemanha vem sendo considerada como um dos exemplos de uma estrutura federalista cooperativa e esta não é apresentada somente por meio de uma cooperação

genérica entre a União e estados-membros, sendo muito maior que isso. Quando uma Federação possui essa característica, resulta em várias formas especiais de relação com as outras instâncias estatais. O pilar de sua estrutura interna é o desenvolvimento do País de forma equilibrada, em que os programas venham a ser regionais e locais. Se visualiza uma construção conjunta baseada na lealdade federal, integração política e equalização fiscal, onde a consciência da importância de uma atuação comum sem prejudicar os demais e com vista ao desenvolvimento é de suma importância.

A evolução do federalismo cooperativo na Alemanha pode vir a ser observada pelas mudanças com referência ao arcabouço teórico proposto. Com a Constituição imperial no ano de 1871 se analisa o exemplo do federalismo hegemônico em que também se criam diversas formas como um pseudo-federalismo. E posteriormente se deve considerar o período nazista, onde se teve uma alta centralização do poder, fazendo com que os estados e municípios percam autonomia política, administrativa e financeira.

O período de Weimar, onde não se verificam maiores mudanças nesse sentido, tem-se aqui um Estado Unitário e descentralizado, contudo ainda hegemônica. A atual Lei Fundamental de 1949 e suas principais reformas possuiu como principal intuito o impedimento de abuso de poder político, visando a busca pela reconfiguração e seu modelo, com o equilíbrio de poderes e uma separação vertical do federalismo. Nesse ponto se começou a buscar o federalismo cooperativo.

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

Conforme já mencionado, para a consolidação e manutenção da estrutura federativa alemã identificam-se três principais pilares: o princípio da lealdade federativa, a integração política e a equalização financeira ora objeto de estudo. Este capítulo contribui para a resposta da problemática de pesquisa, que busca analisar as potencialidades de aplicação destes princípios no Brasil por meio da criação de um Fundo Constitucional Compensatório, calculado a partir da solidez financeira dos municípios.

3.1 A construção histórica do federalismo alemão

Na federação alemã a partir da Idade Média ocorreram várias tentativas para a organização da Alemanha em um Estado Federal. Entre aqueles anos até 1806 havia o Sacro Império Romano de Nação Germânica, formado por trezentos territórios. A forma vislumbrada tem conotação de uma confederação de Estados, baseados no sistema feudal peculiar, não recebendo algum caráter de Estado-Nação (REUTER, 1983). Mesmo que com a formação do Império naquele período, a Confederação do Reno (no comando de Napoleão Bonaparte) e a Confederação Alemã de 1815 eram conhecidas como alianças entre estruturas que possuíam uma autoridade central, onde em 1897 os estados alemães se unem e criam o Império Alemão sob o comando da Prússia.

A evolução da estrutura federal alemã pode ser vislumbrada através de mudanças significativas com referência ao arcabouço teórico proposto. Gibson e Falletti (2004) são autores que diferenciam duas dimensões ao longo das quais os sistemas federalistas variam. Primeiramente, uma delas estaria vinculada 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 entes subnacionais exercem poderes consideráveis, sempre com submissão para com a centralidade. Em segundo, a dimensão aborda as relações entre as estruturas envolvendo a diferenciação entre variedades hegemônicas e pluralistas do federalismo. O hegemônico aponta para uma situação onde um único estado possui a capacidade de exercer uma influência proporcional sobre os demais; e na variante pluralista o poder está mais uniforme - disperso entre os diversos estados. (GIBSON E FALLETTI, 2004).

A combinação destas dimensões apresentadas começa a produzir um espaço analítico, em que 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, conforme apontam Thelen e Karcher (2013). As origens da estrutura alemã e do *Bundesrat* (Conselho Federal) não podem ser separadas, pois estão interligadas ao nascimento do próprio Estado-Nação. O surgimento de sua fundação, ou seja, do império alemão unificado inicia no ano de 1870, onde o Monarca Prussiano Wilhelm I e ministro da guerra austro-prussiana de 1866 abrem 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* alemão⁸ na guerra franco-prussiana em 1870, decorre a União de vinte e cinco estados alemães, com diversos tamanhos e estruturas de governos. As instituições centrais da nova nação permeavam entre o executivo nacional (chefiado pelo imperador e o seu chanceler), o parlamento nacional (*Reichstag*) eleito através do sufrágio masculino, universal e secreto; e o conselho federal (*Reichsrat*)⁹ composto por delegados designados que representavam esses governos dos estados constituintes. (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, large states were regularly consulted before the introduction of important legislation¹⁰.

Desse modo, a Alemanha até 1871 criou várias formas como um “pseudo-federalismo”. (BEYME, 1993). Já com a República de Weimar não ocorreu um salto para o federalismo, e sim para uma forma de 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*, porém o *Reichstag* possuía a oportunidade de fazer oposição ao *Reichsrat*. (REUTER, 1983). No papel de unificação o Conselho

⁸ 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).

⁹ 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*).

¹⁰ **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.

Federal alemão desempenhou uma função basilar para a estabilização do governo imperial autoritário frente a um contexto marcado por pressões para a abertura democrática. O autor Pflanze (1990) assinalou que o Bundesrat era um componente chave para o equilíbrio da Alemanha, se fosse pensada em uma desorganização no caso de ocorrer que instituições centralistas e particularistas fossem colocadas umas contra as outras; nações contra as dinastias; confederação contra a Prússia, *Bundestag* contra o *Bundesrat*¹¹, centralismo contra o particularismo.

Em sequência, o período de Weimar (1919 a 1933)¹² restou alterado para a versão mais centralizada, mas ainda hegemônica, onde o poder se tornou central na medida em que o governo nacional assume o controle sobre as questões fiscais, com planos de reconfiguração dos estados, porém isso falhou, conforme o entendimento de Thelen e Karcher (2013). Com o surgimento da Constituição de Weimar o federalismo prevaleceu através de uma diminuição 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, a formatação administrativa desenvolveu e expandiu as suas responsabilidades no exercício da lei e sob a influência sobre *Bundesrat*, tendo como limitação apenas o direito ao veto suspensivo. Assim, o monopólio da legislação fundamental estava com o *Bundestag*. (FRICKE 2006).

Tal fato levou a Alemanha, por meio do *Bundestag*, a recair dentro da área de competência dos Estados na justificativa de que estes não possuíam uma autonomia financeira. Assim, os unitaristas quando elaboraram a Constituição de Weimar, deixaram o governo central mais forte e os seus entes subnacionais enfraquecidos. Tais medidas adotadas por parte do império caracterizaram uma fraqueza constitucional e institucional do federalismo, ocasionando em uma deterioração do federalismo. (FRICKE, 2006, p. 5).

Diese Maßnahmen seitens des Reichs gegenüber den Ländern charakterisieren die verfassungsmäßige und institutionelle Schwäche des Föderalismus in der

¹¹ **Bundestag** é chamado o Parlamento Federal da Alemanha, onde os seus membros chamados de deputados, eleitos pelo povo, são representados de acordo com 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.

¹² 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.

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 1932¹³.

A partir disso, como forma de responder ao momento enfrentado, ocorre em 1932 o conhecido *Preußenschlag*, ou Golpe da Prússia (é necessário destacar que no ano de 1918 as monarquias foram abolidas e a nobreza perdeu seu poder político, enfraquecendo 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 acabam em eleger o Reich alemão e chanceler como sucessor dos ministros Prussianos, apontando para um término do federalismo da República de Weimar com o julgamento dessa disputa por parte do Tribunal Constitucional. Dessa forma, o comando da Prússia restou abolido efetivamente em 1932 e oficialmente no ano de 1947, no entendimento de Fricke (2006).

Em sequência, mis precisamente em 30 de janeiro de 1933 o "líder" do "Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei" (NSDAP) - (Partido Socialista Alemão dos Trabalhadores Alemães) Adolf Hitler foi nomeado Reich Chanceler pelo antigo presidente do Reich - Paul von Hindenburg como Chanceler alemão, e então nesse momento o federalismo construído pelo chanceler anterior restou literalmente rompido pelo terceiro Reich com a promulgação da *Gesetz über den Neuaufbau des Reichs*. Esse momento obscuro da história alemã, que ainda tem reflexos em sua economia, implementou 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 – uma forma de manter o poder nas mãos de um único homem.

Nesse mesmo período aumenta a organização dos distritos nazistas, característicos escritórios de caos e confusão de responsabilidades administrativas, aumentando a obscuridade na história alemã. Hitler teve um poder executivo audacioso e ditatorial no início de março e acima de tudo com o estabelecimento da ditadura o então Chanceler

¹³ **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.

exigia o direito de acesso à legislação. Por quatro anos este buscou ter o direito de legislar, até de forma inconstitucional, sem consultar o Parlamento. Somente os social-democratas rejeitaram essa imposição. Nipperdey (1980, p. 531) dispõe em algumas passagens 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'¹⁴.

Assim, um dos objetivos de Hitler em 1933 era desencadear uma revolução partidária e através dela possibilitar um poli centrismo regional. este conseguiu realizar com o apoio de uma série de leis e medidas especiais, principalmente por meio da nomeação de Reichsstatthalter.

Em resumo, o período compreendido entre 1933 e 1945 pode analisado por uma coexistência do centralismo do Estado tão tremendo, incisivo e obscuro, que o significado do período nazista para a história alemã em geral é, para a história do federalismo, o mais perturbador. Os traços marcados pelo lapso temporal não devem ser esquecidos e merecem fazer sempre parte dos estudos para que isso não se repita mais. Após isso, em 1945 ocorre, de certo modo, o renascimento do federalismo. (NIPPERDEY, 1980).

¹⁴ **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'.

Assim, com o fim da Segunda Guerra Mundial os ocidentais impuseram a organização do Estado alemão com base no federalismo. Os Aliados acenavam que um sistema federal serviria para evitar uma minoria estrutural sempre em detrimento de uma sociedade heterogênea (a parte ocidental foi homogeneamente estruturada), mas não foi assim considerada, 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 Basic Law. 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 a 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 models¹⁵.

A forma federal da antiga República não trás muitas assimetrias e frente aos conflitos sociais ocasionados na época, a política antes da reunificação da Alemanha restou caracterizada pela estrutura homogênea social e econômica, no entendimento de Schultze (1999). O autor aponta que a *Grundgesetz*¹⁶ de 1949¹⁷ teve como intuito impedir o abuso de poder público, visando a reconfiguração do federalismo com o controle e equilíbrio dos poderes, vinculado a uma separação vertical do federalismo. Nesse sentido, quando restou 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*

¹⁵**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.

¹⁶ Tradução livre: Lei Fundamental

¹⁷ Artigo 20: A República Federal da Alemanha é um Estado federal, democrático e social.

*Machtausgleich zwischen Bund und Ländern diene*¹⁸, 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"*¹⁹.

No período pós-segunda guerra a redação dos mapas nacional e estaduais traduziram para um federalismo mais plural, com autonomia estatal significativa, porém as sutis mudanças, causaram alterações na Alemanha de forma forte na direção da unitarização, eis que os legisladores estaduais diminuíram em conjunto, com o aumento do poder na câmara federal em nível nacional, (THELEN E KARCHER, 2013). Com o reestabelecimento da democracia o anterior Estado Unitário permaneceu fora até os anos oitenta, pois buscavam a expansão do federalismo cooperativo com a meta de uniformidade de condições de vida. (SCHULTZE, 1999).

Por conseguinte, os primeiros 20 anos da República federal restaram marcados pela unidade entre os membros subnacionais e o governo federal, fazendo proveito do crescimento econômico e da história do estado de bem-estar social, foi permitida a formação de um modelo de divisão de receitas que prevalece até o presente momento – a equalização financeira. Mesmo assim as decisões do governo federal são negociadas e conforme Limonji (2014) o modelo cooperativo restou constitucionalizado. No período de 1969 a 1982 surge uma mudança no controle por parte do Governo Federal, não ocorrendo de igual forma nos governos estaduais. O poder de veto do conselho federal ganha visibilidade, onde as propostas demonstradas pela coalização entre os liberais e sociais, permitiram que se tenha uma formação de um modelo integrado com planejamento e orçamento para o governo nacional e membros. (LIPPMANN, 2008).

O período mencionado foi marcado pela partidarização na política da Alemanha, assim como nas decisões cooperativas que começam a se tornar mais difíceis, frente a competição entre os partidos. Restadno este tempo frisado pelo impasse político, em que o alto crescimento econômico terminou e as fontes de desgaste da cooperação iniciam a se demonstrar de um modo mais evidente. (LIPPMANN 2008). Desde 1970 se vislumbrou

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

a regulação na distribuição dos poderes entre membros da federação, porém nenhuma comissão de estudos sobre a reforma, ou uma comissão constitucional do Bundestag e Bundesrat, após a reunificação não poderiam chegar a um consenso sobre mudanças realmente efetivas. O autor Benz (2003) analisa as três fraquezas do federalismo até 1962 e as relaciona com a possibilidade de ter desencontros entre os partidos políticos, a lentidão geral e a falta de transparência quando a decisão da política federal e a margem bem limitada de manobra da política estadual.

Diante disso, mesmo com as alterações ocasionadas após a nova lei fundamental, ocorreu uma confusão de competências, tendo em vista as funções governamentais do nível federal para os governos estaduais, as diversas tarefas comuns para os níveis. (BENZ, 2003). Assim, um rompimento que marca o caminho do federalismo, onde as decisões políticas na interação são perfectibilizadas pelo executivo no governo federal e no Estado, são visualizadas como pontos principais pela reforma constitucional de 1969. O Artigo 91 da Lei Fundamental compromete os entes no planejamento de forma conjunta com decisões cooperativas em tarefas que em princípio eram somente da centralidade.

Isso inclui uma melhora na estrutura da economia regional, principalmente com as reformas constantes, visando a ampliação da cooperação entre os entes federativos. Destaca-se ainda que essas reformas ocorreram no campo constitucional e financeiro, com a melhor divisão das receitas tributárias entre membros da federação, visando a equalização fiscal. Interdependência e transparência são consideradas como palavras-chave quando a discussão do federalismo era guiada pela ciência e política.

Desde de 1960 a ciência dispõe de várias críticas quanto ao estado unitário, assinalando fortemente para uma forma descentralizada, considerando esta uma ideia de resolução do problema de um passado não transparente e propenso a um bloqueio no modelo federalista. As reformas visavam o equilíbrio federativo, estabelecendo responsabilidades objetivas e processos de tomada de decisão com maior transparência. (BENZ, 2003).

Mesmo que os estados possuíssem por meio do *Bundesrat* um fortalecimento através da cooperação, visualizou-se o afinamento dos poderes legislativos e a responsabilidade financeira do governo federal, assim como com a partilha de receitas (SCHICK, 2004). Mas, é importante o fato frisado por Lippmann (2008, p. 4), quando entende que mesmo com a divisão dos governos federal e estadual, o federalismo alemão

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 Bundesländern²⁰.

Nessa toada, os municípios acabam possuindo competências e responsabilidades financeiras todos os entes subnacionais devem receber diretrizes para que possam realizar uma política responsável. Assim, a autonomia dos níveis políticos controlados de forma independente deve elevar o desempenho de suas funções, aponta Schick (2004). Aqueles que eram de acordo com uma reforma fundamental do federalismo vinculado à necessidade de reforço dos direitos de participação política dos cidadãos, demonstravam que os pontos fortes do federalismo devem retornar, ou seja, com oferecimento de formas possíveis de promoção das preferências regionais, buscando melhores condições para um Estado calcado na comunidade, com apoio aos interesses dos cidadãos locais (BENZ, 2003).

Nesse meio emerge a unificação em 1990, advinda como um desejo dos partidos alemães para a identidade do País, cabendo ao Governo federal assumir as rédeas da unificação (LIMONJI, 2014). É ocasionada a formação de um governo mais centralizado, em que os entes subnacionais têm um papel secundário. Porém, quando assumem esse papel em contrapartida surgem os custos da integração. Desse modo, o governo estava em uma situação difícil diante das demandas dos entes, ao contrário com aquilo que se esperava, pois conforme Limonji (2014) não ocorreu a criação de um Estado unitário disfarçado em uma federação, mas a expansão da federação marcada pela desigualdade entre os membros.

O debate as reforma federalista ganham impulso em 2003, onde os parlamentos estaduais debatem a a possibilidade de uma convenção com todas as legislaturas estaduais, convocando todos os partidos políticos. Essa ideia restou expressa na declaração de Lübeck, em 2003, onde o Bundestag, representado por diversos grupos detinham os seguintes objetivos (BENZ, 2008 p. 30):

²⁰ **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.

- 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;
- 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 Lösung²¹

Passados os anos a busca pela eficiência da Federação começa a ser concretizada em 2006 quando advém 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 pedia maior celeridade no processo legislativo e menor poder de vedação do *Bundesrat* (Conselho Federal); por outro lado os entes subnacionais solicitavam autonomia e garantia de que seus poderes constitucionais não fossem reduzidos; Burkhart (2009, 52) dispõe ainda que essa reforma ganhou o nome de “A mãe de todas as reformas”. Assim, a formação de uma federação equilibrada, frente as características apontadas anteriormente, foi idealizada ao longo de diversos anos.

Em 2006 vigorou uma Lei de Implementação da Constituição e da Reforma do Federalismo. A principal modificação 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 Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden. (DEUTSCHLAND, 1949)²².

²¹ 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.

²² 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 visou a modernização das relações financeiras entre estados e governo federal. Ainda, o *Bundestag* publicou sobre cinco benefícios advindos com a reforma federalista de 2006: benefícios para o governo federal, fortalecendo a competência exclusiva para propor leis federais. O poder de veto do *Bundesrat* continua a ser usado, tendo uma redução significativa. 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 tiveram uma aprovação, pois as competências que foram atribuídas aos estados, no campo legislativo, não garantem um espaço de manobra na política, diminuindo a irrelevância dos parlamentos. Referente ao *Bundesrat*, aponta Burkhart (2009) que a redução do percentual de leis que são passíveis, não representou uma modificação significativa; os estados aumentaram as suas competências e em contrapartida fazem a cedência ao governo nacional, de poderes adicionais, como a luta contra o terrorismo, abertura do direito ao veto sobre parte das leis nacionais agilizando então o processo legislativo. (BURKHART 2009).

As reformas na federação alemã continuam existindo, trabalhando-se as bases financeiras dos entes federados, sendo realizada em várias etapas. Dito isso, passa-se a análise dos princípios que regem esta estrutura federal cooperada.

3.2 O Princípio da Lealdade à Federação / *Bundestreue Prinzip* Alemão como elemento consolidador de competências.

O princípio da lealdade²³ à federação está vinculado à concepção contratualista do // *Reich* como tradução política das exigências de boa-fé e de confiança inerentes a todo

²³ Art. 20 Abs. 1 GG normiert das sog. Bundesstaatsprinzip: „Die Bundesrepublik ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“

Dies bedeutet, dass dem Bund die Länder als eigene Staaten gegenüberstehen; sie üben eigene Staatsgewalt aus und sind Träger von Hoheitsrechten des Staates.

Dies folgt u.a. aus dem zweiten Satz der Präambel des Grundgesetzes: „Die Deutschen in den Ländern... haben in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands vollendet. Damit gilt dieses Grundgesetz für das gesamte Deutsche Volk.“ Die Länder werden hier konkret als Träger von Staatsgewalt angesprochen; der Bund ist hingegen nur über den Begriff „Deutsches Volk“ genannt. (GUNZEL, 2012, p. 12)

negócio contratual. Trata-se da ideia de que cabe aos Entes federativos se comportar, ao exercer suas competências constitucionais, com lealdade aos demais entes. Originariamente, a ideia de fidelidade às alianças e aos contratos no seio do Estado Federal surgiu na Constituição do Império Alemão de 1871, que é considerada a base do conceito atual de fidelidade federal (MUNK, 2013).

Trata-se de um Princípio inseparavelmente ligado à natureza do estado, segundo o qual a centralidade e os entes subnacionais são obrigados a agir de maneira amigável; isto é, eles devem levar em conta os interesses mútuos, na medida do permitido, e não devem causar problemas desnecessários. (KLAMERT, 2014). É desenvolvido a partir da natureza do estado federal (artigo 20. I GG) onde os governos federal e estadual são obrigados a ter consideração mútua e apoiar um ao outro, e esta obrigação legal deve ser observada em todas as medidas de legislação, administração e jurisprudência, conforme Munk (2013).

Die Schwierigkeiten beginnen bereits bei der Begrifflichkeit. Mit dem Begriff „Bundestreue“ wurde nämlich teilweise die terminologisch naheliegende Vorstellung einer einseitigen Treuebindung der Länder an den Bund assoziiert, was ihn selbst in jüngerer Zeit vereinzelt noch dem Verdacht einer tendenziellen Begünstigung bzw. Stärkung des Bundes zu Lasten der Länder aussetzte. Eine solche Deutung wird der mittlerweile allgemein anerkannten Bindungswirkung der Bundestreue sowohl für den Bund gegenüber den Ländern und umgekehrt als auch für die Länder untereinander nicht gerecht. Zur Vermeidung von Mißverständnissen dieser und anderer Art hat man deshalb gelegentlich für eine präzisere Begriffsbildung plädiert und vorgeschlagen, den Terminus „Bundestreue“ und den ebenfalls gebräuchlichen Ausdruck des „bundesfreundlichen Verhaltens“¹⁰ durch Formulierungen wie etwa „Bundessinn“²⁴.

Segundo o Tribunal Constitucional Federal alemão, é a “a obrigação de todas as partes integrantes do pacto federal de atuar de acordo com o espírito do referido pacto e de colaborar com a sua consolidação, protegendo os interesses comuns do todo”. A fidelidade federativa não é algo necessariamente imposto. (KLAMERT, 2014). É, por certo, um Princípio que já deveria estar arraigado entre os Entes da Federação como parte de sua própria essência. E é esse Princípio um dos principais pilares para um

²⁴ **Tradução livre:** As dificuldades começam com a terminologia. O termo "lealdade federal" estava parcialmente associado à ideia terminologicamente óbvia de um compromisso unilateral de lealdade dos estados ao governo federal, que mesmo nos últimos tempos ocasionalmente o expôs à suspeita de uma tendência a favorecer ou fortalecer o governo federal às custas dos estados. Tal interpretação não faz justiça ao agora geralmente reconhecido efeito vinculante da lealdade federal tanto para o governo federal para com os estados e vice-versa, quanto para os estados entre si. Em ordem para evitar mal-entendidos deste e de outro tipo, ocasionalmente defendemos e sugerimos uma definição mais precisa do termo, o termo "lealdade à Federação" e a também expressão comum de "comportamento amigável ao governo federal" por meio de formulações como "sentido federal".

exitoso modelo de federalismo cooperativo.

A partir desse Princípio implícito, o Tribunal Constitucional Federal Alemão estabeleceu outros deveres jurídicos concretos às unidades federativas, dentre eles: 1) a obrigação que os Estados federados financeiramente mais fortes têm em prestar auxílio aos Estados mais fracos; 2) dever de cooperação entre os entes federados, de forma que entendimentos unilaterais contrários ao entendimento multilateral não sejam juridicamente considerados; 3) se, no exercício da competência legislativa, os efeitos de uma regulamentação jurídica extrapolam os limites do Estado, o legislador estadual deve levar em consideração os interesses da União dos demais Estados-membros; 4) dever dos Estados-membros de respeitar os tratados internacionais celebrados pela União; 5) exercício do poder de fiscalização do Estado sobre o Município que, no exercício de sua competência, adote medidas que interfiram numa competência exclusiva da União (MUNK, 2013).

(D)ie Verletzung des Grundsatzes der Bundestreue (setzt) voraus, daß die beanstandete Maßnahme des Landes ‚an sich‘ eine hinreichende Stütze in einer Kompetenzvorschrift des Grundgesetzes findet und materiell mit Bundesrecht vereinbar ist. Scheitert eine Maßnahme des Landes schon am Mangel seiner Zuständigkeit für die Maßnahme oder am Widerspruch zu materiellem Recht, so ist für eine Prüfung am Grundsatz der Bundestreue kein Raum mehr. Gegen den Grundsatz der Bundestreue kann ein Land nur verstoßen durch die Art und Weise, wie es von einer ihm eingeräumten Kompetenz und innerhalb des Raumes, den ihm das geltende Bundesrecht belässt, Gebrauch macht. Es darf nach diesem Grundsatz davon nur so Gebrauch machen, dass es die Belange des Gesamtstaates und die Belange der anderen Länder nicht in unvertretbarer Weise schädigt oder beeinträchtigt. (Tribunal Constitucional Alemão, BVerfGE)²⁵.

Uma vez que o princípio da lealdade federal se aplica nas duas direções dos dois níveis federais, também é possível que o governo federal viole obrigações específicas para com os estados se usar de uma competência concedida (ou mau uso) se afetar os interesses do estado como um todo e prejudica injustificadamente ou afeta adversamente os interesses dos países.

Ou seja, além dos deveres expressamente normatizados na Constituição, o Princípio da lealdade federativa desenvolve outros deveres concretos, como também limites

²⁵ **Tradução livre:** Violação do princípio de lealdade ao governo federal (presume) que a medida objetada do estado "em si" encontra apoio suficiente em um dispositivo de competência da Lei Fundamental e é materialmente compatível com a lei federal. Se uma medida do estado falhar por falta de responsabilidade pela medida ou por contradição com o direito material, não há mais lugar para um exame do princípio da lealdade federal. Um país só pode violar o princípio da lealdade para com a Confederação pela forma como faz uso de uma competência que lhe é conferida e dentro da área que lhe é deixada pela legislação federal aplicável. De acordo com este princípio, ele só pode fazer uso dele de forma que não prejudique ou prejudique os interesses do Estado como um todo e os interesses dos outros países de maneira inaceitável.

concretos ao exercício das competências constitucionalmente estabelecidas. Vale ainda ressaltar que o Princípio da lealdade federativa deve permear o diálogo e as negociações que se fizerem necessárias entre os entes federativos, impedindo que a União busque acordo com apenas alguns Estados, coagindo os demais a aderirem ao entendimento por eles tomado, bem como repelindo práticas em que, no momento de tomada de decisões políticas relevantes, o governo federal busque diálogo apenas com os governos estaduais cuja orientação político-partidária lhe seja favorável, excluindo os governos estaduais com orientação opositora.

A lealdade federal é um princípio dominante no sistema federal da República Federal da Alemanha. É inerente ao sistema de federalismo que o governo federal e os estados busquem seus próprios interesses e isso pode levar a desentendimentos entre os parceiros. Essa área de tensão tenta diminuir a lealdade ao governo federal. A derivação constitucional do princípio não escrito da lealdade federal agora segue do princípio da estrutura do estado federal explicitado na Lei fundamental. Além do princípio da democracia, do Estado de Direito, o estado federal representa uma estrutura estatal constitucionalmente constituída (Artigo 20), cujos princípios estão dispostos pela cláusula pétrea do Artigo 79 da Lei Fundamental.

Ainda, pode-se observar que nos deveres estabelecidos pelo Tribunal Constitucional Alemão encontram-se dentro da ideia de lealdade à federação, os dois outros pilares do federalismo cooperativo: equalização fiscal e Princípio da integração política. Tem-se uma construção conjunta, que é baseada na lealdade à federação, 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.

Assim como na Áustria, a base da forma federativa alemã pode ser buscada no Sacro Império Romano e no Estado em 1815 a 1866, que formaram o império alemão até 1918. Riker (1969) aponta que os cientistas políticos e historiadores, após o período da Primeira e Segunda Guerra Mundial, onde no país a centralidade do estado era muito forte, afirmaram que a constituição alemã estava dominada pelas forças de ocupação americanas e que estas desejavam impor um federalismo como alternativa ao Plano de

Morgenthau de Balkanizing²⁶.

Riker (1969) aponta que o governo alemão, a partir da promulgação da Lei Fundamental em 1949, preocupou-se em reunir o lado oriental e ocidental, buscando por meio da cooperação entre os entes subnacionais, um desenvolvimento da nação de modo equilibrado. Assim, com o passar dos anos a federação alemã foi sendo reformulada, como por meio da inclusão do artigo 91 a, b, c e d, que justificam a adoção por um modelo mais cooperativo do que competitivo, como ocorre nos Estados Unidos. Isso é reconhecido como uma desvantagem por Rozell e Wilcox, 2019, p. 81).

This disadvantage exists in many federal systems, but in some countries, such as Germany, taxes are set by the national government and apply everywhere. German states still compete for business in important ways, but they do not do so by lowering taxes on business. In the United States, competition actually can lower state taxes all the way to zero, as in Delaware, which has no corporate income tax²⁷.

Conforme evidenciado pelo autor, o federalismo de cooperação possui uma finalidade destacada – a cooperação – onde a ideia fundamental não é um pluralismo condicionado ou vinculado politicamente, mas a eficiência das ações que deve aumentar os processos de negociação entre os entes. (KROPP, 2010).

A título exemplificativo, o governo federal viola o princípio da lealdade federal se antes de emitir uma instrução de acordo com Art. 85, não se concede aos estados a oportunidade de comentar. Os estados federais violam o princípio se falharem arbitrariamente nas negociações com o governo federal. No entanto, o princípio da lealdade federal apenas estabelece certos limites extremos para o exercício da competência. Uma violação só pode ser assumida se o comportamento de um estado ou do governo federal parecer quase arbitrário ou abusivo em casos individuais.

Além disso, no entanto, há também considerações sobre uma possível validade da lealdade federal sob o direito consuetudinário, bem como a referência ao fato de que o princípio da lealdade federal "pode ser entendido como uma expressão constitucional do

²⁶ **Tradução livre:** O plano era uma espécie de programa que tinha como objetivo a ocupação da Alemanha após ocorrida a Segunda Guerra Mundial, evidenciando medidas restritivas com o intuito de evitar a possibilidade de o país entrar em uma guerra novamente. Dentre os destaques desse plano, estava a desmilitarização e o desmonte do parque industrial.

²⁷ **Tradução Livre:** Essa desvantagem existe em muitos sistemas federais, mas em alguns países, como na Alemanha, os impostos são estabelecidos pelo governo nacional e se aplicam a todos os lugares. Os estados alemães ainda competem pelos negócios de maneiras importantes, mas não o fazem reduzindo os impostos sobre os negócios. Nos Estados Unidos, a concorrência pode na verdade abaixar os impostos estaduais até zero, como em Delaware, que não possui imposto de renda corporativo.

princípio jurídico da boa fé", ou referências ao princípio da boa fé em geral. Em alguns casos, uma explicação mais detalhada é amplamente dispensada na literatura, aparentemente porque a ideia de lealdade ao governo federal é muito plausível.

Outros autores, por outro lado, rastrearam as raízes da lealdade federal na "camada mais profunda da integração estadual" (SCHENKE, 1977), tentaram construir uma ponte "entre o princípio do Estado de Direito e a lealdade federal" (KOWALSKY, 1999) ou para interpretar a lealdade federal (além) da sociedade. Foram utilizadas considerações filosóficas e jurídicas. A partir disso, fica claro que a fórmula de compromisso generalizada de lealdade ao governo federal como a "sentença da lei constitucional não escrita" não identifica, por si só, adequadamente sua base normativa.

Isso não é apenas de interesse teórico, mas também pode ter consequências práticas. Se a lealdade federal é rastreada até o antigo "princípio do pacto", então, por causa da situação constitucional que mudou desde então, isso levanta a questão de se e com qual orientação substantiva ela também pode reivindicar a validade da Lei Fundamental no sistema federal, por outro lado entendido como um princípio constitucional independente. (HERZOG, 1962). Então surge a questão de sua relação com outras leis e princípios constitucionais, por exemplo, a questão de se as normas e instituições individuais podem ser entendidas como uma "expressão" de lealdade federal ou, inversamente, se o reconhecimento de lealdade federal não anula ou suprime inadmissivelmente outras cláusulas de direito constitucional.

Os ecos das considerações do direito dos tratados, e em particular do princípio da boa-fé, que ainda pode ser identificado hoje, levantam a questão de se a lealdade federal se baseia, em última instância, na ideia de interpretação da "Constituição como tratado" - que é, no contexto do nosso interesse aqui: a interpretação da "Constituição como um tratado federal" (FIELITZ, 2000).

Nesse contexto, a lealdade federal - às vezes de forma combinada - é usada, entre outras coisas, como "uma categoria complementar que serve à interpretação de normas", como uma "regra de interpretação", como um "princípio constitucional de interpretação", como um "limite" para o exercício de competências, direitos públicos subjetivos e discricionariedade. Às vezes, a lealdade federal também era discutida como uma "norma de competência", como o "título e parâmetro da supervisão federal independente" e como

uma "razão de validade independente" para o estabelecimento de obrigações dos estados e do governo federal (SCHMIDT, 2000).

Verbreitet dient die Bundesstreue auch als Ansatzpunkt für die Entwicklung von Verhaltenspflichten, die ihrerseits wiederum in zahlreiche konkrete Unterlassungs- und Tätigkeitspflichten aufgefächert werden. Auch der Stil und das Procedere von Verhandlungen zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern sollen unter dem Gebot der Bundesstreue stehen. Gelegentlich findet sich auch die These, daß der Begriff der Bundesstreue „seine ganze Prägnanz aus dem Gedanken geschlossener Verfahrenshomogenität, Gleichgestimmtheit im Typ des Entstörungsverfahrens, bezieht und nur aus ihm". Daneben wird die Bundesstreue verschiedentlich auch mit der mehr systematischen Frage nach der (zwei- oder dreigliedrigen) Konstruktion des Bundesstaats und den damit teilweise zusammenhängenden Problemen der Überunterordnung bzw. Gleichordnung von Bund und Ländern in Verbindung gebracht.²⁸ (SCHUTZE, 2002)

De acordo com isso, o princípio constitucional da lealdade federal tem um fundamento, abrangente e profundamente significativo para toda a vida constitucional. Ele molda a ordem constitucional pelo menos tão fortemente quanto o Estado de Direito. Consequentemente, o dever de agir de maneira amigável é frequentemente referido como conteúdo essencial ou elemento definidor do princípio federal.

Soweit nicht völlig auf eine normative Ableitung verzichtet wird, werden hier als Rechtsgrundlagen der Bundesstreue bzw. des - heute überwiegend synonym verwendeten - bundesfreundlichen Verhaltens u. a. das „bündische Prinzip", das „Wesen des Bundesstaates", das „bundesstaatliche Prinzip", der „verfassungsrechtliche Grundsatz des Föderalismus" und Art. 20 Abs. 1 GG benannt; in anderen Entscheidungen bezeichnet das Gericht die Bundesstreue auch als „ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz", als „allgemeinen, dem Grundgesetz zu entnehmenden Grundsatz", als eine „dem Grundgesetz immanente Verfassungsnorm", als „Verfassungsrechtssatz" sowie als einen „vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsatz"²⁹. (SCHUTZE, 2002)

²⁸ **Tradução livre:** A lealdade à confederação também é amplamente utilizada como ponto de partida para o desenvolvimento de obrigações comportamentais, que por sua vez se subdividem em inúmeras obrigações específicas de abster-se e agir. O estilo e o procedimento das negociações entre o governo federal e os estados federais, bem como entre os estados federais, também devem estar sujeitos à lealdade federal. Ocasionalmente, há também a tese de que o conceito de lealdade federal "deriva toda a sua concisão da ideia de homogeneidade processual fechada, igualdade no tipo de procedimento de apuração de faltas, e apenas dela". duas ou três partes) construção do estado federal e os problemas parcialmente relacionados de subordinação ou igualdade entre os níveis federal e estadual.

²⁹ **Tradução livre:** A menos que uma derivação normativa seja completamente dispensada, a lealdade federal ou - hoje mais usada como sinônimo - comportamento amigável, são usados aqui como a base legal. O "princípio federal" , a "essência do estado federal", o "princípio constitucional do federalismo" e o artigo 20, § 1º da Lei Básica; Em outras decisões, o tribunal também se referiu à lealdade federal como um "princípio constitucional não escrito", como um "princípio geral a ser derivado da Lei Fundamental", como uma "norma constitucional inerente à Lei Fundamental", como um "direito constitucional" e como um "princípio desenvolvido do Tribunal Constitucional Federal.

Em um sentido mais dogmático, a regra da lealdade federal é usada pelo tribunal constitucional como uma barreira para o uso ou exercício de competências, e como base para (principalmente multilateral) distribuição de tarefas; as últimas variam desde o dever geral da Federação e dos Länder de permanecerem leais um ao outro; até a obrigação de trabalharem juntos de acordo com a natureza da aliança constitucional³⁰, tais como prestação de assistência, renegociações e observância de tratados federais de direito internacional.

Por conseguinte, uma das formas de verificar a necessidade de lealdade à federação é com relação à equalização financeira, que é uma expressão de solidariedade mútua por parte dos níveis federal e estadual e, portanto, de lealdade federal, e que será estudada nos próximos capítulos. De acordo com o Art. 107 II da Lei Básica, o governo federal e os estados mais ricos são obrigados, no âmbito da chamada equalização financeira secundária, a assegurar uma equalização adequada dos diferentes níveis de solidez financeira. Essa obrigação expressa um princípio que determina a relação entre o governo federal e os estados federais como um todo. Este é o princípio da lealdade federal, sinônimo de comportamento amigável ao governo federal. Apesar da separação de competências, os governos federal e estadual não devem trabalhar um contra o outro, mas sim trabalhar juntos e lado a lado para alcançar o bem comum do estado como um todo. Nesse sentido, a obrigação de lealdade federal é uma obrigação federal básica dos governos federal e estadual. O governo federal e os estados federais são estados, mas não são autônomos entre si.

Welche Funktion die Bundestreue in einer bundesstaatlichen Ordnung zu erfüllen hat, lässt sich gut mit einem Vergleich veranschaulichen. Die Bundestreue ist für das Bundesstaatsrecht, was der Grundsatz von Treu und Glauben (§ 242 BGB) für das private Vertragsrecht ist. Die Bundes- treue ist der Tropfen Öl, der das komplizierte kompetenzrechtliche Räderwerk im Verhältnis von Bund und Ländern am Laufen hält. Insoweit lässt sie sich nur zum Teil als ein Rechtsgebot be- greifen; zum Teil ist sie auch eine politische Maxime³¹. (SCHUTZE, 2002)

³⁰ Fraglich ist, ob aus dem Grundsatz der Bundestreue eine Pflicht des Bundes folgt, seine Kompetenzen in einer die Interessen und Rechte der Länder schonenden Weise auszuüben. Mit dieser all- gemein formulierten Grundsatzfrage kann bereits eine grundlegen- de Vorklärung der spezielleren Fragen erreicht werden, die dahin gehen, ob die Länder gegen den Bund einen Gesetzesvollzie- hungsanspruch geltend machen können oder ob jedenfalls die Staatlichkeit von Bund und Ländern selbst eine Kompetenzaus- übungsschranke auch im Sinne einer Handlungs- und Gewährleis- tungspflicht des Bundes darstellen. (UDO, 2012, p17)

³¹ **Tradução livre:** A função que a lealdade federal deve cumprir em um sistema federal pode ser bem ilustrada com uma comparação. A lealdade federal está para a lei federal assim como o princípio da boa fé (§ 242 BGB) está para o direito contratual privado. A lealdade ao governo federal é a gota de óleo que mantém em funcionamento o complicado mecanismo da lei de competência nas relações entre o governo

O compromisso com a lealdade federal é altamente abstrato. A lealdade federal pode resultar em omissão e obrigações de ação para o governo federal e para os estados, mas não em competências adicionais ou direitos de influência. Estes estão alguns exemplos da jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal: A lealdade federal proíbe o governo federal e os estados de agirem sem levar em conta os efeitos sobre os parceiros federais no uso de suas respectivas competências e de insistir na aplicação de posições legalmente concedidas, que são interesses elementares e afetam seriamente um desses parceiros. A lealdade federal, portanto, proíbe o abuso de autoridade.

A lealdade federal ainda proíbe relacionamentos especiais entre o governo federal e estados individuais; seria inadmissível se o governo federal, por razões de política partidária, apenas tivesse contatos com determinado estado. A lealdade federal também significa que a objeção a isso é inadmissível na relação entre o governo federal e os estados; nenhuma associação federal pode se esquivar de seus deveres alegando que a respectiva parte integrante também não está cumprindo seus deveres.

A lealdade federal ainda é a base para obrigações acessórias, como informações e obrigações de participação. Se o governo federal conclui um tratado internacional que afeta particularmente os interesses de um determinado estado, ele deve primeiro ouvir esse estado federal - art. 32 II GG especifica a lealdade federal. Por outro lado, os estados são obrigados a intervir por meio da fiscalização contra os municípios que intervirem na esfera de competência federal, por exemplo, se declararem zona livre de armas nucleares, embora a competência para a política de defesa seja do governo federal.

Conforme já mencionado, outro exemplo eficaz de lealdade federal é a equalização financeira secundária de acordo com o Art. 107 II GG. Em decisão pertinente, o Tribunal Constitucional Alemão afirmou:

Im Finanzausgleich verwirkliche sich ein bündisches Prinzip des Einstehens füreinander, das nicht nur im Verhältnis von Bund und Ländern, sondern auch im Verhältnis der Länder untereinander gelte. Dieses Prinzip verpflichte die einzelnen Länder ungeachtet ihrer Eigenstaatlichkeit und finanziellen Selbstständigkeit zu Hilfeleistungen an andere, finanziell leistungsschwache Länder. In diesem

federal e os estados. Nesse sentido, só pode ser parcialmente entendido como uma exigência legal; e em parte, é também uma máxima política.

rechtfertigenden Grund sei zugleich auch die Grenze dieser Hilfeleistungspflicht gelegt (E 72, 330 (386 f.)).³² (TCA)

Isso significa que o jogador político não pode simplesmente passar as consequências financeiras de suas ações para a comunidade de solidariedade do Estado e que os orçamentos de terceiros administrados de maneira adequada e bem-sucedida devem assumir a responsabilidade por ele. Por outro lado, isso significa que os estados são incapazes de insolvência, porque no caso extremo o governo federal e os outros estados têm que assumir a responsabilidade por por seus atos.

Isso também significa que os estados não estão autorizados a se retirar do esquema de equalização financeira por conta própria. Uma recusa unilateral seria inadmissível. Só é permitido ao Tribunal Constitucional Federal examinar a base jurídica da equalização financeira estadual, a Lei Federal de Equalização Financeira, quanto à sua compatibilidade com a Lei Fundamental. A lealdade federal não significa apenas, neste contexto, a proibição de auxílio.

A exigência de comportamento federal amigável, que está enraizada no princípio federal, exige que o obrigado faça uso das competências que lhe são atribuídas em determinadas formações de forma a “poupar” o outro nível ou mesmo se abster totalmente de exercer suas competências. O dever de tutelar e proteger a lei da outra esfera na estrutura federal não existe apenas em caso de ação, mas também em caso de insucesso. Na medida em que a percepção inadequada de uma competência afeta diretamente a funcionalidade do outro nível, ela deve ser exercida novamente.

3.3 O Princípio da Integração Política / *Politikverflechtung Prinzip* Alemão como (re)ordenador da sobreposição de competências.

O federalismo é um princípio organizacional para um território estruturado, na qual membros basicamente iguais e independentes estão unidos em um todo político (LAUFER 1998). Uma característica fundamental é que tanto os estados membros

³² **Tradução livre:** Na equalização financeira, realiza-se um princípio de defesa mútua, que se aplica não apenas à relação entre o governo federal e os estados federais, mas também à relação entre os estados federais. Este princípio obriga os países individualmente, independentemente de sua condição de Estado e independência financeira, a fornecer assistência a outros países financeiramente fracos. Este motivo justificativo é também o limite deste dever de assistência (E 72,330 (386 s.)).

individuais quanto governo central age de forma independente, por um lado, e, ao mesmo tempo, estão intimamente conectados e cooperam entre. (LAUFER 1998).

Além disso, uma distinção deve ser realizada neste momento, entre um estado federal e uma confederação de estados, para estados com uma ordem federal. Um estado federal é uma interação dos estados membros no âmbito de uma constituição comum. Os requisitos mínimos para a “federalidade” incluem a divisão do estado em unidades territoriais, a participação dos estados membros na formação da vontade do estado central, uma independência financeira dos estados membros e seus próprios poderes de decisão (STURM, 2010). A forma de federalismo é encontrada na Lei Básica (Art. 20 parágrafo 1 e Art. 79 parágrafo 3) como um princípio constitucional inviolável.

No caso de uma confederação de estados, por outro lado, estados soberanos se unem através de um tratado internacional. Os países envolvidos na Confederação de Estados permanecem amplamente autônomos nos assuntos internos e têm o direito de deixar a Federação.

Dito isso, é de extrema importância destacar o princípio da separação de poderes, onde deve ser feita uma distinção entre separação vertical e horizontal. A separação horizontal de poderes pode ser rastreada até a doutrina clássica da divisão do poder estatal nos três poderes legislativo, executivo e judiciário (cf. BOGUMIL, JANN 2009). O federalismo forma a separação vertical de poderes entre os governos federal e estadual.

De acordo com o Art. 30 GG, os estados-membros têm competência legislativa para diversos assuntos, a menos que a Lei Fundamental preveja de forma diferente. No entanto, com o passar do tempo, devido a inúmeras mudanças constitucionais, a maior parte da competência legislativa foi transferida para o governo federal (BOGUMIL, JANN, 2009). Depois que a legislação-quadro foi abolida no decorrer da reforma do federalismo, duas formas de legislação federal podem ser distinguidas: por um lado, a legislação federal exclusiva e, por outro lado, a legislação concorrente.

As áreas de competência legislativa exclusiva estão definidas no Art. 73 GG. Estes são objetos que, devido à sua natureza, só podem ser regulados pelo governo federal ou devem ser regulamentados da mesma maneira para fins de uniformidade em toda a Alemanha. Incluem, entre outras coisas, assuntos externos, defesa e proteção da população, assuntos financeiros.

Em contraste com a competência exclusiva, os estados-membros têm a possibilidade, no campo da legislação concorrente, de promulgar leis para um determinado assunto, desde que, e na medida em que, o governo federal não tenha feito uso de sua competência para regular esse assunto. As prioridades da legislação concorrente estão no Art. 74 GG, como direito civil ou penal e trabalhista.

Os objetos da legislação estadual não são explicitamente mencionados na Lei Fundamental, portanto, surgem para todas as áreas pelas quais o governo federal não é expressamente responsável e não faz uso da legislação concorrente.

O direito a autonomia para os municípios está descrito no Art. 28 parágrafos. 2 GG: "Deve ser garantido aos municípios o direito de regular todos os assuntos da comunidade, sob as leis sob sua própria responsabilidade." No campo das competências administrativas, estas dizem respeito principalmente a questão de quem é responsável pela implementação de uma lei. Em resumo, um sistema jurídico federal, um serviço público amplamente regulamentado pelo governo federal, bem como uma estrutura partidária nacional garantem que a forte descentralização administrativa não coloque em risco a unidade do estado (BOGUMIL, JANN, 2009).

Estas breves notas servem de base para a compreensão da integração política, um princípio que vem sendo estudado paralelamente ao federalismo cooperativo alemão. Com a entrada em vigor da Lei Básica em 1949 até o final da década de 1960, o peso na ordem federal mudou cada vez mais para o estado central, ou seja, o governo federal. Isso significa que as competências legislativas estavam predominantemente com o governo federal e não com os estados federais.

Na década de 1970, a segunda fase começou com a transição para o chamado federalismo cooperativo (LAUFER 1998). Na República Federal, foi considerado cada vez mais importante intensificar a cooperação entre os governos federal e estadual. A então maioria do governo social-liberal estava convencida de que os crescentes problemas econômicos e estruturais só poderiam ser resolvidos por uma melhor coordenação entre os governos federal e estadual (LAUFER 1998).

O federalismo cooperativo se concentra na cooperação entre o governo central (governo federal) e os estados-membros (estados), com o intuito de aumentar a eficiência da ação estatal por meio de acordos e processos de negociação (STURM 2010, p.23). Os defensores do federalismo cooperativo acreditam que, além da concorrência entre os

níveis federais, também deve haver "uma base ampla para a política comum" (LAUFER 1998, p.21). Outra característica do federalismo cooperativo na Alemanha é o cumprimento conjunto das tarefas federais e estaduais nas áreas de administração, legislação e finanças.

A terceira fase no desenvolvimento do federalismo da Alemanha Ocidental começa com a reunificação e com intensidade crescente desde o final da década de 1990. No federalismo cooperativo, domina o princípio da solidariedade com o da subsidiariedade. Como resultado, a percepção da tarefa nacional e a dotação dos países com competências próprias em favor da obtenção de condições de vida uniformes são cada vez mais restritas (STURM 2010)

Especialmente os estados federais econômica e financeiramente "mais fortes" exigem um não fortalecimento do princípio da subsidiariedade e, portanto, defendem uma mudança do federalismo cooperativo para o federalismo competitivo ou federalismo dual, em contrapartida, os estados financeiramente mais fracos, defendem o princípio, como forma de fortalecimento do federalismo cooperativo, com uma melhor repartição de competências e recursos, para que as tarefas sejam executadas pelos níveis menores, e na falta destes, pelos maiores.

Em princípio, a ordem federal da República Federal da Alemanha pode ser atribuída ao federalismo cooperativo, pelo Art. 72 e Art. 106, ambos da GG. Em contraste, a estrutura federal dos EUA, que é uma forma de federalismo competitivo e inclui a independência dos estados individuais e a distribuição separada de tarefas entre estados centrais e membros como características centrais.

Desse modo, a integração política é um termo criado por Fritz Scharpf, um conceito formado na área da ciência política vinculado com as pesquisas de federalismo para descrever sistemas políticos multiníveis. A interdependência de políticas existe quando: a) tarefas públicas essenciais não autônomas que devem ser realizadas por atores político-administrativos do estado central, estadual, regional ou nível municipal, em conjunto com a participação de atores de vários níveis ou em cooperação com vários atores de um nível; b) além das relações formais e geralmente hierárquicas entre instituições político-administrativas nos vários níveis, formas informais de cooperação horizontal (entre estados-membros ou entre municípios) e vertical (ex. entre estados centrais e subnacionais) para a coordenação de decisões.

Na teoria do federalismo, os termos "Politikflechtung" e "federalismo cooperativo" ou Koperative Föderalismus são usados de forma diferente. Alguns autores o veem como um sinônimo (como Goetz 2005), outros definem o princípio como um caso especial de federalismo cooperativo (como Laufer e Münch 1998, p. 247-248). Na tese, é utilizada a distinção analítica entre os dois termos propostos por Sabine Kropp (2010, pp. 11-14). Assim, a integração política é entendida no sentido de um sistema de negociações em que os atores são forçados a cooperar, um "emaranhado político em forma de governo" de acordo com Zintl (1999). Ao tomar uma decisão, todos os atores devem concordar para provocar uma mudança no status quo. Nenhum deles tem uma opção de saída. O federalismo cooperativo, por outro lado, significa que a cooperação é algo firmado voluntariamente e sem coerção.

Os atores não são forçados a cooperar, ou seja, há margem para que apenas grupos individuais de atores possam superar o status quo juntos. Na terminologia da abordagem de governança segundo Benz (2006), as formas de cooperação da integração política e do federalismo cooperativo podem ser encontradas como subformas do modo de negociação. Este corresponde à negociação forçada e ao federalismo cooperativo de acordo com o entendimento acima de uma negociação voluntária.

Esses dois termos são utilizados como critérios analíticos para distinguir diferentes modos de negociação. Na realidade, porém, elementos de ambas as formas, que são definidos aqui como ideais-típicos, muitas vezes se sobrepõem. Kropp (2010, p. 13) já observa que no federalismo cooperativo, por exemplo, muitas vezes há menos voluntariado do que a definição postula. Institucionalizar a cooperação originalmente voluntária pode aumentar os custos de saída e, assim, levar a um modo que não corresponde mais ao tipo ideal de federalismo cooperativo.

A teoria da integração política (Scharpf, 1976) esclarece essa suposição levando em conta características dos campos políticos, ou seja, diversos atores e expressão de conflitos de interesse. Assim, os conflitos de distribuição entre os governos, que têm de responder aos seus parlamentos, representam obstáculos particularmente elevados para a uma reforma em qualquer campo, e que seja de autonomia do governo federal e estadual. Isto surge significativamente quando o governo nacional busca uma reforma financeira. Devido ao princípio, o Governo Federal e os estados-membros buscam diferentes interesses, com a interferência daqueles que são financeiramente fortes e

fracos. O crescimento das receitas fiscais não deve ajudar a transformar o típico jogo de soma zero de uma redistribuição de recursos em um jogo de soma positiva, mas sim todas as partes envolvidas consideram o problema de um conflito de distribuição.

Nesse jogo, culminam ainda questões partidárias, para que acordos sejam feitos, e por se tratar da distribuição das finanças, as filiações partidárias do governo federal e dos governos estaduais dificilmente podem superar os conflitos de interesse e os partidos não poderão servir como arenas para resolução de conflitos. Isso é improvável, porque os estados financeiramente fortes da Baviera e Hesse agem relativamente autônomos não apenas nesse assunto, mas também em termos de política partidária, enquanto os Estados financeiramente fracos são governados por coalizões muito diferentes. Também não se espera que a grande coalizão no governo federal facilite uma reforma da constituição financeira. Em vez disso, as negociações estão sendo conduzidas através de um confronto – que ocorre pela interferência deste princípio.

Die spezifischen Bedingungen der Politikverflechtung erklären nicht nur den Inkrementalismus in der Finanzverfassungspolitik, sondern auch deren Ausgestaltung. Zum einen versuchen die Länder, die Lasten der Verteilungsentscheidungen auf den Bund abzuwälzen, und dabei waren sie in der Vergangenheit weitgehend erfolgreich. Die Risiken einer erweiterten Steuerautonomie vermeiden sie, stattdessen verlassen sie sich auf die Unterstützung durch den Bund. Zum anderen orientieren sich Bund und Länder an der Norm der Gleichverteilung pro Einwohner. Gleichheit lässt sich als allgemeines Prinzip politisch leicht begründen bzw. als unstrittig behandeln, während Abweichungen davon die Frage aufwerfen, wie besondere Bedarfen zu rechtfertigen sind. In der Sache muss eine Finanzverfassung gewährleisten, dass alle Gebietskörperschaften über eine Finanzausstattung verfügen, die der Zuständigkeitsverteilung für Aufgaben angemessen ist. Damit stellt sich selbstverständlich die Frage nach der Bedarfsgerechtigkeit³³. (BENZ, 2011, p. 59)

A integração política não é um padrão formativo em todos os estados federais; pelo contrário, sistemas de negociação institucionalizados são bastante raros na comparação internacional. No entanto, as reformas do federalismo em outros estados federais

³³ **Tradução livre:** As condições específicas da interdependência política explicam não apenas o incrementalismo na política constitucional financeira, mas também seu desenho. Por um lado, os Estados estão tentando transferir o ônus das decisões de distribuição para o governo federal, e eles foram amplamente bem-sucedidos em fazê-lo no passado. Evitam os riscos de uma autonomia fiscal prolongada, confiando, em vez disso, no apoio federal. Por outro lado, os governos federal e estadual são orientados pela norma de distribuição igualitária por habitante. Como princípio geral, a igualdade pode ser facilmente justificada politicamente ou tratada como indiscutível, enquanto desvios dela levantam a questão de como as necessidades especiais devem ser justificadas. Sobre o conteúdo, uma constituição financeira deve garantir que todas as autoridades locais tenham um envelope financeiro adequado à distribuição de responsabilidades para as tarefas.

também estão sujeitas ao quadro institucional que corresponde ao padrão de integração política (Benz 2011). As reformas constitucionais federais só podem surgir se os representantes do Estado central chegarem a um acordo com representantes dos Estados-membros, porque esta é a única maneira de alcançarem as maiorias qualificadas necessárias.

Na Alemanha, as propostas de reforma são imediatamente calculadas quanto aos seus efeitos distributivos, e com base nisso, representantes dos governos federal e estadual realizam negociações para concretização ou alternativas. Uma justificativa baseada em um princípio geral de justiça distributiva é, na melhor das hipóteses, fornecida ex post, se isso for usado em tudo. Se for seguido os achados científicos sobre a solução de problemas de distribuição ou a realização de justiça distributiva, então o processo teria que ser exatamente o oposto. As partes teriam primeiro de concordar com um princípio reconhecido de distribuição antes de negociar sua transposição em regras legais concretas e aplicá-las calculando a redistribuição ou redistribuição de fato. Como é sabido, John Rawls usou essa lógica processual como argumentação de sua teoria da justiça distributiva (Rawls 1999).

Elinor Ostrom, por outro lado, mostrou em estudos empíricos que, sob condições confirmadas, os atores podem resolver conflitos sobre o uso de recursos escassos se concordarem primeiro com as normas de distribuição antes de decidirem sobre ações em um bem público (Ostrom 1990). Enquanto Rawls apenas construiu uma situação de negociação fictícia, Ostrom lidou com contextos locais. Sobretudo, ambos os autores ignoraram o fato de que, nos Estados democráticos, representantes politicamente responsáveis decidem sobre questões de distribuição que devem justificar lucros e perdas para seus parlamentos, partidos e círculos eleitorais. A questão é, portanto, se o "véu do não conhecimento" pode ser criado negociando princípios de distribuição nas reformas do federalismo, ou se esta é uma demanda puramente teórica que não pode ser realizada na prática.

Usando o exemplo alemão, pode-se primeiro mostrar que os governos não podem simplesmente ser instruídos a adotar primeiro normas de distribuição e só então a alocação de recursos. O Tribunal Constitucional Federal tinha a intenção de em um julgamento de 1999 exigir a promulgação de uma lei federal. Embora isso tenha sido promulgado pelo legislativo, foi de fato ex post, por assim dizer, após a negociação da Lei

de Equalização Financeira revisada. Atores que buscam interesses políticos e conhecem ou podem estimar as consequências distributiva das reformas relativamente bem não podem ser privados de sua orientação para os interesses próprios.

Wie dies geschehen kann, sei an einigen Beispielen illustriert. Alle betreffen Reformen des Finanzausgleichs, beschränken sich also auf den Aspekt der Finanzverfassung, um den es zur Zeit im deutschen Bundesstaat geht. Die Ausgleichssysteme, die in den drei betrachteten Fällen gewählt wurden, unterscheiden sich. In Kanada erfolgt der Finanzausgleich zwischen Provinzen durch Zuweisungen des Bundes; in Australien beruht er im Kern auf der Aufteilung einer Gemeinschaftssteuer, zudem vergibt der Bund zweckgebundenen Finanzhilfen an die Staaten; in der Schweiz werden Unterschiede in den Einnahmepotentialen und Finanzlasten sowohl durch Umverteilung zwischen Kantonen als auch durch Bundeszuweisungen ausgeglichen. Entsprechend der Ausgestaltung der Ausgleichssysteme variieren die Verfahren. In allen drei Fällen finden wir allerdings Verfahrensweisen, die grundsätzlich zu effektiveren Entscheidungen führen können als dies nach bisher praktizierten Verfahren in Deutschland der Fall ist³⁴.

Por conseguinte, o destaque ao princípio da integração política necessitou ser realizado devido à ilustração da importância da colaboração e acordo entre os entes federados, para que um tema tão complexo quanto de uma reforma financeira seja debatido, aprovado e que seja coerente. Para tanto, passa-se a análise da equalização financeira alemã, palco de uma grande integração política para que tal reformulação fosse aprovada.

3.4 O sistema de equalização fiscal / *Finanzausgleich* Alemão visualizado em perspectiva comparada em variadas federações.

Na Alemanha, conforme evidenciado acima, a estrutura federal cooperativa possui sua finalidade destacada, tendo como ideia fundamental não somente um pluralismo

³⁴ **Tradução livre:** Como isso pode ser feito é ilustrado por alguns exemplos. Todos eles dizem respeito a reformas de equalização fiscal, ou seja, limitam-se ao aspecto da constituição financeira que está atualmente em jogo no estado federal alemão. Os sistemas de compensação escolhidos nos três casos considerados diferem. No Canadá, a equalização fiscal entre as províncias é alcançada por meio de alocações federais; na Austrália, baseia-se essencialmente na distribuição de um imposto comunitário; além disso, a Confederação aloca ajuda financeira destinada aos Estados; na Suíça, as diferenças no potencial de receita e encargos financeiros são compensadas tanto pela redistribuição entre cantões quanto por alocações federais. Os procedimentos variam de acordo com a concepção dos sistemas de compensação. Em todos os três casos, no entanto, encontramos procedimentos que, em princípio, podem levar a decisões mais eficazes do que é o caso na Alemanha, de acordo com procedimentos previamente praticados.

condicional ou com vínculos políticos, mas sim a eficiência das ações governamentais com o aumento dos processos de consulta e negociação entre os membros, Kropp (2010).

Contudo, a esta formatação cooperativa não pode ser designada para uma simples cooperação genérica entre os entes. Um País ao possuir esta característica, temi uma série de formas especiais de relação entre as instâncias estatais, onde seu fundamento basilar se vincula a um objetivo nacional de desenvolvimento equilibrado. (SEYMOUR; GAGNON, 2014). Os programas com esse objetivo passam a não ser mais apenas nacionais, se regionalizando e envolvendo os variados entes federados.

A estrutura cooperativa alemã, dentre os três principais pilares, o Princípio da integração política, da Lealdade à Federação e a equalização fiscal que é entendida como um sistema que visa reduzir as diferenças analisando a capacidade de cada membro da federação, no cumprimento com suas responsabilidades financeiras, tendo por finalidade oferecer um padrão igualitário no atendimento das necessidades de cada região do País. Vem sendo empregado como uma forma para a solução das disparidades e demandas por maior descentralização, quanto ao fornecimento de subsídios para os entes subnacionais, aumentando a importância das transferências redistributivas proporcionais de receita pautadas na adesão a políticas nacionais de cunho social. (BÜTTNER, GÖBBERT, 2016).

A equalização financeira alemã cresceu historicamente através do esforço de preservar condições de vida uniformes em toda a federação. Tal fato vem especificado no artigo 106 § 3º da *Grundgesetz*. O País é um estado federal e a lei fundamental atribui tarefas específicas aos governos federal, estadual e local – tarefas para as quais estes necessitam de financiamento. (BÜTTNER, GÖBBERT, 2016).

As tarefas e finanças foram divididas e evoluíram ao longo dos anos. No início da República Federal ainda havia um sistema de separação entre o controle e distribuição de competências, com o intuito oposto ao da República de Weimar, que tinha como prioridade a ideia de que os entes deveriam ser iguais financeiramente. No período anterior a Segunda Guerra Mundial restou concedida a soberania legislativa e de geração de receita sobre os direitos aduaneiros, a maioria dos impostos especiais de consumo e de valor agregado para a federação. Os entes subnacionais tinham o direito ao imposto de renda, imposto sobre as sociedades e a maioria das taxas de tráfego. Porém, logo no

segundo ano após a fundação da Federação, ou seja, posterior a Segunda Guerra, o governo federal reivindicou partes do imposto de renda e de sociedades.

Para melhor estudo do sistema de equalização financeira, é necessário analisar a distribuição de impostos e receitas na federação alemã. A receita está dividida da seguinte forma: de acordo com o artigo 106 da *Grundgesetz*, cabe a federação o produto dos monopólios fiscais e as receitas provenientes dos seguintes impostos: taxas alfandegárias; impostos de consumo - contanto que não correspondam aos estados-membros consoante ao §2, à Federação e aos Estados conjuntamente segundo o §3 ou aos municípios segundo o §4º; impostos do transporte rodoviário de cargas, os impostos sobre veículos automotores e outros impostos de trânsito relacionados com veículos motorizados; impostos de movimento de capitais, o imposto de seguros e o imposto sobre letras de câmbio; as taxas únicas sobre o patrimônio e os tributos de compensação, recolhidos para realizar a compensação das despesas; as taxas complementares do imposto de renda de pessoas físicas e do imposto de renda de pessoas jurídicas e taxas no âmbito das Comunidades Europeias. (BÜTTNER, GÖBBERT, 2016).

Aos Estados correspondem as receitas provenientes dos seguintes impostos: imposto sobre o patrimônio; imposto de sucessão; impostos de trânsito - contanto que não correspondam à Federação segundo o §1 ou à Federação e aos Estados conjuntamente segundo o §3; imposto sobre a cerveja; taxas das casas de jogo. Quanto a receita do imposto de renda de pessoas físicas, do imposto de renda de pessoas jurídicas e do imposto sobre mercadorias e serviços cabe à Federação e aos Estados em conjunto (impostos comuns) na medida em que a receita do imposto de renda de pessoas físicas, segundo o §5, e a receita do imposto sobre mercadorias e serviços, segundo o §5a, não sejam destinadas aos municípios. A Federação e os Estados participam da receita do imposto de renda de pessoas físicas e do imposto de renda de pessoas jurídicas em partes iguais. As participações da Federação e dos Estados no imposto sobre mercadorias e serviços são fixadas por lei federal, que requer a aprovação do Conselho Federal. (BÜTTNER, GÖBBERT, 2016).

Na fixação se parte dos seguintes princípios, no âmbito das receitas correntes a Federação e os Estados possuem direito igualitário na cobertura das respectivas despesas necessárias. O volume das despesas pode ser calculado em função de um planejamento financeiro que abranja vários anos. E as necessidades de cobertura da

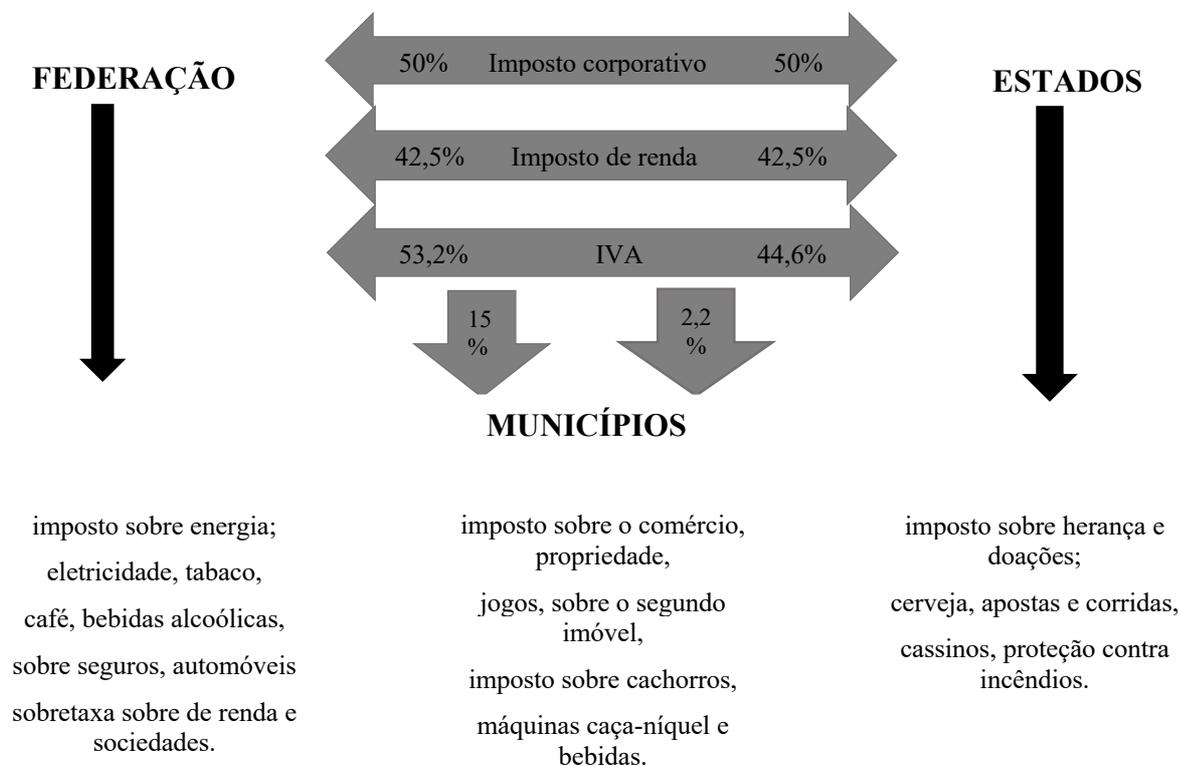
Federação e dos Estados devem ser harmonizadas entre si de tal forma que se alcance uma compensação equitativa, buscando evitar uma sobrecarga dos contribuintes e se manter a uniformidade das condições de vida no território federal. Ainda, na fixação das participações da Federação e dos Estados no imposto sobre mercadorias e serviços será levado em consideração a diminuição da receita fiscal dos Estados, a partir de 1º de janeiro de 1996, que resulta da consideração dos filhos no direito do imposto de renda.

Quanto aos municípios, estes recebem uma parte da receita do imposto de renda de pessoas físicas que os Estados devem transferir aos seus municípios com base nas contribuições de imposto de renda de pessoas físicas dos seus habitantes. Ainda possuem direito a uma parte da receita que resulta do imposto sobre mercadorias e serviços. Esta parte será transferida pelos estados aos seus municípios conforme um critério determinado que considere as circunstâncias locais e econômicas. A receita do imposto territorial e do imposto industrial cabe aos municípios, bem como a receita dos impostos locais de consumo e das despesas de representação ou, segundo determinação da legislação estadual, às associações de municípios. Deve ser conferido aos municípios o direito de fixar no âmbito da lei as alíquotas do imposto territorial e do imposto industrial. (BÜTTNER, GÖBBERT, 2016).

Quando não há municípios no Estado cabe a ele a receita do imposto territorial. O sistema financeiro do imposto industrial, bem como dos impostos locais de consumo e das despesas de representação, também seguem nesse sentido. Uma lei federal, que requer a aprovação do Conselho Federal, fixará os pormenores dessa redistribuição. Conforme a legislação estadual o imposto territorial, o imposto industrial, bem como a participação municipal na receita do imposto de renda de pessoas físicas e do imposto sobre mercadorias e serviços poderão servir de base para a fixação das redistribuições. (BÜTTNER, GÖBBERT, 2016).

Ainda de acordo com o artigo 106 da *Grundgesetz*, caso a Federação venha a criar em determinados Estados ou municípios (associações de municípios) instituições especiais que originem diretamente para esses Estados ou municípios (associações de municípios) aumentos de gastos ou reduções de receita (encargos especiais), a Federação assegura a compensação necessária quando e na medida em que não se puder exigir dos Estados ou municípios (associações de municípios) que assumam tais encargos especiais.

Figura 2 : Resumo da repartição de receitas e impostos individuais



Fonte: <https://www.bundesfinanzministerium.de>

Em sequência, a federação pode ainda conceder auxílio financeiro para os estados, municípios e associações de municípios que investirem nas seguintes áreas: defesa contra uma perturbação do equilíbrio global da economia; compensação a defasada força econômica no território federal; fomento ao crescimento econômico. Considerando ainda que poderá intervir financeiramente em caso de catástrofes naturais ou situações extraordinárias de emergência. (HENTZE, 2015).

A regulamentação, especialmente a respeito dos tipos de investimentos a serem fomentados, será realizada por meio de lei federal, sendo que esta precisa da aprovação pelo Conselho Federal, ou com base na lei do orçamento federal através de acordo administrativo. Os recursos serão concedidos por prazo determinado e controlados periodicamente quanto à sua aplicação. As ajudas financeiras devem ser estruturadas no correr do prazo em parcelas anuais decrescentes. (HENTZE, 2015).

Diante disso, a equalização financeira possui como principal objetivo a redistribuição de receita de forma em que todos os níveis e regiões tenham quase os mesmos recursos para moldar a política. A equalização financeira entre os estados já estava organizada horizontalmente durante esse período, onde no ano de 1950 os primeiros repasses foram organizados – o maior financiador era a Renânia do Norte-Vestefália, seguido por Baden-Württemberg, Hamburgo e Hesse. Os montantes mais elevados foram concedidos a Schleswig-Holstein na Baixa Saxónia. (HENTZE, 2015).

Com a reforma ocorrida no ano de 1955 o sistema foi arquivado e a renda e o imposto sobre empresas foram divididos entre os governos federal e estadual. Uma segunda reforma em 1969 lançou bases que permanecem até hoje: um sistema de interconexões para os principais tipos de impostos – imposto de renda, empresas e valor agregado. Deste então as receitas dos impostos mais expressivos foram compartilhadas entre governo federal, estadual e local.

No sistema atual, a distribuição de tarefas e despesas é considerada como uma equalização passiva. De outra forma, a equalização ativa distribui receitas fiscais em vários estágios para os níveis federais – garantindo o equilíbrio da nação. (HENTZE, p. 62, 2015).

Den ihnen im Rahmen des passiven Finanzausgleichs zugewiesenen Aufgaben und Ausgaben nachkommen können, werden die Einnahmen im Rahmen des aktiven Finanzausgleichs zwischen den Gebietskörperschaften verteilt. Dabei haben die Länder einen verfassungsmäßigen Anspruch auf eine ausreichende Finanzausstattung (Artikel 107 *Grundgesetz*). Dies soll zu gleichwertigen Lebensverhältnissen im Bundesgebiet führen (Artikel 72 *Grundgesetz*).³⁵

Esse modo de compensação é implementado em várias etapas, dividindo-se em vertical e horizontal, secundária e primária, onde a primária regula como os impostos são divididos entre os níveis de acordo com o artigo 106 da *Grundgesetz* e a secundária complementa e corrige a primeira via, artigo 107 da *Grundgesetz*. A primeira forma é a distribuição das receitas fiscais entre os níveis, conhecida como equalização fiscal primária, onde são distribuídos os produtos dos impostos aos níveis federais individuais, como visto no quadro acima - os estados e federação recebem 42,5% do imposto de

³⁵ **Tradução livre:** Se as tarefas e despesas a eles atribuídas no âmbito do sistema de equalização financeira passiva puderem ser cumpridas, a receita será distribuída entre as autoridades locais no âmbito da equalização financeira ativa. Os Länder têm direito constitucional a recursos financeiros adequados (artigo 107 da Lei Básica). Isso deve ser condições de vida iguais no território federal (artigo 72 da Lei Básica).

renda e os municípios 15%. (FUEST, HÖNE, 2009).

A segunda é a compensação de receita do IVA, ou equalização fiscal secundária, que marca o início do caminho horizontal que os Países estão adotando como forma de redistribuição de recursos. Desse modo, do produto da arrecadação do IVA 75% é distribuído entre os estados pelo critério Per Capita; 25% são contribuições suplementares para estados onde a receita tributária está abaixo de 92% da média nacional, sendo que o principal objetivo disso é aumentar a solidez financeira dos Países financeiramente fracos. Para chegar a esse critério realiza-se um cálculo de solidez financeira (Finanzkraftmeßzahl) (FKM) e das necessidades financeiras (Ausgleichmeßzahl) (AMZ) calculadas e a diferença é ajustada pelo IVA. O FKM corresponde as receitas fiscais dos estados (após incluído a redistribuição dos 75%) adicionando ao cálculo metade do produto da arrecadação municipal, e deduzindo aos estados costeiros as chamadas cargas portuárias. (FUEST, HÖNE, 2009).

A AMZ é calculada dividindo a potência financeira média Per Capita de todos – os estados são divididos (impostos individuais e locais) e em seguida o produto é multiplicado pelo número de habitantes em seu respectivo estado. Desse modo, um estado é financeiramente forte e tem que pagar compensação ao mais fraco se $AMZ < FKM$ e o estado financeiramente fraco receberá compensação se $FKM < AMZ$. A determinação das contribuições de compensação e alocação de remunerações é feita da seguinte forma:

1. Determinar a força financeira relativa (RFK) de um estado como medição de força e o número de medição de compensação (100 vezes), ou seja,

$$RFK = \frac{FKM}{AMZ} \times 100$$

2. Cálculo preliminar de alocações de compensação para estados financeiramente fracos quando: $RFK < 92\%$ e na zona entre 92% e 100% da média do País, o déficit for igual a 37,5%. Como resultado cada estado terá solidez financeira de 95%.

3. Cálculo preliminar das compensações pagas pelos estados financeiramente fortes: Absorção de 15% da solidez financeira entre 100 e 101% AMZ; Retirada de 66% do poder financeiro entre 101 e 110% do total de AMZ e retirada de 80% da capacidade financeira que excede 110% de AMZ.

OBS: observa-se que os estados financeiramente fracos levantaram ao menos 95%

do RFK, mas não 95% da receita fiscal real por habitante (% da média do País).

Em sequência, a terceira é conhecida como equalização financeira secundária vertical, onde o ajuste é feito por meio de pagamentos federais aos estados, chamada de atribuição suplementar federal (Bundesergänzungszuweisungen – BEZ) de acordo com o artigo 107, II parágrafo 3 da *Grundgesetz*. Desse modo, pode o governo federal alocar recursos para estados com baixo desempenho com a finalidade de alinhar a sua capacidade financeira. (FUEST, HÖNE, 2009).

Ainda pode ser realizada a equalização a nível municipal, de acordo com o artigo 28, parágrafo 2 da *Grundgesetz*. Em cada caso os estados regulam a distribuição dos fundos estatais aos governos locais, variando de acordo com cada estado. Nos termos do artigo 106 da *Grundgesetz* os estados devem transmitir uma porcentagem de impostos aos municípios com o objetivo de desenvolver o nível municipal, facilitando no cumprimento de suas tarefas. Há somente equalização vertical e é realizada da seguinte forma: em primeiro lugar é calculado o montante real de recursos produzidos pelos estados e municípios. Resulta como uma porcentagem da receita do estado proveniente de impostos e em parte da equalização financeira. Dependendo de cada estado, essa quantia proveniente é dividida em parcelas fixas e repassadas aos municípios. (DORRENER, HEINEMANN, KHAYAL, 2015).

Em seguida é realizado um cálculo Per Capita – na maioria dos estados os municípios são divididos por tamanho – e em municípios maiores o número de habitantes é calculado por um fator diferenciado, tendo em vista que aumentam seus custos de infraestrutura e fornecem serviços para uma área maior. Em alguns estados são acrescentados alguns requisitos especiais para determinadas tarefas municipais, mas em geral: para cada município a diferença entre a solidez financeira e as necessidades também são observadas, ocorre que em muitos casos as necessidades financeiras são maiores do que as do contribuinte. Se os dois valores são os mesmos ou se o poder financeiro é maior, o município não recebe nenhuma compensação. Os valores calculados chegam aos governos locais como “alocações-chave”, esses fundos não são vinculados a determinada tarefa a ser desempenhada. (FUEST, HÖNE, 2009).

A estrutura atual de equalização financeira vem sendo periodicamente reajustada, tendo sido objetivo de contestação desde a fundação da República Federal. No centro está a discussão sobre o tipo de federalismo que a Alemanha deve seguir, contudo a

maioria ainda opta pelo cooperativo, pois traz condições de vida iguais ou mesmo uniformes, compensando as formas de desigualdade entre estados tanto vertical quanto horizontal. Um federalismo competitivo depende da independência dos estados e estimula a competição, tal sistema traça uma linha divisória entre as responsabilidades de governo federal e estadual – aplicando-se também aos impostos. Além disso as consequências financeiras da reunificação fazem o resto até hoje, ou seja, a Alemanha oriental ainda enfrenta sérios problemas como indústria pouco desenvolvida. (BÜTTNER, GÖBBERT, 2016).

Passados alguns anos de negociações, os governos federal e estadual concordaram em realizar um novo pacto financeiro, as novas regras serão aplicadas para redistribuir os bilhões de ajuda entre estados. O federalismo cooperativo para o qual a República Federal da Alemanha é um exemplo, tem um propósito diferente e, portanto, é projetado de forma diferente. A ideia básica não é uma pluralidade de razões históricas ou políticas vinculantes, mas a eficiência da ação do Estado deve ser aumentada por processos de negociação. A cooperação nesses sistemas federais pode estender-se à cooperação entre os estados ou pode ser eficaz por meio da participação dos estados na legislação federal. (STÖRMANN, 2014).

Ainda, destaca-se que uma análise comparada de arranjos federativos deve ser realizada de forma cautelosa, tendo em vista estes são produtos históricos, que experimentaram dificuldades e sucessos em períodos diversos. Esse mesmo modelo pode ser tornar inadequado e após reformas institucionais, acaba por ser funcional. Desse modo, não existe um modelo único de federalismo ou de relações financeiras federais que seja universalmente aplicável. A noção da teoria federal, como já observado, envolve combinações dentro de um sistema político do governo para alguns fins e autonomia dos entes para outros. Existem no mundo 24 federações e que abrangem 40% da população mundial. Em questões como a equalização, tais federações possuem alguns problemas semelhantes e diferentes formas de corrigi-los.

Na década de 1960, Richard Musgrave (1960) contestou a necessidade de tal equalização pelo mesmo motivo que James Buchanan: Equidade. Em primeiro lugar, a equidade vertical e a equidade horizontal não podem ser separadas porque a equidade horizontal exige para a igualdade de tratamento de iguais em matéria de fiscalidade, enquanto a equidade vertical é baseado na norma ética para o tratamento dos desiguais.

Em segundo lugar, Richard Musgrave argumentou que a primeira solução teórica de James Buchanan pela qual o governo aplica outra progressão de alíquota para discriminar verticalmente a igual é impraticável. Dito de outra forma, depende do método que é usado para medir o valor dos bens e serviços públicos locais e federais.

De forma mais clara, existe alguma maneira de interpretar o que é chamado de equidade. Há certas razões sólidas para enfatizar que os diferentes níveis do governo devem participar ativamente para implementar uma política redistributiva para que se tenham fundamentos em nome de sua escolha de certa de justiça econômica. Nesse caso, não há razão objetiva para atribuir ao nível central ou ao nível regional a predominância desta escolha. Além disso, se admitirmos que cada nível de governo tratar seus residentes com igualdade, o montante do tratamento fiscal não pode ser igual em termos de valor monetário. (MUSGRAVE, 1960)

Richard Musgrave (1960) sublinha que não existe uma base teórica que sustente o papel predominante do governo central no que diz respeito à escolha da política redistributiva. James Buchanan concordou completamente com Musgrave (1960) no ponto de que a redistribuição entre indivíduos ou a redistribuição interindividual deve ser atribuída como competência para a entidade central.

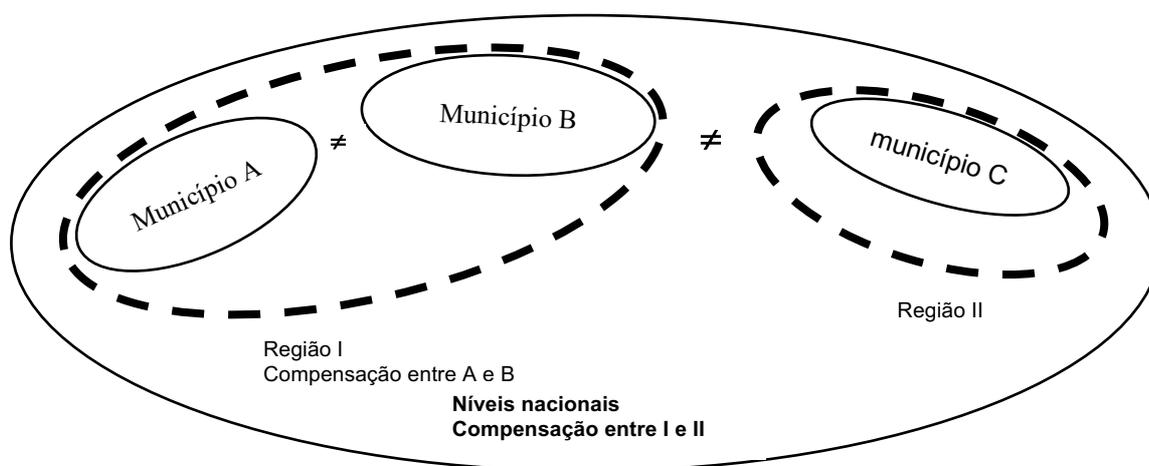
O conceito de equidade em sentido amplo exige que cada indivíduo com a mesma situação financeira deve ser tratado igualmente em termos de resíduo fiscal por todos os níveis de governo. Tomando como exemplo uma federação com três níveis de governo, a extensão do raciocínio para estrita equidade significa que os indivíduos são iguais após a intervenção do nível local, e assim eles também devem ser iguais após a intervenção do nível regional e, em seguida, o nível central. (MUSGRAVE, 1960)

A equidade em sentido amplo é apresentada no gráfico 1.1: Assumindo uma federação com três municípios A, B, C onde A e B pertencem à região I e C à região II. Dados os municípios A, B da região I e o município C da região II fornecem um pacote de «impostos sobre bens públicos locais», resultando no resíduo fiscal individual FRI que é diferente de um município para outro e de um nível de governo para outro. Considerando um contribuidor tipo “i” que tenha a mesma capacidade econômica independentemente de residir em A, B ou C.

Se houver uma diferença na situação fiscal e orçamentária de um agente econômico residente em A para outro agente econômico residente em B (com a hipótese de que o

local de trabalho e residência se sobrepõem no mesmo município), parece ser que a região que deve fazer uma compensação para equalizar a diferença de resíduo fiscal em tal forma que o resíduo fiscal do município A é igual ao do município B. Da mesma forma, tendo em conta os «bens públicos locais + bens públicos – imposto pago à jurisdição local + região». Se houver diferenças entre residentes com a mesma capacidade econômica no que diz respeito ao resíduo fiscal, o governo central deve fazer a compensação.

Figura 3: Equalização em sentido amplo



Fonte: Dafflon (2009), tradução.

A equidade em sentido amplo é necessária para fazer certa transferência de equalização para ajustar as situações individuais, de modo que a sobreposição de diferentes entes «município + região + centro» leva a uma perfeita equidade horizontal entre indivíduos. Os contribuintes fiscais em situação idêntica encontram-se na mesma situação após a intervenção de três níveis de governo, independentemente de seu lugar residencial. (DAFFON, 2009)

Podem ser compreendidas efetivamente as duas situações em que a equidade em sentido amplo exige certas transferências de equalização, enquanto equidade em sentido estrito combina as diferenças empilhadas para que um esquema de equalização seja não suficiente. A escolha desses dois conceitos depende do ponto de referência para julgar o problema da equidade fiscal horizontal. Em primeiro lugar, precisamos saber em que nível agir: Nível regional ou federal pelo qual a equalização é operado. (DAFFON, 2009)

Se o conceito de ética é que o resultado igual, independentemente do local de residência, o patrimônio em sentido amplo serve como medida. No caso que o local de

residência é legítimo como doação regional, então resíduo fiscal é igualado pelo central. Mais recentemente, a equalização fiscal é considerada como uma proxy de seguro para estabilizar os choques econômicos que as coletividades locais sofrem durante a espiral/ciclo econômico. Com as transferências intergovernamentais, a economia local pode absorver parcialmente a consequência negativa em seu espaço econômico. Então o positivo efeito da transferência é significativo para evitar esses choques, é o que pode ser observado a partir da teoria alemã. (DAFFON, 2009)

Diversos acordos de equalização tiveram que ser adaptados aos contextos específicos de cada período, considerando os problemas básicos dos arranjos financeiros federais – entre eles está a necessidade de correção dos desequilíbrios financeiros verticais, entre as responsabilidades de despesas e recursos financeiros, e horizontais entre as unidades constituintes, frente a coordenação dos poderes tributários distribuídos versus o ajuste periódico dos arranjos financeiros, promovendo o desenvolvimento econômico de cada país, de modo equilibrado e estendido para todo o território. Estudos comparativos entre tais sistemas fornecem ligações positivas, permitindo a análise dos sucessos e fracassos. (DAFFON, 2012)

Em praticamente todos os sistemas federais e intergovernamentais, os arranjos financeiros invariavelmente constituíram um aspecto importante e crucial de seu funcionamento político. Sua importância política deriva do fato de que o escopo e o caráter de seus recursos financeiros desempenham um papel importante na determinação dos papéis políticos e econômicos relativos e da influência dos diferentes governos dentro da política, sendo estes um meio importante para facilitar a flexibilidade e o ajuste para atender às mudanças nas necessidades políticas e moldar as atitudes do público sobre os custos e benefícios das atividades de diferentes governos. (DAFFON, 2012)

De fato, esse significado político coloca os arranjos financeiros entre os governos das unidades federais e constituintes no centro dos processos de relações intergovernamentais. Os acordos financeiros intergovernamentais não são, portanto, apenas questões técnicas, mas inevitavelmente questões políticas controversas. Portanto, a compreensão das relações financeiras intergovernamentais não pode ser alcançada puramente analítica e tecnicamente, de forma isolada, do contexto político mais amplo da fragmentação e diversidade social e das instituições políticas com as quais elas interagem. (DAFFON, 2012)

A dinâmica particular e os arranjos financeiros intergovernamentais específicos serão afetados pelo grau e tipos de homogeneidade ou diversidade social, por exemplo: qual é o significado das diferenças de idioma, religião, origem étnica e desenvolvimento histórico? Também será influenciado por tais fatores: Quantas províncias ou estados? Quais são seus tamanhos relativos em termos de população e atividade econômica? Quão diferentes eles são em termos de renda per capita ou riqueza de recursos naturais? Qual é a sua geografia política: compacta ou dispersa?

Diferentes arranjos políticos e constitucionais também afetam as relações financeiras intergovernamentais. Isso é ilustrado pelo impacto no Canadá da forma parlamentar de nossas instituições federais e pelo caráter distintivo de nossa distribuição constitucional de poderes. Outras federações parlamentares, como Austrália, Alemanha e Índia, em contraste com os Estados Unidos e a Suíça, que incorporam a separação dos poderes executivo e legislativo dentro de suas instituições, compartilharam com o Canadá uma tendência à predominância de executivos em ambos os níveis. (DAFFON, 2012)

Isso levou o "federalismo executivo" como a arena predominante para as relações intergovernamentais, incluindo aquelas relacionadas a arranjos financeiros. Na distribuição constitucional de poderes, a maioria das federações enfatizou a interdependência e incorporou em suas constituições grandes áreas de jurisdição concorrente. A Constituição canadense, no entanto, tem sido distinta ao enfatizar formalmente a jurisdição exclusiva de cada ordem de governo. De forma prática as sobreposições se mostraram inevitáveis (como é o caso do Brasil, quando é analisado o art. 23 da Constituição Federal), mas a ênfase constitucional formal em áreas exclusivas de jurisdição afetou as interpretações da mídia e as atitudes públicas sobre as relações intergovernamentais.

No Canadá, enfatizou-se particularmente o caráter competitivo e de soma zero dessas relações. Alguns casos da União Europeia e Estados Unidos não possuem um forte programa de equalização financeira. Isso é um reflexo de seu contexto político. Os aspectos confederais da estrutura política híbrida da União Europeia ajudam a explicar por que a função de redistribuição é politicamente mais difícil quando a base legislativa depende de um acordo intergovernamental do que de um governo federal com sua própria base eleitoral direta. E nos Estados Unidos, a separação dos poderes legislativo e executivo dentro de ambos os níveis de governo levou a uma ênfase particularmente forte

no princípio da responsabilidade financeira, ou seja, o princípio de que o governo que tem a tarefa desagradável de cobrar os impostos e deve garantir a prestação de contas, impondo as condições sob as quais a tarefa mais agradável de gastar o produto é realizada, particularmente um sistema em qualquer federação, então, deve ser avaliado dentro de seu quadro político. (DAFFON, 2009)

Ao final, o que é mais importante do que a natureza precisa das soluções técnicas são os processos e procedimentos através dos quais elas chegaram a essas soluções. Como Richard Bird apontou (KINGSTON, 1994, p. 304) particularmente importante é quem determina as regras do jogo, como as regras são alteradas, qual é o papel e a representação das unidades constituintes no processo e qual é o quadro institucional para avaliar e desenvolver o quadro das relações financeiras.

Dado o efeito corrosivo sobre a coesão política das disparidades entre as regiões nas capacidades e necessidades de receita, alguma forma de transferência de equalização para corrigir desequilíbrios horizontais tem sido típica dos arranjos financeiros em quase todas as federações, embora a extensão e a forma reais dessas transferências tenham variado. Além disso, como os valores dos recursos de receita e das responsabilidades de despesa inevitavelmente mudam ao longo do tempo, a maioria das federações também teve que desenvolver processos e instituições para o ajuste periódico dos arranjos financeiros de uma maneira que não dependa apenas das decisões unilaterais do governo central – tal fato poderia prejudicar uma relação verdadeiramente federal. (DAFFON, 2009)

Na análise da teoria federal Canadense e Suíça, ambos defendem não apenas a importância da equidade entre os cidadãos de diferentes cantões ou províncias como importante para a coesão federal, em si um pré-requisito importante para o desenvolvimento econômico efetivo, mas também que a equalização promove a eficiência econômica, reduzindo a migração interna, que é motivada apenas por diferenças fiscais e não por fundamentos econômicos. Além disso, (BIRD, 1994) aponta para os fatores que acarretam no declínio dos pagamentos de equalização na sequência do aumento do desenvolvimento econômico serve como um desincentivo, este enfatiza que o fato de que a equalização diminui quando a capacidade fiscal de uma unidade constituinte aumenta, não impede que essa unidade tome medidas para desenvolver seus recursos naturais ou promover qualquer outra forma de desenvolvimento econômico.

Os sistemas de transferências de equalização para corrigir desequilíbrios horizontais surgem da visão, comumente realizada nas federações, de que todos os cidadãos onde quer que vivam devem ter direito a serviços comparáveis sem ter que ser submetidos a taxas de imposto excessivamente diferentes. Além disso, as transferências de equalização têm sido geralmente consideradas importantes, pois as disparidades entre as regiões dentro de uma sociedade territorialmente diversificada quase invariavelmente tiveram um efeito corrosivo sobre a coesão política dentro de uma federação. De fato, por esse motivo, na maioria dos europeus, as transferências de equalização foram rotuladas como transferências de "solidariedade". (DAFFON, 2009)

A maioria das federações teve um esquema sistemático formal de transferências de equalização. Os Estados Unidos, como Bill (1994) apontou, são uma exceção notável. Lá, os esforços de equalização que ocorreram foram dispersos por uma variedade de programas, muitas vezes cancelando uns aos outros em seu efeito de equalização cumulativo. Mas, embora a maioria das outras federações tenha tido algum sistema formal de subsídios de compensação, sua extensão e forma variaram enormemente. Primeiro, o escopo de tais transferências têm sido historicamente maior em países como Alemanha e Austrália do que em outros, como Canadá e Suíça. (DAFFON, 2009)

Em segundo lugar, enquanto na Alemanha, um grande componente das transferências de equalização assume a forma de transferências interestaduais, a equalização em outros lugares foi alcançada inteiramente por transferências federais diferenciadas para compensar as unidades financeiramente mais fracas. Em terceiro lugar, na maioria dos casos, como no Canadá, o esforço para corrigir desequilíbrios horizontais se concentrou principalmente no ajuste para as capacidades de receita diferenciadas das unidades regionais, mas em algumas federações, principalmente na Austrália, houve um esforço para explicar também as necessidades diferenciais de despesas. Em quarto lugar, a base de determinação das transferências de equalização para unidades regionais de governo variou. (DAFFON, 2012)

Há aqueles que se baseiam em fórmulas intergovernamentalmente acordadas ou mesmo estipuladas constitucionalmente, como na Suíça, Canadá, Alemanha, Áustria, Malásia, Bélgica e Espanha, embora em alguns desses casos o processo de acordo sobre uma fórmula tenha sido dominado pelo governo federal. Em outros, como Austrália, Índia e África do Sul, as alocações foram em grande parte baseadas nas recomendações

ao governo federal de comissões independentes permanentes ou periódicas que podem usar uma variedade de fórmulas para chegar às suas recomendações. Nos esforços de equalização de receita, quatro questões tiveram que ser abordadas, como Bernard Dafflon e François Vaillancourt observaram em seu documento de referência sobre Equalização preparado para o St. Conferência Internacional de Gallen sobre Federalismo (Dafflon; Vaillancourt, 2002).

O primeiro diz respeito à fonte e importância das receitas fiscais que devem ser compartilhadas e redistribuídas. O segundo é a classificação de várias unidades regionais de acordo com algum indicador de direito à equalização. O terceiro é o design da fórmula para alocação de transferências de equalização. O quarto é determinar se a fórmula de redistribuição deve visar a equalização completa ou simplesmente o fechamento significativo das lacunas.

Na concepção de sistemas de transferências de equalização, Bernard Dafflon e François Vaillancourt (2002) também identificaram mais seis questões: (1) A abordagem deve ser de um sistema tributário representativo ou se basear em um macroindicador de renda per capita que seja mais difícil de medir com precisão? (2) Não apenas a equalização de receitas, mas a equalização de custos devem ser levadas em conta, como na Austrália e também, até certo ponto, na Suíça? (3) As transferências explícitas de equalização devem ser definidas separadamente como no Canadá ou na Alemanha ou fazer parte de esquemas de transferência que perseguem outros objetivos, como é o caso de algumas transferências na Suíça e é o modo predominante nos Estados Unidos? (4) Qual é o papel da equalização implícita nas políticas públicas que não utilizam transferências para os governos constituintes que unem, como esquemas de previdência social, seguro desemprego e programas federais de infraestrutura que gastam proporcionalmente mais em regiões pobres do que nas ricas? (5) Quando os dados estatísticos são limitados (como nas federações do terceiro mundo) e a confiança deve ser em indicadores imperfeitos de riqueza e capacidade tributável, quais são as bases mais úteis para projetar um sistema de equalização? (6) Onde existem diferenças étnicas e linguísticas significativas dentro de uma federação, a equalização pode contribuir para a sobrevivência desses grupos, diminuindo as pressões pela mobilidade?. Analisando as variações apontadas pelos autores, resta saber se há uma relação entre o grau de descentralização dentro de uma federação e a necessidade de acordos de equalização.

Na prática, nem sempre parece ser esse o caso. Richard Bird (1994) observou, com razão, que a extensão da equalização em diferentes federações não se relacionou diretamente com a extensão das disparidades regionais ou qualquer outro fator causal simples. Dois fatores gerais parecem afetar a ênfase na equalização. O primeiro é a importância da cultura política predominante e o grau em que ela enfatiza a igualdade dos cidadãos e a uniformidade dos serviços disponíveis para eles. O segundo é o grau em que uma maior descentralização dentro de uma federação é o resultado da fragmentação social, produzindo pressões mais fortes pela distinção regional, autonomia e resistência à dependência de financiamento federal, visando induzir uniformidade.

A este respeito, a Alemanha tem sido semelhante, embora a absorção dos novos Länder orientais tenha adicionado algumas novas tensões na última década (BIRD, 1994). Por outro lado, os Estados Unidos, com disparidades interestaduais relativamente grandes, mas nenhum esquema formal de equalização sistemática, parecem ter tido uma tolerância muito maior aos desequilíbrios horizontais. A Suíça e o Canadá, duas das federações mais descentralizadas e influenciadas por sua diversidade linguística, religiosa e cultural, estão em algum lugar entre esses dois extremos. Claramente, então, um fator importante que afeta variações na tolerância a desequilíbrios financeiros horizontais em diferentes federações tem sido o valor relativo colocado em suas culturas políticas predominantes sobre a equidade, em oposição à não centralização e autonomia regional.

Os fatores-chave no funcionamento dos sistemas de equalização são os processos e procedimentos políticos pelos quais eles são estabelecidos e modificados (DAFFON, 2009). Uma vez que os valores dos recursos de receita e o custo das responsabilidades de despesa inevitavelmente mudam ao longo do tempo, na prática, foi necessário um ajuste regular ou periódico aos sistemas de compensação. Uma ilustração foi as negociações recentes e atuais na Alemanha e na Suíça sobre modificações em seus sistemas de equalização. Em termos dos procedimentos reais nas federações para ajustar as transferências de compensação financeira, quatro padrões podem ser identificados.

Na Austrália, Índia e África do Sul, embora de formas diferentes, comissões de especialistas permanentes ou periódicas receberam a principal tarefa de determinar as fórmulas distributivas e recomendá-las ao parlamento federal. No entanto, isso ocorre em um contexto em que há uma considerável deliberação política intergovernamental na

definição do quadro para o trabalho das comissões de especialistas. No caso da Comissão de Subsídios da Commonwealth Australiana e das Comissões Financeiras Indianas, sua independência e o fato de os governos federais terem geralmente aceitado suas recomendações contribuíram para sua eficácia. Por exemplo, Malcolm Nicholas (2012) apontou que o governo da Commonwealth aceitou todas as recomendações da Comissão de Subsídios da Commonwealth desde 1981. Por outro lado, embora a Comissão Financeira e Fiscal da África do Sul tenha sido um órgão constitucionalmente estabelecido, com metade de seus membros nomeados pelas províncias ou governos locais, sua autoridade foi seriamente prejudicada pela tendência do Ministro e do Departamento nacionais de tratá-la apenas como um órgão "consultivo" e impor abertamente seu próprio poder de decisão.

Um segundo padrão é a disposição constitucional para um conselho intergovernamental formal, composto por representantes federais e provinciais, como o fórum primordial para chegar a um acordo sobre mudanças nos arranjos financeiros em intervalos periódicos estipulados. A Comissão Nacional de Finanças do Paquistão é um exemplo. Mas no Paquistão, essa forma de instituição às vezes levou a impasses e a um fracasso em chegar a um acordo intergovernamental sobre as mudanças necessárias por longos períodos de tempo (NICHOLAS, 2012).

Na Malásia, o Conselho do Comitê Nacional de Finanças, na visão de DAFFON (2012) deveria desempenhar um papel semelhante, mas como tinha apenas autoridade consultiva, nunca se transformou em uma instituição de coordenação eficaz, e o Ministério Federal das Finanças passou a dominar o processo. Um terceiro padrão é o encontrado na Alemanha, Suíça, Áustria, Estados Unidos e Bélgica, onde as transferências para os estados são determinadas pela legislatura federal, mas há alguma participação efetiva dos governos estaduais, legislaturas ou interesses dentro das instituições federais – conforme análise das suas constituições e leis federais. Um exemplo particularmente notável são os representantes do Land no Bundesrat alemão que participam da aprovação de questões financeiras que afetam os estados e em emendas constitucionais às disposições financeiras estabelecidas na Constituição. Outros exemplos são os legisladores cantonais, alguns dos quais podem ter dupla participação no parlamento federal da Suíça, os representantes das legislaturas estaduais ou comunitárias nas segundas câmaras federais na Áustria e na Bélgica e a eleição direta de senadores em

toda a base estadual nos Estados Unidos.

Em algumas dessas federações, comissões ad hoc independentes também foram nomeadas de tempos em tempos para fazer recomendações ao governo federal ou à legislatura. Um quarto padrão é encontrado no Canadá, onde a determinação dos principais componentes dos arranjos financeiros intergovernamentais, incluindo as transferências de equalização, está sob o controle do governo federal, cuja legislatura não contém representação efetiva dos governos ou interesses provinciais, porque o caráter nomeado do Senado significa que ele não tem legitimidade política. (DAFFON, 2012) Não é de surpreender que, dado o significado político das questões financeiras intergovernamentais, incluindo a equalização, essas questões tenham sido, como resultado, submetidas a uma ampla discussão na arena extraparlamentar de inúmeros comitês de ministros e funcionários federais e provinciais, e têm sido a fonte de muitas polêmicas políticas entre os governos federal e provincial.

Deve-se notar que em praticamente todas as federações, mas especialmente naquelas com instituições parlamentares onde o "federalismo executivo" tem sido o caráter predominante das relações intergovernamentais, como Austrália, Alemanha, Índia e Canadá, desenvolveu-se uma proliferação de conselhos, comissões e comitês intergovernamentais para facilitar a negociação e o ajuste dos arranjos financeiros, incluindo aqueles relacionados à equalização. Mesmo quando a autoridade constitucional final para determinar transferências financeiras repousa em outro lugar, esses órgãos e a negociação política que ocorre dentro deles têm sido os principais determinantes do caráter do sistema de equalização e das modificações ao longo do tempo nele.

4 A COOPERAÇÃO COMO ESTRUTURA INSTITUCIONAL DOS ESTADOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS A COMPETÊNCIAS COMUNS

A cooperação e a descentralização em estados federados surgem como entre laços, necessários para que a estrutura seja compartilhada, equilibrada e cooperada. A descentralização compreende a transferência de autoridade e responsabilidade pelas funções públicas do governo central para governos intermediários e locais ou organizações governamentais quase independentes e/ou setor privado. (THE WORLD BANK, 2002).

No entanto, descentralização é um termo evasivo. Ele tem sido usado indistintamente para descrever vários graus e formas de mudar o papel do governo nacional por meio de: a) transmitir capacidade de tomada de decisão sobre políticas e capacidades fiscais às autoridades subnacionais; b) transferir para outras esferas de governo as responsabilidades pela implementação e administração das políticas e programas definidos na esfera federal; ou c) transferir as atribuições do governo nacional para os setores privado ou não-governamental.

Em outras palavras, o termo tem sido aplicado a processos de descentralização ou realocação política e fiscal, onde funções e recursos correspondentes são transferidos para esferas subnacionais; à descentralização ou consolidação administrativa, quando os recursos centralizados são utilizados para financiar funções descentralizadas; à descentralização ou devolução do mercado, quando as funções governamentais são descontinuadas e, conseqüentemente, seus recursos extinguidos (BEER, 1988).

No entanto, cada uma dessas formas tem conseqüências muito diferentes nas relações intergovernamentais. A consolidação é perfeitamente compatível com um alto grau de ativismo e concentração das capacidades decisórias no nível federal. Na verdade, eles coexistem mesmo em federações centralizadas, especialmente no que diz respeito às políticas sociais. Por outro lado, a realocação e a devolução supõem ou uma redefinição mais ampla do escopo de atuação do governo central ou, no segundo caso, uma redução da atividade de todas as esferas governamentais.

Além da imprecisão conceitual da questão centralização-descentralização, continua sendo verdade que o crescimento governamental em nenhum lugar foi um jogo de soma zero. Ao contrário, centralização e descentralização têm sido concomitantes e não mutuamente exclusivas. Assim, não há razão para pensar que a descentralização implique inexoravelmente a diminuição da importância do governo nacional. Pode resultar tanto na criação de novos campos de ação, quanto na definição de novos papéis normativos, reguladores e redistributivos que coexistem com a ampliação das responsabilidades dos governos subnacionais.

As questões de descentralização/centralização também têm significados e conseqüências diferentes quando se referem a estados unitários ou a sistemas federais. A relação entre federalismo e descentralização, em termos conceituais e empíricos, está longe de ser simples e incontroversa. William Riker (1975) descreve a construção de

sistemas federais como um processo de centralização política. Atores racionais – unidades individuais e/ou políticas – formam alianças e pactuam a criação de um governo central, que absorverá algumas das atribuições políticas que antes pertenciam às suas unidades constituintes. E, como Riker continua a dizer, a única classificação significativa das federações é aquela que se baseia no grau em que o locus real de tomada de decisão é mudado dos governos das unidades constituintes para o governo central (RIKER, 1975).

Por sua vez, Daniel Elazar (1987) aponta que as federações constituem estruturas não centralizadas, enfatizando como elas diferem das estruturas estaduais descentralizadas. Segundo ele, em sua forma original, bem como em sua definição normativa, o federalismo caracteriza-se por não centralização, ou seja, pela difusão dos poderes governamentais entre muitos centros, cuja autoridade não deriva da delegação de um poder central, mas é conferida pelo sufrágio popular. Na mesma linha, Vincent Ostrom (1994) sugeriu que a policentricidade é – e deveria ser – a forma organizacional adequada para uma política federal e democrática.

Elazar e Ostrom (1994) tentaram capturar os traços específicos da organização política federal em contraste com uma política unitária. Nesse sentido, seu conceito é mais preciso que o de Riker. Mas as definições de Elazar e Ostrom parecem corresponder a um tipo de arranjo federal geralmente chamado de federalismo dual. Corresponde ao modelo federal original - e norte-americano -, simultaneamente descritivo e prescritivo, em que os poderes do governo geral e estadual, ainda que existam e sejam exercidos dentro dos mesmos limites territoriais, constituem soberanias distintas e separadas que atuam separada e independentemente, em suas próprias esferas (ACIR, 1981).

No entanto, as federações contemporâneas não se enquadram no modelo de federalismo dual. Eles são mais bem descritos por um dos outros dois tipos que captam a transformação do arranjo dual, devido à expansão universal do escopo do governo federal, ou seja, devido a um processo de centralização mais ou menos acentuado. Este capítulo busca analisar os estados centralizados ou descentralizados e suas nuances, como forma de contribuir e agregar ao estudo para responder a problemática central desta tese.

4.1 Estado Unitário Francês em mutação: descentralização ou centralização?

Na história francesa, e ao contrário de outros países europeus como Itália ou Alemanha, o Estado precede e cria a Nação. O Estado francês logo ficou muito centralizado e, com o início da República Francesa após a Revolução Francesa de 1789, a primeira organização territorial com as Comunas (ou Municípios) e o Departamento foi concebida como uma cópia do modelo republicano nacional. (BRAUDEL, 1990)

As leis que instituíam passos para a descentralização foram aprovadas em 10 de agosto de 1871 e 5 de abril de 1884 e trouxeram atribuições aos Conselhos departamentais eleitos e aos municipais. Essa primeira descentralização foi construída sobre estruturas preexistentes e sobre a imagem da organização do Estado. Até as leis de descentralização de 1982, os Conselhos eleitos do Departamento tinham poderes muito limitados e estavam efetivamente sob a administração do Prefeito do Departamento, o representante local do Estado, conforme Braudel (1990).

Até a década de 1980 a centralização permaneceu como a força dominante na política francesa, apesar das tentativas fracassadas de certos reformadores no passado. O espírito de descentralização levou muito tempo para ser introduzido na cultura política e administrativa das elites dominantes da França. Em 1981 François Mitterrand foi eleito, com a promessa de distribuição de poder e recursos dentro da sociedade francesa pela primeira vez sob a Quinta República. Em 02 de março de 1982, foi implementada a primeira lei que desencadeou uma onda de reformas de descentralização, sendo que até 1986 havia 40 leis e 300 decretos visando a instituição do modelo descentralizador. A lei de 1982 aprovada pelo governo de Pierre Mauroy introduziu três novos elementos. O primeiro relacionado com a tutela administrativa do Prefeito, que foi substituída por um sistema legal de freios e contrapesos exercido pelos tribunais administrativos e pelos tribunais regionais de contas com a ajuda dos Prefeitos; O segundo, transferiu o poder executivo departamental do Prefeito para o Presidente do Conselho departamental eleito; o terceiro criou Regiões com plenos poderes e reconhecimento como Coletividades territoriais. (BRAUDEL, 1990)

As Leis de 1983 (as chamadas Leis Gaston Deferre), votadas em 7 de janeiro e 22 de julho, definiram responsabilidades dos novos órgãos administrativos e como seriam financiados. O objetivo da descentralização na França era, antes de tudo, quebrar o ciclo

do Estado de bem-estar social e garantir que o desenvolvimento industrial e urbano implicasse dinamismo em vez de “dirigismo” (economia administrada pelo Estado). Buscava ainda revitalizar as regiões periféricas política, administrativa e economicamente e tornar o governo local mais eficaz. O resultado político concomitante foi forçar os políticos locais a se tornarem mais responsáveis por suas decisões e a ter empregos produtivos suficientes na periferia para que menos pessoas dependessem do bem-estar financiado pelo Estado. (BRAUDEL, 1990)

O sistema administrativo francês está subdividido verticalmente em quatro níveis principais: Comunas, estruturas intercomunitárias, departamentos e regiões. Particularmente relevantes são as Comunas, Departamentos e Regiões, que são governadas por Conselhos e executivos democraticamente eleitos. A primeira etapa da descentralização transferiu imediatamente os poderes tradicionais do Prefeito para as Regiões recém-criadas e para os departamentos históricos, que se tornaram formas locais de governo com poderes decisórios. As regiões e departamentos ganharam a liberdade de organizar os serviços técnicos e públicos, e as comunas, cujos prefeitos tradicionalmente tinham poderes executivos, ganharam poderes autônomos mais sutis, a maioria dos quais fortaleceu os deveres tradicionais dos prefeitos. (KATES, 2000)

O Estado Francês é reconhecido como Estado Unitário, que tem em sua essência uma forma descentralizada, conforme a Constituição de 1958. Este costumava ser centralizado, com apenas dois níveis de governo (*collectivités territoriales*): os Departamentos (*départements*) e os entes locais (*communes*), contudo em 1972 surgem as chamadas “*regións*” e em sequência os “*Defferre acts*”, que efetivamente iniciaram com o processo de descentralização. Com estes atos, os poderes sobre os demais entes foram abolidos, sendo que as regiões restaram comandadas por autoridades eleitas, aponta Kates (2000).

A descentralização se desenvolveu ao longo dos anos, e em 2003, na reforma constitucional, a França foi reconhecida como um Estado Unitário e Descentralizado. Tal reforma concede autonomia financeira para os entes locais, sem poder legislativo, exercendo suas funções através de regulamentos e execução de orçamento. Em 2015 aprovaram uma lei³⁶ que alterou o território, reduzindo vinte e duas regiões para treze³⁷,

³⁶ **Tradução livre:** Decisão no 2014-709, Lei sobre as Fronteiras das Regiões, Eleições Regionais e Departamentais e Alteração do Calendário Eleitoral” e Lei No. 2015-991 Nova Organização Territorial da República.

entrando em vigor no início de 2016. Estas reformas advieram com o intuito de fortalecer as capacidades das unidades regionais francesas, ampliando suas competências.

O chamado Princípio da Liberdade de Administração, voltado as autoridades locais está consagrado constitucionalmente e é complementado pela autonomia financeira destes, inclusive das regionais. Estas ainda possuem competência para o exercício de diversas funções, de forma compartilhada, considerando que não há hierarquia entre governos regionais e locais.

Article L1111-2

Les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence.

Dans les conditions prévues par la loi, ils disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Ils concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, à la promotion de la santé, à la lutte contre les discriminations, à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi qu'à la protection de l'environnement, à la lutte contre l'effet de serre par la maîtrise et l'utilisation rationnelle de l'énergie, et à l'amélioration du cadre de vie. Ils peuvent associer le public à la conception ou à l'élaboration de ces politiques, selon les modalités prévues à l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration.

Les communes, les départements et les régions constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la vie locale et garantissent l'expression de sa diversité.³⁸

Desse modo, a repartição de competências entre os governos locais e o Estado ocorre na medida do possível, onde há a distinção entre aquelas que são de responsabilidade de cada ente, de forma em que cada um deles possuem recursos para cumprir com suas tarefas. A título exemplificativo, as tarefas em termos de promoção da igualdade, educação, desporto, turismo são compartilhados entre os municípios, regiões e comunidades. As políticas públicas em favor da promoção da juventude são coordenadas

³⁷ Grand-Est (Alsácia, Champanhe-Ardena e Lorena); Nouvelle-Aquitaine (Aquitaine, Limousin e Poitou-Charentes); Auvergne-Rhône-Alpes (Auvergne e Rhône-Alpes) Bourgogne-Franche-Comté (Bourgogne e Franche-Comté); Occitânia (Languedoc-Roussillon e Midi-Pyrénées); Hauts-de-France (combinando Nord-Pas-de-Calais e Picardie); Normandia (combinando Baixa-Normandia e Alta Normandia); Bretagne; Corse; Centro-Val de Loire; Ilha de França; Pays de la Loire ;Provence-Alpes-Côte d'Azur.

³⁸ Tradução livre: Artigo L1111-2 As comunas, os departamentos e as regiões regulam por suas deliberações os assuntos de sua competência. Nas condições previstas na lei, têm poderes regulamentares para o exercício dos seus poderes. Contribuem com o Estado para a administração e ordenamento do território, para o desenvolvimento económico, social, sanitário, cultural e científico, para a promoção da saúde, para o combate à discriminação, para a promoção da igualdade entre mulheres e homens, bem como a proteção do ambiente, o combate ao efeito de estufa através do controlo e utilização racional da energia e a melhoria do ambiente de vida. Podem envolver o público na concepção ou desenvolvimento dessas políticas, de acordo com os procedimentos previstos no artigo L. 131-1 do código de relações entre o público e a administração. As comunas, departamentos e regiões constituem o quadro institucional para a participação dos cidadãos na vida local e garantem a expressão da sua diversidade.

pelo Estado. (KATES, 2000)

Na França ocorre uma articulação e coordenação de quase a totalidade de políticas públicas entre os diferentes níveis, ou seja, o governo central possui a responsabilidade de definir e implementar políticas gerais, como forças armadas e economia nacional – tendo como responsabilidade exclusiva a defesa, assuntos externos, justiça e segurança). Já o nível regional é dividido entre as regiões e os departamentos. A primeira possui como principais tarefas o transporte regional, educação, formação profissional, cultura, planejamento regional, meio ambiente, etc., a segunda fica voltada a busca de cooperação com as regiões, desenvolvimento rural e agricultura, saúde pública. (BODINEAU, 1995)

O nível local possui a figura de um “maire”, com competências nas questões de bem-estar social, planejamento urbano, ordem pública e educação nos níveis de pré-escola e primário. E como unidades descentralizadas atuam no transporte municipal, saúde pública, meio ambiente e habitação. A França é um País descentralizado e os resultados dessa formatação podem ser analisados por meio de alguns aspectos, como: a) responsabilidades funcionais, envolvendo o estabelecimento claro e preciso de competências para cada nível administrativo; b) acesso a recursos, avaliado por meio da distribuição dos recursos destinados ao atendimento das necessidades contempladas nos programas adotados; c) responsabilidade política, expressa na responsabilidade perante cidadão, e não apenas perante os órgãos de controle da administração central. (BODINEAU, 1995)

Conforme já mencionado, em análise da Lei Fundamental, a região considerada como a coletividade territorial, possui competências exclusivas, contudo, assim como as demais formas de estado, esta dispõe de recursos financeiros para desempenhar tais funções? As contínuas transferências de competências para as regiões determinaram a transformação do Estado em descentralizado? Ou a mudança no papel do Estado é meramente formal?. Chavier (2004) aponta que a adoção deste modelo demonstrou que as regiões dependiam da generosidade das autoridades centrais na transferência de recursos.

Em 2002 e 2004, a segunda etapa da Descentralização Territorial foi iniciada pelo primeiro-ministro Jean-Pierre Raffarin. A alteração da Constituição francesa de 2003 (28 de março) introduziu o princípio da autonomia financeira das coletividades territoriais e a

introdução das palavras Região e Descentralização na Constituição francesa (artigo 721). As mudanças também trouxeram a possibilidade de realização de referendos locais e o direito de petição. As mudanças constitucionais fortaleceram os dois princípios fundamentais da descentralização: administração livre e autonomia de decisão para os governos locais. Mas, na realidade, esses dois princípios têm várias limitações técnicas. (LIDEC, 2007)

Consoante ao que expõe Lidec (2007), a segunda fase da descentralização 2003-2004 foi a transferência de funções administrativas para o governo subnacional (local), especificamente aquelas relacionadas ao desenvolvimento econômico. A partir de 2013, iniciou-se uma nova fase com uma terceira onda de reformas para especializar as Regiões e do Departamento e fundir as diferentes Regiões para reduzir o seu número. Entre 1982 e a atualidade, observa-se um afastamento do Estado dos territórios com a criação de novos níveis de responsabilidades em maior escala, com a Região, por exemplo, para enfrentar os novos desafios da globalização.

Em sequência, realizando uma breve análise da gestão financeira do estado francês, seus principais impostos são: Imposto sobre a propriedade e imposto sobre a terra (24%); Imposto empresarial (20%); Imposto de amenidades locais (16%); Imposto sobre seguros e gasolina (14%); Imposto sobre transações imobiliárias (8%). Há também vários outros impostos menores (para 18%) como: contribuição de transporte público; imposto de turismo; taxa de publicidade; imposto sobre jogos de azar. (LIDEC, 2007)

A administração descentralizada também depende de transferências e concessões do governo. As subvenções cobrem o aumento da despesa das autarquias devido à transferência de responsabilidades da administração central para a autarquia nas sucessivas fases de descentralização e asseguram a equalização dos recursos financeiros sob diversos critérios. As subvenções e transferências dividem-se em 3 categorias: subsídios e subsídios para despesas correntes; subsídios e subsídios para infraestrutura; compensação pela transferência de responsabilidades. (LIDEC, 2007)

As autarquias locais são livres para utilizar estes recursos como quiserem, no entanto, devido ao custo cada vez maior destas subvenções, foi estabelecido um Pacto de Estabilidade em 1996 e posteriormente substituído pelo Pacto Europeu de Crescimento e Solidariedade em 1999. O empréstimo é a terceira maior fonte de recursos para o governo local na França. (LIDEC, 2007)

As autoridades locais não precisam buscar autorização do governo central para emprestar dinheiro, mas todos os recursos do empréstimo só podem ser gastos em investimentos e nunca em gastos correntes. O restante dos recursos das administrações locais (11%) provém de rendas, direitos e fundos estruturais europeus. Os recursos financeiros das autoridades descentralizadas dependem de um sistema fiscal baseado principalmente em um sistema de propriedade com impostos prediais e fundiários baseados no valor estimado do aluguel da propriedade. (LIDEC, 2007)

A França estava, até 31 de dezembro de 2015, dividida em 27 regiões administrativas (*Région*), 22 das quais se encontram na França metropolitana e cinco no interior. A ilha da Córsega é uma *collectivité territoriale*, mas é considerada uma região em uso dominante. As regiões do continente e a Córsega são subdivididas em departamentos, variando em número de 2 a 13 por região para as regiões metropolitanas (continente e Córsega); as Regiões ultramarinas consistem em apenas um Departamento cada. O termo Região foi criado oficialmente pela Lei de Descentralização (2 de março de 1982), que também concedeu às Regiões seu status legal: os Conselhos Regionais. (HEITER, KULMANN, 2015).

Assim, entre as inovações da Revolução Francesa em 1789 e as leis de 1982, eram todos os Departamentos (e seu perímetro era modificado periodicamente). A Lei de Descentralização introduziu então áreas administrativas reminiscentes das províncias históricas francesas (embora a Normandia fosse dividida em duas partes, e algumas províncias históricas foram amontoadas como Provence, os Alpes e a Côte d'Azur). (BÈHAR, ESTÈBE, 2012)

Ao contrário dos estados federais europeus como a Alemanha, as regiões francesas carecem de autoridade legislativa separada (isto é, autonomia legislativa) e, portanto, não podem redigir sua própria lei. Eles cobram seus próprios impostos e, em troca, recebem uma parte decrescente de seu orçamento do governo central, que lhes dá uma parte dos impostos que cobra. Possuem também orçamentos administrados por um Conselho Regional (*Conseil Régional*) composto por representantes eleitos em eleições regionais. (BÈHAR, ESTÈBE, 2012)

Os Conselhos Regionais foram criados por lei em 5 de julho de 1972. Originalmente, esses conselhos eram simplesmente órgãos consultivos compostos pelos representantes parlamentares da Região e um número igual de membros nomeados pelos

Departamentos e Comunas. O programa de descentralização de 1982-1983 previa a eleição direta dos Conselhos Regionais, que ocorreu pela primeira vez em 1986 e aumentou os poderes dos Conselhos Regionais. BÈHAR, ESTÈBE, 2012)

Em 2014, o Parlamento francês (a Assembleia Nacional e o Senado) aprovou uma lei que reduz o número de regiões na França metropolitana de 22 para 13. O novo mapa de regiões entrou em vigor em 1º de janeiro de 2016. Nas divisões administrativas da França, o Departamento é um dos três níveis de governo abaixo do nível nacional (“coletividades territoriais”), entre as Regiões administrativas e as Comunas. Existem 96 departamentos na França metropolitana e 5 departamentos no interior, que também são classificados como regiões. (HEITER, KULMANN, 2015).

Os departamentos são subdivididos em 335 “arrondissements”, eles próprios divididos em cantões; os dois últimos não têm autonomia e são utilizados para a organização de polícias, bombeiros e, por vezes, eleições. Os Conselhos Departamentais são as assembleias eleitas dos Departamentos. Eleitos por sufrágio universal, foram chamados de Conselhos Gerais antes de março de 2014. A lei aprovada em 22 de dezembro de 1789 exigia o estabelecimento de uma assembleia em cada Departamento, conhecida como Conselho do Departamento. (CLÈMENT, 2012)

Esta lei foi revogada em 4 de dezembro de 1793; foi restaurada como a "lei sobre a divisão do território da República e sua administração" em 17 de fevereiro de 1800, na qual se formou o "Conselho Geral dos Departamentos". Os membros do Conselho geral não foram eleitos por sufrágio até 1833; tendo isso ocorrido somente a partir de 3 de julho de 1848. Até a lei de descentralização de março de 1982, o prefeito do departamento também atuou como representante do estado do departamento e executivo do departamento; desde 1982, o Presidente do Conselho é o órgão executivo do Departamento. A lei de 26 de fevereiro de 2008 significa que deve haver pelo menos um único candidato de cada gênero em uma eleição do Conselho de Departamento eleito por equipe de duas pessoas em cada cantão. (CLÈMENT, 2012)

Por conseguinte, uma comuna francesa pode ser uma cidade de 2,2 milhões de habitantes como Paris, uma cidade de 10.000 pessoas, ou apenas uma aldeia de 10 pessoas. As comunas são tipicamente baseadas em aldeias pré-existentes e facilitam a governança local. Com exceção dos “arrondissements” municipais de suas maiores cidades, como Paris, Lyon ou Marselha, as Comunas são o nível mais baixo de divisão

administrativa na França e são governadas por funcionários eleitos (Prefeito e um Conselho Municipal - o Conselho Municipal Francês-) com ampla autonomia poderes para implementar a política nacional e local. (CLÈMENT, 2012)

Em janeiro de 2015, havia 36.681 Comunas na França, 36.552 delas na França metropolitana e 129 delas no interior. Este é um total consideravelmente superior ao de qualquer outro país europeu e cerca de 40% de toda a administração municipal na União Europeia. Várias responsabilidades podem ser delegadas à “Intercomunidade”, como coleta de lixo ou transporte, mas a lei também torna obrigatório que as intercomunidades gerenciem outras áreas, como planejamento e desenvolvimento econômico, projetos habitacionais ou proteção ambiental. (HEITER, KULMANN, 2015).

A expressão *intercommunalité* denota diversas formas de cooperação entre as Comunas. Tal cooperação surgiu pela primeira vez no final do século XIX em uma lei de 22 de março de 1890, que previa o estabelecimento de associações intercomunitárias de propósito único. Basicamente, significa que os conselhos municipais reúnem recursos para implementar políticas e serviços públicos de forma mais eficaz, especialmente quando há economias de escala fáceis de realização, quando o custo de uma política ou equipamento é muito alto para ser suportado por uma única Comuna, ou quando tal política ou equipamento beneficiaria várias comunas (uma piscina ou uma biblioteca, por exemplo). Os legisladores franceses reconhecem a inadequação da estrutura comunal herdada da Revolução Francesa para lidar com uma série de questões práticas, por exemplo, a chamada lei Chevènement de 12 de julho de 1999 é uma medida destinada a fortalecer e simplificando este princípio. (HEITER, KULMANN, 2015).

Nos últimos anos, tornou-se cada vez mais comum as comunas se unirem em consórcios intercomunitários para a prestação de serviços públicos, como coleta de lixo e abastecimento de água. As comunas suburbanas muitas vezes se unem à cidade no centro de sua área urbana para formar uma comunidade responsável pela gestão do transporte público ou mesmo pela administração da arrecadação de impostos locais. Quase todas as comunas francesas estão agora envolvidas em estruturas intercomunitárias. (HEITER, KULMANN, 2015).

A lei Chevènement foi extremamente bem-sucedida no sentido de que a maioria das comunas francesas aderiu às novas estruturas intercomunitárias. Há um objetivo nacional de integrar cada Comuna em uma estrutura intercomunitária. Em 1 de Janeiro de 2014

existiam mais de 12.000 estruturas intercomunitárias. Existem dois tipos dessas estruturas, aquelas sem poder fiscal, a forma mais frouxa de intercomunidade. Principalmente nesta categoria estão os sindicatos tradicionais de Comunas. As comunas se reúnem e contribuem financeiramente para o sindicato, mas o sindicato não pode cobrar seus próprios impostos. As comunas podem deixar o sindicato a qualquer momento. Os sindicatos podem ser criados para uma finalidade específica (mais comumente gestão de resíduos e distribuição de água/energia) ou para lidar com vários assuntos simultâneos. Essas estruturas estão em declínio. (HEITER, KULMANN, 2015).

E estruturas com poder fiscal (por volta de 2000, que podem ser *Communauté de Communes*, destinada principalmente às Comunas rurais; *Communauté d'Agglomération*, destinada às vilas e cidades médias e seus subúrbios; A Comunidade Urbana (*Communauté Urbaine*), voltada para cidades maiores e seus subúrbios. Uma forma mais integrada foi criada para as principais cidades da França com a *Metrópole*. A *Metrópole* pode ter maiores responsabilidades e tarefas tomadas do Departamento e das Regiões. (HEITER, KULMANN, 2015).

A estas estruturas são atribuídos vários níveis de autonomia fiscal, sendo que a Comunidade de Aglomeração, a Comunidade Urbana e a *Metrópole* têm a maior autonomia fiscal, com o mesmo nível de tributação entre as Comunas da comunidade. As Comunidades também devem gerenciar alguns serviços anteriormente realizados pelas Comunas, como coleta de lixo ou transporte, mas a lei também obriga as Comunidades a gerenciar outras áreas, como planejamento e desenvolvimento econômico, projetos habitacionais ou proteção ao meio ambiente. As Comunidades de Comunas têm as áreas de competência menos obrigatórias, deixando as Comunas mais autônomas, enquanto as Comunidades Urbanas e *Metrópoles* são obrigadas a administrar a maioria dos assuntos, deixando as Comunas dentro delas com menos autonomia. (CLÈMENT, 2012)

Um problema importante e frequentemente levantado com a Intercomunidade é o fato de que os representantes das estruturas intercomunitárias não são eleitos diretamente pelos cidadãos locais, os representantes de cada Comuna individual sentam-se na estrutura intercomunitária. Como consequência, os funcionários públicos são os que definem a agenda e a implementam, com os representantes eleitos das comunas apenas endossando as decisões-chave. (CLÈMENT, 2012)

A experiência francesa de descentralização é distinta em vários aspectos de outros

modelos de descentralização. A descentralização francesa surgiu muito recentemente, num país com uma longa história de centralização estatal. O Estado francês surge diante da nação francesa ao contrário, por exemplo, da história da descentralização da Alemanha ou da Itália. A descentralização francesa adveio da vontade do poder central de delegar mais responsabilidades em uma lógica de aprimoramento democrático e de melhor partilha de a riqueza entre todas as partes do país. (CLÈMENT, 2012)

A estrutura multicamadas é muitas vezes considerada custosa e pouco eficiente para responder aos desafios econômicos e sociais, mas existe uma tendência para a fusão de estruturas, o que deverá contribuir para melhorar a situação. A lenta diminuição das subvenções e subsídios financiados pelo Estado está a colocar muita pressão sobre as autoridades descentralizadas para melhorarem os seus processos internos.

4.2 Aspectos da descentralização no Estado Descentralizado Espanhol

A modernização trouxe a ideia de identidades nacionais estatais abrangentes, enraizadas nos eixos cultural e cívico. Na virada do século XX, tais identidades foram questionadas abertamente e se tornaram problemáticas. Ao mesmo tempo em que são corroídas pelas forças da globalização, também estão sujeitas à fragmentação, competição e sobreposição de elementos de natureza múltipla e diversa. Inquestionavelmente, há um notável fortalecimento das identidades locais, regionais, nacionais (subestatais) (Keating, 1996). A descontinuidade e o deslocamento dos arranjos sociais fazem com que diferentes identidades se relacionem de maneira bastante imprevisível (GIDDENS, 1991; MCCRONE, 1993; MELUCCI, 1989).

A etnoterritorialidade refere-se a uma dimensão conceitual onde os conflitos e as mobilizações políticas se desenvolvem e têm como principais atores sociais aqueles grupos étnicos que possuem um suporte geográfico. Tal referência espacial é identificável dentro dos limites de uma política, geralmente de composição composta ou plural (Rudolph e Thompson, 1992). Nas sociedades plurais, os indivíduos estão ligados a grupos culturais de referência que podem estar em competição entre si. Isso resulta em uma multiplicidade de identidades sociopolíticas, dinâmicas e muitas vezes compartilhadas, que não são expressas explicitamente. Portanto, os marcadores de identidade são maleáveis e a intensidade de sua manifestação depende muito de

circunstâncias contingentes (BARTH, 1969, BRASS, 1991, COHEN, 1992, HOBBSBAWM & RANGER, 1983).

O renascimento dos movimentos políticos etnoterritoriais coincidiu com um crescente desafio ao modelo centralista do Estado unitário (Keating, 1988). No caso da Espanha, como em outros estados pluriétnicos, a descentralização regional e a federalização procuram articular uma resposta aos estímulos da diversidade ou pluralidade da sociedade, compreendendo grupos culturais/étnicos com diferenças de língua, história ou tradições que também podem se refletir no sistema partidário. (RUDOLPH & THOMPSON, 1992)

A persistência de uma dupla identidade ou nacionalidade composta na Espanha revela a natureza ambivalente das relações etnoterritoriais internas que existiram nos últimos tempos. Em consonância com as premissas do pluralismo cultural, a ênfase não é meramente colocada na distinção. Essas relações de interação entre os diferentes grupos etnoterritoriais do estado também devem ser destacadas. Tem-se argumentado que a acomodação política para assegurar a estabilidade política e institucional em sociedades pluriétnicas ou poliarquias é quase impossível e está fadada a resultar na desintegração do Estado ou na consolidação de um tipo de autoritarismo hegemônico para o controle do Estado unidade (DAHL, 1971; HOROWITZ, 1985).

Ao contrário, a cooperação e o acordo etnoterritorial podem não apenas superar conflitos e divergências dentro de políticas plurais, mas também proporcionar um aprofundamento da democracia por meio de um acesso mais efetivo da sociedade civil à tomada de decisões políticas. No caso da Espanha, esse desenvolvimento se sobrepõe à sua diversidade etnoterritorial e cultural interna. (DAHL, 1971; HOROWITZ, 1985).

A unidade territorial da Espanha foi colocada sob tensão pela ação centrífuga de sua diversidade etnoterritorial e linguística, bem como por instituições estatais fracas ou, às vezes, por um governo central violento. Além disso, houve uma falta de congruência entre os poderes político e econômico. Essa “não congruência” nutriu tradicionalmente as tendências centrífugas presentes na história espanhola moderna, tendências que encontraram expressão em vários conflitos armados. (DAHL, 1971; HOROWITZ, 1985).

Com a Restauração da monarquia (1876-1923) e a ditadura centralizadora de Primo de Rivera (1923-30) que se seguiu, uma nova tentativa estatística de impor uniformidade ao país surgiu, mas terminou em fracasso. (KEATING, 1988) Uma combinação de

disparidade nas estruturas sociais da Catalunha e Espanha rural empobrecida foi uma causa importante, entre outras, da ascensão do nacionalismo catalão. Em particular, as diferenças entre as duas principais cidades espanholas, Madrid e Barcelona, tornaram-se cada vez mais evidentes.

O Partido Nacionalista Basco, fundado em 1895, sublinhou os valores tradicionais da comunidade em oposição à sociedade industrial burguesa, cujos efeitos incluíram um afluxo considerável de migrantes do resto da Espanha para o País Basco. O nativismo basco de caráter racista foi a base ideológica do nacionalismo basco inicial, que combinou com poderosos elementos populistas e exclusivismo religioso para produzir um discurso bastante distinto do nacionalismo catalão. Esta última ideologia era mais intelectual e sempre teve um caráter menos secessionista. A razão de ter provocado maior resistência do que o nacionalismo basco talvez deva ser procurada no fato de que ofereceu uma visão alternativa da Espanha, algo a que o nacionalismo basco frequentemente deu as costas. Ambos os nacionalismos, no entanto, podiam ser vistos como manifestações políticas de uma periferia vigorosa e próspera que contrastava com o centralismo do Estado espanhol ao qual estava subordinada. (KEATING, 1988)

Em outros territórios espanhóis, o regionalismo veio de diferentes formas, em muitos casos estimulado pela ação dos movimentos catalão e basco, e refletiu a diversidade etnoterritorial da Espanha plural. Em parte como consequência da experiência federal da Primeira República (1873), houve clamores por reconhecimento na Galiza, Valência, Andaluzia e Astúrias. Cronologicamente, o aparecimento de reivindicações explícitas por autonomia regional na política espanhola contemporânea ocorreu nos anos imediatamente anteriores e logo após a virada do século atual.

Apesar de sua curta existência, a Segunda República (1931-9) contribuiu largamente para a resolução do conflito etnoterritorial. (KEATING, 1988) Uma das melhorias mais notáveis foi o desenho constitucional do Estado como modelo regional, situado em algum lugar entre um estado unitário e um estado federal. Esta concedeu estatutos de autonomia à Catalunha, ao País Basco e à Galiza. Não há dúvida de que a questão da autonomia regional também desempenhou um papel fundamental no processo de polarização política anterior à Guerra Civil (1936-9). Mesmo dentro das forças republicanas, a própria questão regionalista-centralista gerou inúmeras controvérsias.

O processo autonomista, embora incipiente, estava se espalhando por toda a Espanha quando eclodiu a Guerra Civil. Com a vitória das forças do general Franco, seguiu-se um longo período de centralização política, visando mais uma vez a criação de uma Espanha uniforme. Duas das fixações mais notáveis da ditadura de Franco (1939-75) foram o anticomunismo e o anti-separatismo. A “unidade sagrada da pátria” era considerada um elemento unificador indispensável e a razão de ser do regime despótico do general Franco. Em grande medida, o franquismo se justificou por sua capacidade de suprimir todas as formas de autonomismo, regionalismo e nacionalismo sem Estado. Qualquer forma de federalismo ou desejo de governo interno era entendido pelo regime de Franco como “separatismo”. (KEATING, 1988)

A concepção franquista de unidade nacional, à custa da variedade cultural e étnica do povo da Espanha, degenerou em um dogma obsessivo. De fato, a opressão linguística e cultural do franquismo estimulou o regionalismo periférico e o nacionalismo na Espanha (Giner, 1984). A partir da década de 1960, o autonomismo se intensificou devido muito de seu surgimento à natureza do franquismo. Nos últimos anos de sua existência, a oposição ao regime desenvolveu um programa compacto de direitos democráticos e de descentralização política do Estado espanhol. Nas chamadas “nacionalidades históricas” em particular (Catalunha, Galiza e País Basco), as forças opostas ao franquismo foram capazes de articular um discurso político denunciando a ausência de democracia e os contínuos ataques oficiais às suas identidades. Nessas comunidades, a reivindicação democrática e a etnoterritorial andavam de mãos dadas. Assim, a ideologia do autonomismo e da descentralização política entrou na consciência política democrática espanhola. (MORENO, 1997)

Após a morte de Franco em 1975, o processo de transição para a democracia começou a sério. Os partidos democráticos não tinham um modelo claro para o tipo de Estado descentralizado que defendiam amplamente. No entanto, a maioria queria a regra de casa para todas as nacionalidades e regiões espanholas. A expressão constitucional de uma plataforma tão forte constituiu um grande desafio político, para a história moderna espanhola testemunharam trágicos fracassos no que diz respeito à etnia e à partilha territorial do poder. (MORENO, 1997)

O amplo consenso político partidário que possibilitou a elaboração da Constituição de 1978 trouxe consigo também um elemento de ambiguidade na formulação da

organização territorial do Estado espanhol. De fato, foram formuladas duas concepções diferentes da Espanha, que tradicionalmente se confrontavam. Posteriormente, um meio-termo foi negociado e explicitamente reconhecido pela Constituição: por um lado, a ideia de um Estado-nação indivisível e exclusivamente espanhol, por outro, um conceito de Espanha como um conjunto de diversos povos, nacionalidades históricas e regiões. (MORENO, 1997)

A Constituição espanhola de 1978 tornou possível que as Comunidades Autónomas fossem autónomas. Dependia da vontade política expressa pelos habitantes de cada nacionalidade ou região, ou por seus representantes políticos. Também possibilitou que o grau de autogoverno fosse amplo ou restrito de acordo com os desejos das nacionalidades e regiões. Conservadores, centristas, nacionalistas, socialistas e comunistas forjaram um acordo de uma espécie de federalismo “quase” ou “assimétrico” com a implementação do Estado de las Autonomías. A solução aceita tomou a forma de uma promessa não escrita de estender os procedimentos de transação política e consociacionalismo no futuro. (MORENO, 1997)

Esse modelo aberto de “federalismo assimétrico” não pressupunha as formas e os meios pelos quais as diferentes entidades espaciais poderiam finalmente ser articuladas. Assim, um desejo implícito foi expresso pelos “Pais” da Constituição de 1978 de fornecer os procedimentos e graus de autogoverno a serem perseguidos pelas nacionalidades e regiões, permitindo-lhes um alto grau de flexibilidade⁸. A formulação de uma clara divisão de poderes baseada em técnicas federais “ortodoxas” foi, no entanto, evitada. (MORENO, 1997)

A construção do Estado de las Autonomías teve que seguir um processo de descentralização “de cima para baixo” (Linz, 1989). Essa maneira de fazer as coisas é apenas uma das opções disponíveis no desenvolvimento dos sistemas federais. O resultado no final do século XX não é muito mais do que uma série de práticas de cunho federativo envolvendo uma série de unidades politicamente competitivas. Mesmo assim, o pleno desenvolvimento da tomada de decisões multilaterais, ou um exercício comum genuíno de ação governamental em três níveis (em níveis central, regional e local simultaneamente), ainda está por ser visto.

O processo de descentralização consagrado na Constituição espanhola de 1978 passou por um longo período de consolidação. O apoio à autonomia, para além das

comunidades basca e catalã, tem sido particularmente forte na Andaluzia e noutras regiões (Ilhas Canárias, Galiza e Valência)⁹. Certamente é verdade que algumas regiões foram “encorajadas” por seus partidos políticos mais proeminentes a entrar no processo autonomista. Algumas áreas sem qualquer tradição de autogoverno foram subitamente inspirados a reivindicar direitos autônomos. Estas eram principalmente comunidades uniprovinciais sem especificidade etnoterritorial, a menos que reconhecessem suas origens em outros lugares, como os casos de Cantábria, La Rioja e até a província de Madri. Em alguns casos, o processo de descentralização implicou uma ruptura com a base etnoterritorial de algumas províncias. Uma das consequências disso foi a criação de híbridos como Castille-La Mancha ou Castille and Leon. (MORENO, 1997)

Os casos de Navarra e dos Países Catalães (Països Catalans) exemplificam as dificuldades em estabelecer limites claros em certas regiões. Para alguns nacionalistas bascos, incluindo os separatistas do ETA, Navarra é uma parte integrante de seu país que nunca pode ser abandonada. Para a maioria do povo de Navarra, no entanto, o antigo reino tem direito mais do que suficiente à sua própria constituição. Os países catalães são percebidos como um todo com uma identidade composta, merecedora de tratamento político como tal não apenas pelos partidos pan-catalanistas, mas pelo presidente do governo catalão, geralmente mais cauteloso, Jordi Pujol, em sua compreensão federalista da Espanha. (MORENO, 1997)

Em termos gerais, no final deste século, pode-se dizer que o processo de descentralização foi assimilado pela maioria dos espanhóis. Essa realidade legitima sua expressão política. No entanto, embora longe de terminar, o processo de descentralização precisa de se adaptar gradualmente às novas formas de relações intergovernamentais, especialmente ao nível da colaboração institucional. A articulação de relações institucionais envolvendo poderes e responsabilidades compartilhados está na própria base das relações etnoterritoriais de tipo federativo da Espanha. (MORENO, 1997)

A Espanha é um estado nacional composto por nacionalidades e regiões (Comunidades Autónomas). Tanto a construção ambivalente do Estado quanto a formação nacional explicam, em grande medida, a dualidade na qual os cidadãos se identificam. Este conceito de dupla identidade --ou nacionalidade composta-- diz respeito à forma como os cidadãos se identificam nas Comunidades Autónomas. Incorpora em proporções variáveis, afirmadas individual ou subjetivamente a identidade auto-atribuída

local/etnoterritorial e a identidade estatal/nacional produzida pela integração política no processo de construção do Estado. Como resultado disso, os cidadãos compartilham suas lealdades institucionais em ambos os níveis de legitimidade política sem qualquer aparente fratura entre eles (MORENO, 1986, 1988).

O conceito de dupla identidade fornece um elemento útil para a compreensão e avaliação do conflito político e da política etnoterritorial na Espanha contemporânea. Ele também fornece uma ferramenta metodológica útil para a medição e interpretação do grau de consentimento interno e dissidência na Espanha descentralizada. Recordemos, como observou Juan Linz (1975: 423), que: “A Espanha hoje é um estado para todos os espanhóis, um estado-nação para grande parte da população espanhola, e apenas um estado, mas não uma nação para importantes minorias”.

Em geral, a busca do autogoverno por nações e regiões sem Estado está em plena conformidade com a manifestação variável dessa dualidade: quanto mais a identidade etnoterritorial primordial prevalece sobre a identidade estatal moderna, maiores são as demandas por autonomia política. Por outro lado, quanto mais caracterizada a identidade estado-nacional, menos provável seria o surgimento do conflito etnoterritorial. Em um caso extremo, a completa ausência de um dos dois elementos da dupla identidade levaria a uma fratura sócio-política no estado pluriétnico, e as demandas por autogoverno provavelmente tomariam a forma de autodeterminação. Em outras palavras, quando os cidadãos de uma comunidade subestatal se identificam de forma exclusiva, o resultado institucional desse antagonismo também tenderá a ser exclusivo. (MORENO, 1997)

A tarefa de identificar e medir a noção de dupla identidade/nacionalidade composta está longe de ser simples. A natureza mutável implícita em tal dualidade complica as coisas. Assim, percepções positivas sobre a ação do Estado espanhol por parte dos membros das Comunidades Autónomas podem resultar em um afrouxamento de sua identidade local autoatribuída e um correspondente reforço de seu sentimento de pertencimento ao Estado-nação espanhol e vice-versa. Obviamente, o conceito de identidade dual modifica seus elementos constitutivos de acordo com percepções e avaliações subjetivas. Na verdade, o reforço de uma identidade sobre a outra pode muito bem resultar no completo desaparecimento de uma nacionalidade tão composta como ela se apresenta agora. (MORENO, 1997)

A existência desta nacionalidade composta na maioria das Comunidades Autónomas espanholas teve a sua correlação institucional na criação de legislaturas e governos regionais na década de 1980, que não só preservaram as identidades locais, mas também projetaram as aspirações políticas destes sobestados comunidades. No passado, a manutenção das peculiaridades etnoculturais regionais na Espanha foi resultado, ao menos parcialmente, da ineficiência e fraqueza das forças centralizadoras.

Desde a aprovação por referendo popular da Constituição de 1978, essa diversidade cultural tem sido muito incentivada pelos governos das Comunidades Autónomas, que priorizam as políticas culturais, educacionais, linguísticas e de mídia de massa (Giner & MORENO, 1990). O papel dessas instituições autogovernadas na produção e reprodução de identidades locais é muito importante. Além disso, elementos comuns de linguagem e história em duas ou mais Comunidades Autónomas tornam ainda mais complexa a tarefa de interpretar o jogo de identidades em regiões fronteiriças (por exemplo, Paisos Catalans referindo-se à Catalunha, Ilhas Baleares e Valência, ou os casos do País Basco e Navarra).

Como reconhece a Constituição espanhola de 1978, o País Basco, a Catalunha e Galiza são três “nacionalidades históricas” dentro do Estado espanhol. São vistos, portanto, como nações minoritárias apátridas caracterizadas por um “fato diferencial” (hecho diferencial) ou, em outras palavras, como “sociedades distintas”. Após 15 anos de descentralização política generalizada, a reorganização política e espacial trazida pela progressiva consolidação do Estado de las Autonomías espanhol está alinhada com um modelo de “múltipla concorrência etnoterritorial” (MORENO, 1994, 1995). Este modelo relaciona a mobilização sociopolítica etnoterritorial à interação competitiva entre nacionalidades e regiões espanholas que buscam poder político e econômico, bem como à legitimação de seu desenvolvimento institucional.

A federalização progressiva do Estado Espanhol está de acordo com um modelo de concorrência etnoterritorial múltipla. O processo de acomodação territorial na Espanha relaciona a mobilização étnica subestatal com a interação competitiva entre regiões e nacionalidades espanholas em busca de poder político e econômico. As regiões e nacionalidades também lutam pela legitimação de seu desenvolvimento institucional. Este capítulo buscou ilustrar, de forma breve, os desenvolvimentos e as características que colocaram em jogo esse tipo de competição plural e solidária na Espanha.

4.3 Desenvolvimentos teóricos federais a partir do *The Federalist Papers* nos Estados Unidos da América.

A conquista mais importante do federalismo na era moderna certamente foi o inovador modelo constitucional desenvolvido pela constituição americana de 1787. Seus fundadores foram homens nutridos pela filosofia do Iluminismo, bem como por experiências políticas do passado e de seus vieses. Eventualmente, a primeira experiência americana dos 'Artigos da Confederação', escrita em 1777 e implementada em 1781, abriu o caminho para a redação da Constituição. (FRIEDRICH, 1968)

É somente após a Constituição que os elementos do debate foram formalizados em artigos reunidos em um livro, *The Federalist* ou *the Federalist Papers* em 1788, escrito sob o pseudônimo comum 'Publius', por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay. Esta coleção de documentos, escritos inicialmente para influenciar o voto do Estado de Nova York a favor da ratificação e para preparar futuras interpretações da Constituição. Considerando o interesse da argumentação apresentada, rapidamente se tornou uma referência teórica para a Constituição e deu forma a desenvolvimentos teóricos posteriores ao que se pode chamar de 'federalismo americano'. (DAVIS, 1978)

Uma interpretação dos *Federalist Papers* sugere que as inovações mais marcantes não são sobre o federalismo. Os fundadores da Constituição, e principalmente os dois principais autores de *The Federalist* —Hamilton e Madison—, teriam se preocupado principalmente com a criação do primeiro República moderna, tendo como características dominantes a democracia e o pensamento liberal. De alguma forma, teriam tentado alcançar o projeto liberal democrático incluído no parlamentarismo britânico, mas impossível de ser concluído em Londres, devido aos bloqueios estruturais aristocráticos. (DAVIS, 1978).

Tal interpretação parece válida, pois uma abordagem comparativa das 'três revoluções' — inglesa, americana e francesa — poderia ser feita sem levar em conta a fundo a questão do federalismo. Portanto, pode-se dizer que o federalismo moderno surgiu 'por acidente', pois a república americana foi construída em um ambiente político estruturado por uma prática idiossincrática federalista.

No entanto, a partir de uma abordagem federalista, verifica-se que os pensamentos foram altamente modificados por essa nova percepção americana, pois estavam

profundamente ligados às novas definições de república e democracia americanas. Além disso, a concretização do projeto político americano e a crescente importância dos Estados Unidos na política mundial o levaram a se tornar uma referência. Assim, essa nova percepção do federalismo emoldurou a parte mais importante do pensamento federalista moderno. (DAVIS, 1978)

A primeira grande mudança é retirada de *The Federalist* nº 15, onde Hamilton escreve, enquanto critica ligas de estados,

If we still will adhere to the design of a national government, or, which is the same thing, of a superintending power, under the direction of a common council, we must resolve to incorporate into our plan those ingredients which may be considered as forming the characteristic difference between a league and a government; we must extend the authority of the Union to the persons of the citizens, --the only proper objects of government. (KESLER; ROSSITER, 2003, p. 03)³⁹

Dessa forma, Hamilton defende que a União seja um Estado por si só, e não apenas uma liga de estados subnacionais. Assim, ele começa a enquadrar a federação como um estado soberano moderno. Haverá resistência a tal concepção na própria União, principalmente ilustrada pela controvérsia sobre a nulidade desenvolvida por John Calhoun. (DAVIS, 1968) O debate sobre a anulação e a secessão dos estados sul-americanos terminou dramaticamente com a Guerra Civil (1861-1865), reforçando o papel do governo federal. É interessante notar que a clara distinção entre federação e confederação aparece na literatura anglófona no final do século XIX, uma vez resolvida essa controvérsia. Outro elemento do debate federalista que poderia ser acrescentado a esta breve apresentação foi apresentado por Madison em *The Federalist* nº. 51.

In a single republic, all the power surrendered by the people is submitted to the administration of a single government; and the usurpations are guarded against by a division of the government into distinct and separate departments. In the compound republic of America, the power surrendered by the people is first divided between two distinct governments, and then the portion allotted to each subdivided among distinct and separate departments. Hence a double security arises to the rights of the people. The different governments will control each other, at the same time that each will be controlled by itself. (KESLER; ROSSITER, 2003, p. 10)⁴⁰

³⁹ **Tradução livre:** Se continuarmos a aderir ao projeto de um governo nacional, ou, o que é a mesma coisa, de um poder superintendente, sob a direção de um conselho comum, devemos resolver incorporar em nosso plano os ingredientes que podem ser considerados como formadores a diferença característica entre uma liga e um governo; devemos estender a autoridade da União às pessoas dos cidadãos, -- os únicos objetos apropriados do governo.

⁴⁰ **Tradução Livre:** Em uma única república, todo o poder cedido pelo povo é submetido à administração de um único governo; e as usurpações são protegidas por uma divisão do governo em departamentos distintos e separados. Na república composta da América, o poder entregue pelo povo é primeiro dividido entre dois governos distintos, e depois a porção atribuída a cada um subdividida em departamentos distintos e separados. Daí surge uma dupla segurança para os direitos do povo. Os diferentes governos se controlarão, ao mesmo tempo em que cada um será controlado por si mesmo.

Esse argumento, já debatido por Montesquieu, demonstra a importância do federalismo nos mecanismos de freios e contrapesos da constituição americana, e o reforço da democracia numa perspectiva anti-hobbesiana e anti-rousseauista. Eventualmente, Stein sintetiza o objetivo dos *Federalist Papers* da seguinte maneira:

[...] to create an institutional device designed to divide sovereignty and prevent the concentration of authority and power in a single decision-making locus. Its chief objective was to promote political pluralism and maximize liberty.³⁹ (DAVIS, 1978, p. 56)⁴¹

Muitos outros pensadores escreveram depois do *The Federalis Papers* sobre o sistema federal americano – embora ainda não fosse claramente rotulado dessa maneira. Entre eles estão Tocqueville – em uma abordagem sociológica da sociedade americana e em conclusões para um sistema liberal francês. No entanto, no que diz respeito à teoria do federalismo, há muitos refinamentos, mas não mudanças substanciais. Todos eles mantiveram a mesma metodologia, descritiva e normativa. Surgindo em meados do século XX uma nova abordagem teórica. (DAVIS, 1968)

Então, uma mudança importante na abordagem federalista americana ocorre em meados do século XX, quando a abordagem normativa (democrática e liberal) é gradativamente substituída por uma abordagem analítica, voltada para estudos empíricos sistemáticos. Essa abordagem visava definir uma ideia conceitual do federalismo, a fim de utilizá-lo como base para o federalismo comparativo sistemático. O fundador desta, é que desenvolveu um conceito institucional legal de federalismo. Ele é seguido por outros estudiosos, que Rufus Davis chama de “os 'médicos' do século XX” ou “os inspetores dos sistemas federais”, e conduz a um crescente corpus de estudos teóricos federais, aparentemente coerentes, mas plurais nos tipos de abordagem. (DAVIS, 1968)

Na apresentação dos estudiosos analíticos do federalismo, que são principalmente identificados no mundo anglófono – principalmente americano –, Rufus Davis identifica quatro abordagens diferentes, identificadas com alguns estudiosos fundadores: Kenneth Wheare para “Federalismo como uma questão de grau”, William Livingston por “Federalismo como qualidade da sociedade”, Carl Friedrich por “Federalismo como processo” e Daniel Elazar (1980) por “Federalismo como compartilhamento”

⁴¹ **Tradução livre:** [...] criar um dispositivo institucional destinado a dividir a soberania e impedir a concentração de autoridade e poder em um único locus decisório. Seu principal objetivo era promover o pluralismo político e maximizar a liberdade.

eventualmente, adicionaríamos Richard Musgrave e Wallace Oates para o “federalismo fiscal”. (ELAZAR, 1980)

No escopo deste capítulo, as obras de Carl Friedrich (1968) são de particular interesse, pois sua abordagem cruza a distinção entre os campos doméstico e internacional. O trabalho de Carl Friedrich (1901-1984) tem sido principalmente sobre “refinamento e reafirmação em inúmeras fontes”, no que diz respeito ao federalismo, o cerne de seu pensamento pode ser encontrado em seu principal livro sobre o assunto: *Trends of Federalism in Theory and Practice*, publicado em 1968. (FRIEDRICH, 1968). A principal originalidade de Friedrich nas ciências políticas americanas é considerar o federalismo como um processo, mais do que como um desenho. Tentando ampliar o “âmbito teórico do federalismo”, ele o apreende como um “processo de federalização”, como uma dinâmica ao invés de um padrão, uma estrutura ou um desenho.

Federalism is also and perhaps primarily the process of federalizing a political community, that is to say, the process by which a number of separate political communities enter into arrangements for working out solutions [...] on joint problems, and conversely, also the process by which a unitary political community becomes differentiated into a federally organized whole. Federal relations are fluctuating relations in the very nature of things. (FRIEDRICH, 1968, p. 7)⁴²

Nesta abordagem, Friedrich sai da teoria constitucional, dominante nestes tempos, e leva em conta a dinâmica de mudanças nas organizações políticas através da lente do federalismo. Ele o aplica aos Estados Unidos e também ao *Holly Roman Empire*, ou seja, às organizações coloniais e a qualquer tipo de aliança e descentralização. Assim, o autor ultrapassa a tradicional fronteira constitucional da soberania, considerando as dinâmicas políticas domésticas e internacionais como fenômenos da mesma natureza. (FRIEDRICH, 1968)

A obra de Friedrich ocupa um lugar específico nos estudos do federalismo na história do pensamento federalista. Primeiro porque sua teoria da dinâmica do federalismo traz para os estudos americanos os conceitos e teorias desenvolvidos na Europa antes da Segunda Guerra Mundial. Em segundo lugar, porque o autor é o primeiro a deixar aberta uma conexão entre fenômenos políticos do campo doméstico e do campo internacional. (FRIEDRICH, 1968)

⁴² **Tradução Livre:** O federalismo é também e talvez principalmente o processo de federalização de uma comunidade política, isto é, o processo pelo qual várias comunidades políticas separadas entram em acordos para encontrar soluções [...] qual uma comunidade política unitária torna-se diferenciada em um todo federalmente organizado. As relações federais são relações flutuantes na própria natureza das coisas.

Em primeiro lugar, Friedrich, nascido na Alemanha e falando fluentemente alemão e francês, foi capaz de considerar e refinar as teorias federalistas vindas do velho continente. Da tradição alemã, o autor trouxe em 1932, para a ciência política americana a obra de Althusius, redescoberta pelo historiador Otto von Gierke na Alemanha no final do século XIX. Trazendo também partes das tradições dos estudos jurídicos da Alemanha e da França. Assim, o autor foi influenciado pela tradição alemã de Gierke e Georg Jellinek, e sua tentativa de compreender a organização jurídica dos Estados alemães, a partir do Sacro Império Romano e dos Tratados de Vestefália. (FRIEDRICH. 1968).

Além disso, os estudos de Léon Duguit, Louis Le Fur e Georges Scelle na França influenciaram sua abordagem. Entre outros, Proudhon foi uma influência importante para os juristas franceses. Em ambos os casos, os debates incidiram sobre a soberania do Estado, sobre o monismo e dualismo no direito internacional, e sobre o lugar específico do federalismo político, dando especial importância à dimensão histórica e sociológica. Uma segunda dimensão importante do pensamento de Friedrich no federalismo é que ele é o primeiro a considerar abertamente a necessidade de remover o conceito de soberania para compreender o federalismo. Ele considera sua abordagem dinâmica como o início do fim das noções jurídicas tradicionais, preocupadas com problemas de soberania, de distribuição de competências e de estrutura das instituições. (FRIEDRICH, 1968).

Por conseguinte, Daniel Elazar (1934-1999) é um dos principais autores sobre o federalismo do final do século XX. Interessado tanto pelo federalismo normativo quanto pelo analítico, seu pensamento evoluiu dos anos cinquenta para os anos noventa. Elazar (1989) ficou conhecido pela primeira vez por sua definição do federalismo como uma 'aliança', como um contrato público e moral, ou seja, um acordo ou pacto moralmente informado entre pessoas ou partes com status independente e suficientemente igual, baseado em consentimento voluntário e estabelecido por juramentos ou promessas mútuas testemunhadas pela autoridade superior relevante. No entanto, o autor desenvolveu também uma visão mais ampla do federalismo baseada em um modelo não-cêntrico, a partir da experiência americana. Levando-o a uma visão muito extensa do federalismo como autogoverno e governo compartilhado, acabando por cruzar a distinção entre os campos doméstico e internacional.

Michael Stein identificou uma diminuição histórica no estudo do federalismo na década de 1970 na tradição científica anglo-americana. A abordagem analítica, após “ um

período de crescimento teórico e floração”, foi desafiado como campo teórico e empírico de estudos por fortes críticas. Segundo Stein, os dois ataques mais importantes foram de William Riker, em 1969, e Rufus Davis, em 1978. Em um ensaio publicado na *Comparative Politics* em 1969, William Riker, após avaliar contribuições recentes à pesquisa sobre federalismo, desafiou a capacidade do federalismo de ser considerado como um sistema político específico. (BURGESS, 2014).

Nove anos depois, em 1978, o australiano S. Rufus Davis foi ainda mais longe, em seu livro *The federal Principle*. Após uma análise histórica e conceitual do federalismo, ele conclui que o federalismo como conceito dificilmente pode ser definido e aplicado sistematicamente, pois o federalismo “não é uma ideia única, mas toda uma intrincada e variada rede de ideias e conceitos inter-relacionados”. Stein conclui dizendo que é difícil avaliar o impacto que essas fortes críticas da teoria federal podem ter tido em aspirantes teóricos subsequentes neste campo. O que se pode notar, no entanto, é uma tendência decidida para longe das tentativas gerais de teorizar sobre o federalismo entre os escritores anglo-americanos e de língua inglesa sobre federalismo em meados da década de 1970, e um ceticismo ou pessimismo sobre o valor ou potencial de tal teorização. (BURGESS, 2014).

Assim, Stein considera que uma tendência no mínimo duvidosa sobre as teorias gerais do federalismo provavelmente esteve presente na tradição anglo-americana a partir dos anos 1970, com a grande exceção de Daniel Elazar. Por outro lado, explica o desenvolvimento de estudos de caso individuais ou comparativos de sistemas federais estabelecidos. (BURGESS, 2014).

O federalismo estilo americano descreve o fim do período colonial, os Artigos da Confederação e a redação da nova Constituição. Os sistemas federais são parcialmente uma função da história, geografia e fatores políticos e sociais. O sistema federal dos EUA é mais descentralizado do que o da maioria dos outros países, em parte porque treze colônias separadas passaram anos resistindo ao controle central da Grã-Bretanha e travaram uma guerra de independência. Eles não estavam dispostos a ceder o poder a um governo central. A Constituição e a Declaração de Direitos puseram em movimento as bases formais do sistema federal norte-americano. As principais disposições da Constituição tratam especificamente de como o federalismo deve operar. (BURGESS, 2014).

Os Estados Unidos têm uma história conflitante de poder político em parte por causa da estrutura federal embutida na Constituição. As lutas pelo equilíbrio geral de poder continuarão, assim como as brigas sobre legislação específica e se o poder de decisão é atribuído ao governo federal ou aos estados. A necessidade do público por uma boa governança, independentemente do nível, está sempre presente. A sua característica dual será explicada no próximo capítulo, bem como as demais características desse modelo de federalismo.

4.4 Descentralização e cooperação no Estado federal da Áustria e Suíça

A primeira a ser estudada é a federação Suíça, ela se tornou uma federação no ano de 1848, contudo suas origens federais datam de 1291 quando três pequenas comunidades rurais de Uri, Schwyz e Unterwalden formaram uma defesa mútua denominada como Eidgenossenschaft ou Juramento/Irmandade, com intuito de se protegerem contra as invasões em Habsburgo. Em sequência a antiga Confederação Suíça cresceu no final do período medieval por meio de um processo chamado de agregação, adicionando novas comunidades para o núcleo, totalizando oito cantões em 1353 (destaca-se a presença de Berna) e em 1513 aumentou para treze (incluindo principalmente Appenzell). (BURGESS, 2014).

O número dessas unidades permaneceu até a Revolução Francesa em 1798. Um modelo de Confederação com uma centralização muito acentuada perdurou até 1813 e somente em 1815 a estrutura que hoje conhecemos começou a tomar forma. A grande unidade germânica foi quebrada em vários territórios de língua francesa, juntamente com Ticino, a única área italiana. A partir disso a Suíça se tornou uma Confederação de 25 cantões, com base em um tratado que objetivava a garantia por segurança coletiva e assistência mútua. (BURGUESS, 2014)

Até o momento em que ocorreu a Guerra Civil de Sonderbund, quando os sete cantões católicos conservadores foram derrotados pelos protestantes liberais, a Suíça era uma reunião de estados. Em 1848 com a nova constituição, então ratificada pelo voto popular dos cidadãos, o país se tornou uma federação – o ordenamento foi revisado em 1874 e em 1999 – a sua estrutura ainda remonta ao ano de 1848. As suas principais características estão ligadas aos costumes, estando sempre presente a liberdade das comunidades rurais e urbanas a sua auto determinação e a participação dos cidadãos nos

assuntos locais. (BURGUESS, 2014)

Assim a federação Suíça foi instituída por influências americanas, enraizada no espírito do Bundestreu (lealdade à federação – de confiança, reciprocidade, tolerância), valorizando a conciliação, o compromisso. “*Somewhat similar to the US experience, the first experimente with federalism in Switzerland gave the national government very limited powers and reserved to the states the predominant amount of authority*”⁴³ (ROZELL; WILCOX, 2019, p. 89). A noção de Eidgenossenschaft irá se referir a uma aliança com base moral que busca preservar e promover as políticas de diferença e diversidade. As origens e a formação do país são muito mais complexas do que os fatores anteriormente apontados por (Ricker 1969), ou seja, a presença de uma ameaça interna pode ter sido um dos fatores necessários para auxiliar a explicar por que os suíços desejavam restaurar a sua união.

Por conseguinte, os cantões receberam um número de assentos na câmara baixa proporcional à sua população e dois assentos cada na câmara alta (onde os seis “meios cantões” têm apenas um assento). O Conselho Federal era e ainda é um órgão colegiado de sete ministros, um deles assumindo o cargo de presidente de forma rotativa anualmente. Os sete ministros deveriam ser eleitos individualmente a cada três anos pelas duas casas do parlamento reunidas cerca de dois meses após as eleições parlamentares. Uma vez eleitos, os ministros não seriam politicamente responsáveis perante o parlamento e não poderiam ser destituídos individual ou coletivamente por este até a próxima eleição. A ausência de confiança parlamentar criou assim uma forma de relação executivo-legislativo intermediária entre os sistemas parlamentaristas clássicos e presidencialistas (SHUGART E CAREY 1992; KLOTI 2007).

Um Tribunal Federal também foi estabelecido, mas não foi concedido – e ainda falta – o poder de revisão judicial sobre leis federais (HUMAI 2009, VATTER 2014). Para proteger a autonomia cantonal, a transferência ou atribuição de novas competências de formulação de políticas ao nível federal só foi permitida com base em uma emenda constitucional endossada por uma dupla maioria, do povo e dos cantões, em um referendo popular.

A Suíça moderna herdou divisões religiosas e linguísticas. Desde a Reforma, o país

⁴³ **Tradução livre:** Um pouco semelhante à experiência dos EUA, o primeiro experimento com federalismo na Suíça deu ao governo nacional poderes muito limitados e reservou aos estados a quantidade predominante de autoridade.

estava dividido entre uma maioria protestante, econômica e politicamente dominante, e uma considerável minoria católica. Na primeira metade do século XIX, o protestantismo passou a ser associado à industrialização e ao apoio ao liberalismo e ao federalismo, enquanto os católicos se concentravam principalmente nas áreas rurais e eram geralmente, embora não invariavelmente, conservadores e confederalistas, ou seja, defensores do status quo. O embate entre os dois lados culminou na guerra civil de 1847 que antecedeu a transição para a federação. O primeiro censo federal em 1850 registrou 59% dos protestantes e 41% dos católicos, embora a concentração territorial significasse que a maioria dos cantões tinha uma grande maioria de uma confissão ou outra (desde então, os protestantes experimentaram um declínio relativo, totalizando 25%, contra 37% dos católicos, em 2015). (HUMAI 2009, VATTER 2014)

Linguisticamente, o País foi, e permaneceu, dividido entre quatro comunidades linguísticas, alemão, francês, italiano e romanche, falado como língua materna por 71%, 21%, 6% e 1%, respectivamente, em 1880. A constituição de 1848 deu ao alemão, ao francês e ao italiano o *status* de línguas nacionais; mas nenhuma tentativa foi feita para introduzir o multilinguismo nos cantões – onde ainda não existia – e todos, exceto quatro, permaneceram monolíngues. Embora multilíngue, a Suíça era e não é multinacional – o que significa que não é composta por mais de uma comunidade que se identifica como nação. (DARDANELLI, 2011).

A descentralização dinâmica na Suíça tomou um “caminho superior” claramente identificável: mudança constitucional para capacitar o governo central em novas áreas de competência seguida, às vezes muito mais tarde, pela promulgação de uma ampla legislação que deixa um grau de discricção aos cantões —tanto no “preenchimento dos detalhes” através da “legislação de implementação” cantonal (*Einführungsgesetz*) quanto nos modos de administração. Quando foi substituída em 1999, a constituição de 1874 havia sido alterada 155 vezes (SCHMITT, 2005), enquanto a constituição atual já havia sido alterada dezessete vezes até 2010.

No contexto da “europeização” da Suíça nas décadas de 1990 e 2000, o uso da federação de seu poder de tratado internacional foi mais proeminente, mas seu impacto na descentralização, como argumentamos abaixo, foi limitado. Coagido a ação conjunta horizontal, ou seja, instigada pelo governo central, não desempenhou um papel, mas poderia fazê-lo em um futuro próximo no importante campo da educação pré-terciária, na

sequência de uma emenda constitucional de 2006 cujos efeitos ainda não se concretizaram plenamente (FISCHER ET AL. 2010; GIUDICI 2017). Conforme argumentado no subcapítulo, não se considera a cooperação horizontal voluntária como constituindo uma des/centralização dinâmica.

Instrumentos fiscais e decisões judiciais, em contraste, têm sido muito menos proeminentes. Embora a capacidade fiscal do governo central tenha crescido consideravelmente ao longo do tempo, refletida nas crescentes restrições impostas à capacidade dos cantões de arrecadar receitas, esse maior “poder de fogo” fiscal não foi, em geral, usado para restringir a autonomia política cantonal. A condicionalidade das transferências também aumentou, mas dentro dos limites de uma proporção de transferências condicionais que permaneceu bastante baixa. O Tribunal Federal foi chamado a interpretar a constituição em algumas ocasiões, e geralmente o fez em uma direção centralizadora (KNAPP, 1986), mas não desempenhou papel significativo nas etapas principais pelas quais a descentralização dinâmica se desenrolou.

Ainda, o país também fornece uma boa ilustração do impacto das tendências econômicas e sociais. O efeito do progresso tecnológico pode ser visto em ação particularmente nas áreas de defesa, mídia e transporte. À medida que foram introduzidas inovações, que ou se beneficiaram de significativas economias de escala ou cujo escopo claramente transcendia as fronteiras cantonais, a tentação de entregar o controle ao governo central mostrou-se difícil de resistir. Por exemplo, enquanto um certo grau de controle cantonal sobre o corpo de infantaria sobreviveu até meados do século XX, as unidades de tanques e a força aérea foram desenvolvidas sob controle central total desde o início. De maneira semelhante, o licenciamento federal de rádio e televisão foi estabelecido desde o início, assim como o papel do governo central no transporte ferroviário, marítimo, aéreo e rodoviário (RAPPARD, 1948).

A Suíça também fornece uma boa ilustração de como a evolução nos padrões de identificação coletiva e expectativas sobre o papel do governo afetam as atitudes em relação à descentralização. Embora já subordinadas a um senso de nacionalidade suíça comum, as identidades cantonais eram muito fortes quando a Suíça se tornou uma federação em meados do século XIX, particularmente nos antigos cantões de Sonderbund (ZIMMER 2003; DARDANELLI 2011). No final do século XX, embora ainda importantes (MUELLER 2013), eles passaram a ser ofuscados pela identificação com o país como um

todo, enquanto a identificação com as comunidades linguísticas nunca atingiu níveis significativos (KRIESI ET AL. 1996; DARDANELLI 2011). O fato de essa evolução ter ocorrido apesar do caráter multilíngue do país sugere que o multilinguismo per se não representa um obstáculo à centralização dinâmica.

As expectativas em relação ao papel do governo na economia e na sociedade também mudaram muito, principalmente em áreas como proteção ambiental, saúde e serviços de bem-estar. Nesses campos, como Knapp (1986) argumentou, as diferenças [entre os cantões] passaram a ser vistas no mínimo como obstáculos.

A experiência suíça é consistente com a hipótese de que instâncias de centralização dinâmica são mais prováveis de ocorrer em momentos de choques econômicos ou de segurança, mas apenas até certo ponto. Conforme detalhado acima, enquanto a magnitude da centralização dinâmica foi de fato mais alta no período de crise de 1910-1950, uma grande centralização ocorreu na ausência de choques econômicos e de segurança significativos. Além disso, na esfera fiscal, os choques da primeira metade do século XX levaram a uma expansão da capacidade fiscal do governo central, em vez de uma redução significativa da autonomia fiscal dos cantões. A Suíça, no entanto, oferece pelo menos um exemplo poderoso de como, em tempos de crise, os cidadãos e os atores políticos estão mais dispostos a dar passos ousados.

Na Áustria a forma federal de organização pode ser estudada a partir do Império Romano, Império Habsburgo e Áustria-Hungria. A política do dividir e governar orquestrado pelos austríacos permitiu compartilhar o poder até o final da Primeira Guerra Mundial. Em 1918 quando as nacionalidades não alemãs se separaram para formar estados independentes, a Áustria foi abandonada. (STEPAN, 2001).

A complexidade dos eventos e as circunstâncias que nos primeiros anos do pós-guerra envolviam as diversidades regionais baseadas em diferenças socioeconômicas e culturais, causaram diversas tensões, onde começou a discussão de que o país deveria se tornar um estado independente e a constituição ser declaradamente federal. A explicação de Riker (1969) quanto as origens e a formação de um federalismo centralizado, demonstra que na Áustria ele já existiu na década de 1860, de forma dual, onde a monarquia justificou duas condições, a militar e a de expansão territorial.

A República Federal da Áustria foi criada em 1920 e, portanto, pode ser classificada entre os “antigos” sistemas federais europeus. Após o colapso da Monarquia Austro-

Húngara em 1918, os "Länder" e as antigas "terras da coroa" desempenharam um papel importante na construção da nova República. Naquela época, sete dos nove Länder de hoje, mencionados no Art. 2 da Constituição Federal Austríaca (doravante "B-VG"), eram entidades sobreviventes do Império Austríaco-Húngaro. O Burgenland fazia parte da Hungria e se juntou à Áustria em 1921. A capital Viena fazia parte da Baixa Áustria e se tornou uma Terra própria em 1922. (BUSSJAGER, 2017, 2018)

Inicialmente, o papel dos Länder no processo de elaboração da nova constituição era relativamente forte porque a nova República precisava das antigas terras da coroa para estabelecer um governo estável. Com o passar do tempo, o governo federal conseguiu consolidar seu poder e a influência política dos Länder diminuiu. Como o B-VG foi adotado em 1920, ele foi baseado em um compromisso entre os social-democratas (doravante "SPÖ") e o Partido Social-Cristão (doravante "ÖVP"). Enquanto o primeiro preferia um estado unitário forte, o segundo apoiou a formação de uma federação semelhante à Suíça. Essas atitudes totalmente diferentes em relação ao federalismo resultaram na Federação Austríaca. Devido a esse fato, a constituição foi marcada desde o início por fortes elementos unitários e um claro desequilíbrio de poder em favor do governo federal. (BUSSJAGER, 2017, 2018)

Desde a formação da Federação Austríaca, o B-VG foi alterado muitas vezes. A maioria dessas emendas acentuou ainda mais a tendência unitária consagrada na constituição, transferindo poderes adicionais para o nível federal. Essa abordagem também se aplica às duas leis de emenda de 1925 e 1929, especialmente no que diz respeito às áreas de emissão de "administração de segurança" e "organização policial". Além disso, a alteração de 1925 é de particular importância porque colocou em vigor a distribuição de competências a partir de 1º de outubro de 1925. (BUSSJAGER, 2017, 2018)

A B-VG estipula explicitamente que a Áustria é um estado federal que consiste em nove Länder autônomos, a saber, Burgenland, Caríntia, Baixa Áustria, Alta Áustria, Salzburgo, Estíria, Tirol, Vorarlberg e Viena. A doutrina predominante diz respeito ao Art. 2 B-VG como uma disposição com caráter exclusivamente programático. No entanto, o federalismo é classificado como um dos princípios básicos do B-VG, além do princípio democrático, do princípio republicano, do princípio liberal, do princípio do estado de direito e do princípio da separação de poderes. De acordo com o Art. 44 para 3 B-VG, uma

abolição ou uma modificação considerável de um desses princípios básicos é considerada como uma revisão total da constituição e, portanto, precisa ser aprovada por um referendo. (BUSSJAGER, 2017, 2018)

De acordo com a jurisdição do Tribunal Constitucional Federal, o conteúdo do princípio federal surge de pelo menos quatro elementos substantivos: a distribuição de competências legislativas e administrativas, a participação dos Länder na legislação federal, a autonomia constitucional dos Länder e a participação dos Länder na administração federal. No entanto, a teoria federal sugere que deve haver um elemento adicional, a saber, a autonomia dos Länder no orçamento e nos gastos. (BUSSJAGER, 2017, 2018)

A distribuição de competências está enraizada na Art. 10 à 15 da B-VG. Estes artigos diferenciam entre quatro tipos de distribuição de poderes legislativos e executivos: Legislação federal exclusiva e execução (Art. 10 B-VG); legislação federal executada pelos Länder (Art. 11 B-VG); legislação-quadro da federação que é implementada e executada pelos Länder (Art.12 B-VG); legislação e execução exclusivas dos Länder (Art. 15 B-VG). Este último é concebido como competência residual, o que significa que os Länder são responsáveis por todas as questões que não foram enumeradas explicitamente a favor da federação. Certamente, a clara maioria das competências pode ser encontrada no Art. 10 B-VG. Esta disposição contém competências fundamentais, como a Constituição Federal, assuntos externos, assuntos de direito civil, questões de comércio e indústria, legislação trabalhista e saúde pública, com algumas exceções. Os Länder continuam sendo competentes, entre outros, para as áreas temáticas de construção, proteção da natureza e planejamento regional. (BUSSJAGER, 2017, 2018)

De acordo com o Art.13 parágrafo 1 B-VG, as competências da Federação e dos Länder no campo da tributação são reguladas em um ato constitucional federal separado, a saber, o Ato Constitucional Financeiro de 1948. Esta lei define tipos abstratos de impostos e consagra a competência do legislador federal para decidir sobre a distribuição de poderes de arrecadação de impostos que, por sua vez, são incorporados à Lei de Ajuste Financeiro ("Finanzausgleichsgesetz"). Este último é, na prática, negociado entre a Federação, os Länder e os municípios. Neste contexto, a distribuição de competências em relação às finanças é moldada de maneira eminentemente centralista. Os Länder quase não têm renda fiscal genuína. Semelhante ao setor financeiro, as competências em

relação às escolas e à educação são regulamentadas separadamente nos Art. 14 e 14(a) B-VG. (BUSSJAGER, 2017, 2018)

O Conselho Federal é o instrumento legalmente mais importante dos Länder para participar da legislação federal. Embora seu papel como representante dos interesses dos Länder no nível da legislação federal não esteja explicitamente declarado na B-VG, a organização e as funções do Conselho Federal indicam essa lógica. As disposições relevantes sobre a organização do Conselho Federal podem ser encontradas no Art. 34-37 B-VG. Os representantes do Conselho Federal são eleitos pelo parlamento de cada Land. De acordo com o Art. 34 parágrafo 1 B-VG, os Länder estão representados no Conselho Federal proporcionalmente à população de cada Terra. (BUSSJAGER, 2017, 2018)

De um modo geral, o Conselho Federal da Áustria é caracterizado como fraco. Esta avaliação pode estar enraizada nas poucas funções desta instituição (fraqueza constitucional), bem como no fato de que o Conselho Federal raramente usa funções existentes (fraqueza política). De acordo com Art. 42 B-VG o Conselho Federal pode vetar um projeto de lei do Conselho Nacional. (BUSSJAGER, 2017, 2018)

No entanto, o Conselho Nacional pode anular esse veto por uma votação repetida sobre o projeto de lei. Além dessa opção de suspender a legislação federal, um veto absoluto é concedido ao Conselho Federal para um número limitado de casos. O exemplo mais proeminente é o Art. 44 para 2 B-VG. Esta disposição é de particular importância para o sistema federal porque consagra um veto absoluto nos casos em que as leis constitucionais ou disposições constitucionais contidas em leis simples restringem as competências dos Länder na legislação ou execução. Além do Conselho Federal e suas funções, os Länder podem participar da legislação federal na forma de direitos de consentimento para várias leis (Art. 3 para 2, 14b para 4, 94 para 2, 102 para 1 e 4, 131 para 4 e 135 para 4 B-VG). (BUSSJAGER, 2017, 2018)

De acordo com o Art. 99, parágrafo 1, B-VG e os respectivos julgamentos do Tribunal Constitucional, as constituições subnacionais não devem contradizer a Constituição Federal. Isso implica que as constituições dos Länder podem codificar qualquer coisa, desde que não contradigam o direito constitucional federal. (BUSSJAGER, 2017, 2018)

A chamada “administração federal indireta” constitui mais um elemento substantivo

do princípio federal. Esta forma é caracterizada pela execução de assuntos federais pelos Länder, embora continuem sendo uma questão de competência federal. As autoridades competentes são os Governadores da Terra que devem seguir, em seu papel de administradores federais indiretos, as diretrizes do respectivo ministro federal. O Art. 102 parágrafo 1 B-VG estipula a administração federal indireta como regra geral. No entanto, o Art. 102 parágrafo 2 B-VG contém um extenso catálogo de exceções que podem ser executadas diretamente pelas autoridades federais. O fato de a federação fazer uso dessas exceções de longo alcance levou à visão de que o princípio da administração federal indireta se relativizou. (BUSSJAGER, 2017, 2018)

Em geral, a cooperação formal e informal desempenha um papel importante no federalismo austríaco. Em particular, isso se aplica a acordos celebrados de acordo com o Art. 15(a) B-VG; esses acordos podem ser os instrumentos de maior alcance do federalismo cooperativo na Áustria. Esses acordos podem ser celebrados entre os Länder ou entre a Federação e todos ou apenas Länder selecionados no que diz respeito às respectivas competências. No entanto, eles exigem um ato de implementação pelos respectivos órgãos legislativos ou executivos. Além disso, os contratos entre a Federação e os Länder podem ser baseados no direito privado, como Art. 17 A B-VG determina que a distribuição de competências não afeta a capacidade da federação e dos Länder de agir sob o direito privado. (BUSSJAGER, 2017, 2018)

A cooperação informal trabalha junto com a Conferência dos Governadores de Terras (“Landeshauptleutekonferenz”). Este modelo horizontal de cooperação funciona como um contrapeso relativamente eficiente ao peso da ordem federal de governo. De fato, apesar de um processo contínuo de centralização dos poderes legislativos, a Conferência dos Governadores de Terras se tornou uma importante plataforma dos Länder, especialmente no que diz respeito à equalização financeira e negociações sobre compartilhamento de custos para a execução da lei federal pelos Länder e municípios.

Trata-se de dois modelos que buscaram um padrão de federalismo alemão, e que ainda realizam reformas para contornar para as nuances federais cooperativas. Ambos trazem em suas leis fundamentais o enraizamento da estrutura federal, de forma diferenciada, conforme visualizado. Por conseguinte, passa-se a análise dos paradoxos de nosso federalismo brasileiro, desde a sua formação, até os entrelaces atuais, entre competição e cooperação.

5 PARADOXOS DO FEDERALISMO BRASILEIRO FRENTE A TEORIA INTERNACIONAL: ENTRE A COOPERAÇÃO E A COMPETIÇÃO

Inicialmente, é importante analisar as definições recentes de federalismo, para levar em consideração as últimas evoluções do campo, verificando o federalismo como um tipo de organização entre diferentes níveis de comunidades. Em seu sentido mais geral, o federalismo é um arranjo no qual duas ou mais comunidades autogovernadas compartilham o mesmo espaço político.

Assim, o federalismo é um campo de estudos de difícil definição, no que diz respeito ao seu polimorfismo. Tal como aparece nesta fase, parece que o federalismo abrange todas as formas de organização política que não se enquadram no Estado centralizado. Concentra-se na difusão do poder, e não na sua centralização. Pode ser considerado também como um governo abrangente, reduzido a percepção do federalismo a uma política fechada, como um estado moderno, para estudos estaduais comparativos.

Embora essa definição possa parecer mais operacional, ela pode reduzir o federalismo a um de seus componentes. Nesse levantamento dos arranjos federais, podemos englobar todas as combinações políticas consideradas relevantes para o autogoverno e o governo compartilhado, cruzando a distinção entre doméstico e internacional. Na verdade, a ideia federalista parece difícil de conceituar, pois não é um objeto claramente identificado. Um arranjo federalista é muitas vezes uma construção política complexa, resultado de uma tentativa de encontrar uma solução entre conceitos antagônicos, como unidade vs. diversidade, independência vs. dependência, coordenação vs. Subordinação.

Portanto, pode se referir a inúmeras tentativas idiossincráticas e pragmáticas de resolver um problema político – ou mesmo social. Além disso, na história do pensamento político, levou à criação de muitas escolas de pensamento referentes ao federalismo, considerando uma diversidade de teorias não relacionadas entre si. Além disso, uma compreensão específica do federalismo emergiu em cada país com tradição legal ou política federalista.

O federalismo, como todas as grandes ideias, é muito simples, mas não é fácil de definir em poucas palavras ou em uma fórmula concisa. Isso porque é orgânico em vez de racional, e dialético em vez de simplesmente lógico.

Nesse contexto de natureza polimórfica e multicelular do federalismo, pode ser abordada a possibilidade de utilizar adequadamente a ideia federalista nas ciências políticas. Quatro posições podem ser consideradas. A primeira posição é que o federalismo não pode ser considerado como um conceito político autônomo. É antes uma tentativa pragmática de reconciliar as teorias com a realidade. Uma segunda posição é reduzir deliberadamente o alcance do federalismo para definir um conceito operacional.

Uma terceira posição leva em conta o fato de que o federalismo abrange todos os órgãos políticos entre o estado unitário e a constelação de estados independentes. Qualquer tipo de cooperação entre unidades políticas que não leve à constituição de um novo estado centralizado único pode ser considerado um arranjo federal. Eventualmente, uma quarta posição seria considerar que, quaisquer que sejam as dificuldades, o federalismo, em sua diversidade e flexibilidade, pode constituir um campo próprio de estudos.

Esta última posição foi escolhida como pressuposto básico desta tese, considerando que há um caminho para ir além do obstáculo epistemológico à unificação do campo, por meio de uma abordagem discursiva. Apesar das inúmeras percepções políticas do federalismo em várias áreas geográficas, e das diferentes abordagens metodológicas de disciplina para disciplina, há uma maneira de encontrar uma unidade no pensamento federalista - pelo menos em sua evolução - incluindo pensamentos políticos claramente rotulados como 'federal' ou 'federalista', e outras que seguem o mesmo princípio.

Desse modo, um olhar do federalismo relacionado com a governança multinível é necessária, pois esta é uma teoria que vem definindo uma forma moderna de estado federal, ou para além dele. Para após compreender as diferenças entre um modelo mais cooperativo e outro competitivo; as nuances do federalismo brasileiro através das constituições, verificando que a desigualdade regional esteve presente desde a sua primeira constituinte; e após analisar as decisões que interferem no federalismo brasileiro, tornando-o assimétrico e predatório. Tal análise servirá de base para a proposta de um fundo constitucional compensatório, visando mitigar os efeitos das decisões que interferem financeiramente a autonomia dos municípios brasileiros.

5.1 Federalismo e Governança Multinível: um olhar a partir da abordagem moderna.

Os processos contemporâneos de globalização e interdependência estão enfrentando o federalismo com novos desafios e desenvolvimentos potenciais. Elazar registra uma mudança de “um mundo de estados” para um “mundo de soberania diminuída e ligações interestaduais aumentadas”, através do desenvolvimento da interdependência mundial e da globalização. Essa mudança, que poderia ter sido percebida a partir do final da Segunda Guerra Mundial, torna-se decisiva após o colapso do Império Soviético.

Elazar toma como prova dessa mudança o crescente número de estados federados, de processos de descentralização, bem como de arranjos confederados. O autor considera como uma forma de enfrentar o enfraquecimento do Estado e defende uma mudança radical no paradigma político, passando do estatismo ao federalismo, da “época moderna” à “época pós-moderna”. (HOOGHE; MARKS, 2003)

A expressão da mudança do estatismo para o federalismo expressa plenamente uma nova visão do federalismo. O federalismo poderia se libertar da camisa de força do Estado moderno, e se expressar plenamente com a globalização no que Elazar chama de época “pós-moderna”. (HOOGHE; MARKS, 2009)

O autor aponta ainda a definição do novo paradigma político, considerando que passa pelo desenvolvimento do autogoverno e do governo compartilhado, onde este utiliza o termo federal em seu sentido histórico mais amplo, não simplesmente para descrever federação, mas todos os vários arranjos, incluindo federações, confederações e outros arranjos confederados, federações, estados associados, autoridades conjuntas especiais com legitimidade constitucional e outros. (HOOGHE; MARKS, 2003)

Enquanto Elazar aponta para o desenvolvimento federalista da época pós-moderna, outro estudioso americano, James Rosenau, também reflete sobre o desafio do enfraquecimento dos estados soberanos na globalização. Por governança, Rosenau entende a regulação de órgãos políticos interdependentes, sem o controle abrangente de uma autoridade política. Embora Rosenau se preocupe principalmente com o nível internacional, outros modelos são desenvolvidos posteriormente para integrar a ideia de

governança em um modelo transversal à soberania e incluindo o federalismo doméstico e internacional, ou federação e confederação. (HOOGHE; MARKS, 2009)

A governança multinível começa a ser estudada em 1993 por Gary Marks, no contexto dos primeiros desenvolvimentos do tratado de Maastricht, mas também em um contexto político que favorece a visão de Europa das regiões. Por meio da implementação de novos procedimentos de política estrutural – nomeadamente o Fundo de Coesão – e da criação do Comité das Regiões, Gary Marks estudou a União Europeia de forma a integrar as regiões subnacionais como novos atores do processo de tomada de decisão. Sendo esta uma abordagem de jogo de dois níveis da integração europeia e poderia levar a novas perspectivas funcionais, pelo menos na baixa política. (HOOGHE; MARKS, 2012)

O surgimento da governança multinível, está vinculado a um sistema de negociação contínua entre governos aninhados em vários níveis territoriais – supranacional, nacional, regional e local – como resultado de um amplo processo de criação institucional e realocação decisória que puxou alguns funções anteriormente centralizadas do Estado até o nível supranacional, e algumas até o nível local/regional.

Por conseguinte, Marks, entendendo do intergovernamentalismo e do neofuncionalismo, propõe uma nova abordagem para a integração europeia, passando das perspectivas estratégicas e explicativas para uma abordagem sistêmica, enfatizando a dinâmica de criação de uma política estruturada e funcional. (HOOGHE; MARKS, 2009)

Em muitos de seus estudos, pode ser observada a governança multinível em uma perspectiva federalista. Em primeiro lugar, podem ser feitas ligações com o processo de federalização de Friedrich. Em segundo lugar, pode ser considerado em toda a União Europeia como uma política multifacetada. Em terceiro lugar, em uma perspectiva de longo prazo do federalismo, pode liberar o modelo europeu da distinção soberana entre doméstico e internacional. Evidentemente, o autor está se referindo explicitamente a uma distribuição de competências dentro da EU. (HOOGHE; MARKS, 2009)

Por conseguinte, no contexto científico, o campo de estudos europeu ainda não havia integrado a ideia de federalismo em sua corrente principal. O federalismo estava associado à condição de Estado, que faltava no corpo institucional europeu. Portanto, uma abordagem federalista da União Europeia foi considerada uma “distração semântica”. (HOOGHE; MARKS, 2003)

Como afirmado por Kelemen e Nikolaidis, “alguns associam federalismo com estado e enfatizam que porque a UE carece de elementos-chave de estado, ela não pode ser estudada como uma federação. Esses estudiosos desenvolveram um novo vocabulário conceitual associado à 'governança multinível'. (HOOGHE; MARKS, 2003)

A abordagem clássica americana do federalismo manteve-se na estrutura do estado, com a grande exceção de Friedrich e Elazar. No entanto, a partir de então, algumas teorias puderam ser levadas em conta para criar uma genealogia entre os estudos analíticos do federalismo que surgiram após a Segunda Guerra Mundial, e a governança multinível. Tal conexão poderia reforçar o vínculo entre a ideia federalista geral e a teoria da governança multinível. (HOOGHE; MARKS, 2003)

Por conseguinte, Elazar primeiro define o modelo centro-periferia de desenvolvimento das políticas, onde o poder soberano está concentrado em um único centro, e reflete a ideia do estado-nação jacobino. Um segundo modelo é o da pirâmide, estritamente hierárquico, desenvolvido através dos impérios, e centrado num Estado administrativo autoritário. Esses dois modelos, segundo Elazar, estão levando inevitavelmente à centralização do Estado, seja ele autoritário ou democrático. (HOOGHE; MARKS, 2003)

Um último modelo de Elazar, que constitui a base do desenvolvimento de uma nova percepção do federalismo, é o modelo matricial. Nesse modelo, as relações entre os órgãos políticos não estão concentradas em uma arena de relacionamento político. Nesse caso, *autoridade e poder estão dispersos em uma rede de arenas* dentro de um quadro comum. *A sua expressão organizacional é a descentralização*, e conduz a uma política composta por entidades que preservam a sua própria integridade. (STEIN; TURKEWITSCH, 2008)

Segundo o autor, o modelo matricial poderia encontrar uma nova dimensão na era da globalização, na medida em que as ocorrências do federalismo nos âmbitos doméstico e internacional poderiam ser reunificadas em uma matriz comum. As arenas de debates políticos podem cruzar as fronteiras da soberania, à medida que mais tratados internacionais vinculantes constitucionalmente para os níveis internos internos são desenvolvidos. (STEIN; TURKEWITSCH, 2008)

Este modelo matricial, não centralizado, pode ser considerado como um modelo de desenvolvimento da comunicação política nos dias de hoje, através da globalização da comunicação e das questões econômicas. (HOOGHE; MARKS, 2003)

A questão a ser levantada deve ser analisada no sentido de o modelo não centralizado de governança multinível poder ser considerado uma nova expressão do federalismo. A governança multinível estuda principalmente autoridades ou governos interagindo entre si e cruzando a distinção entre os níveis doméstico e internacional. Embora esta teoria tenha sido desenvolvida especificamente no contexto da integração europeia, a matriz de interação entre diferentes atores em diferentes níveis e as conexões globais entre os níveis doméstico e internacional parecem torná-la bastante próxima de alguma organização federalista. (HOOGHE; MARKS, 2003)

O modelo de governança multinível, tal como foi desenvolvido a partir da primeira definição de Gary Marks, está basicamente enquadrado nos estudos europeus. É óbvio que no processo de complexificação de um mundo globalizado, através de processos de integração e fragmentação, é na união europeia que este duplo processo tem recebido a resposta institucional mais elaborada. A realocação da tomada de decisão para cima e para baixo afirma o enfraquecimento do Estado soberano moderno. (STEIN; TURKEWITSCH, 2008)

As principais características da governança multinível incluem a governança em vários níveis, incluindo o campo doméstico e internacional, a abordagem funcional, a dimensão cooperativa e o papel dos atores não estatais. O principal objetivo da governança multinível é identificar e estudar os diferentes locus decisórios em uma abordagem global, contornando o estado moderno, por meio de uma estrutura de múltiplas camadas de entidades políticas interligadas por meio de suas funções. Assim, o objetivo da governança multinível é propor um novo modelo de relações políticas, abrangendo as relações domésticas e internacionais. (HOOGHE; MARKS, 2003)

Hooghe e Marks definem dois tipos de governança multinível. O tipo I descreve um modelo baseado em estrutura multinível de um número limitado de jurisdições de propósito geral, sem interseção, em uma arquitetura durável e bastante difícil de reformar. O tipo II é mais orientado a tarefas, com jurisdições específicas de tarefas com associações de interseção e um design flexível sem limitação ao número de níveis. (HOOGHE; MARKS, 2012)

A multiplicidade de jurisdições que se sobrepõem e se cruzam leva a um padrão complexo. No mesmo espírito de Elazar, os estudiosos de governança multinível descrevem um modelo policêntrico não hierárquico onde as decisões em um locus podem ser influenciadas pela interdependência. Como na versão mais recente do modelo matricial, o modelo não é mais encapsulado em uma 'estrutura estatal', mas atravessa as fronteiras do estado para cobrir tanto a estrutura doméstica quanto a internacional. (HOOGHE; MARKS, 2003)

Em uma perspectiva de curto prazo, a governança multinível está principalmente interessada em explicar por que algumas decisões são tomadas em algum locus e como devem ser levadas em conta a interdependência com outros processos decisórios. No entanto, numa perspectiva de médio prazo, são escrutinadas a transferência de competências de uma jurisdição para outra, bem como a criação de instituições Tipo II. (HOOGHE; MARKS, 2003)

Seguindo a via federalista, o contratualismo pode ser considerado o instrumento básico organizador da governança multinível, assim como as constituições e os tratados internacionais podem ser considerados uma forma específica de contratos. É por meio do contratualismo que se estabelecem as competências e se criam novas instituições. (HOOGHE; MARKS, 2003)

Uma atenção específica pode ser dirigida às constituições como contratos sociais. A abordagem de governança multinível pode ser considerada principalmente como funcional ou orientada a tarefas, pois lida principalmente com processos e resultados, e não tanto com a estrutura. Uma grande parte da estrutura é dada como certa, como é o caso da maioria das jurisdições gerais históricas, e o interesse se concentra principalmente em uma abordagem funcional. No entanto, essas jurisdições históricas – estados modernos e entidades organizadas de padrão estatal – não lidam apenas com a dimensão funcional do estado, mas também com sua legitimidade e sua responsabilidade democrática. (HOOGHE; MARKS, 2003)

Essa falta de interesse pela natureza da jurisdição geral pode explicar também por que a governança multinível é percebida principalmente como cooperativa, e não tanto na oposição conflito vs. cooperação, ou competição vs. cooperação, como é o caso dos estudos federalistas. De fato, o aspecto de 'conflito' ou 'concorrência' já está incorporado nas jurisdições gerais. Buscando novos resultados, os estudiosos de governança

multinível dão mais ênfase à solução da problemática federalista, já que as novas jurisdições orientadas para tarefas tratam de encontrar soluções para problemas contingentes. (HOOGHE; MARKS, 2012)

Muitas ligações podem ser feitas entre federalismo e governança multinível. A princípio, porque a governança multinível pode aparecer como uma ampliação do conceito clássico de federalismo com mais de dois níveis de governo. Nessa perspectiva, a governança multinível pode estar relacionada ao modelo matricial de Daniel Elazar. Isso pode ser reforçado pela apresentação do artigo inicial de Fritz Sharpf, explorando as semelhanças entre a tomada de decisão conjunta ('Politikverflechtung') no federalismo alemão e a tomada de decisão na Comunidade Européia levando à conclusão de que, em algumas áreas, as semelhanças são tão óbvias que chegam a ser triviais considerando que esses casos podem ser instâncias de uma lógica de decisão universal inerente a determinados padrões de arranjos institucionais. (STEIN; TURKEWITSCH, 2008)

Buscando conexões entre federalismo e governança multinível, Stein e Turkewitsch chegaram à conclusão de que a seta causal entre [federalismo e governança multinível] é vista mais corretamente como um processo de interação de mão dupla que opera em ambas as direções. Na fase inicial dos estudos de governança multinível nas ciências políticas, de meados da década de 1980 até meados da década de 1990, houve uma forte influência histórica e analítica que as teorias do federalismo tiveram na definição e evolução da governança multinível. Mas no período mais recente, de meados da década de 1990 até o presente, os insights dos teóricos da governança multinível começaram a impactar significativamente as teorias do federalismo. (STEIN; TURKEWITSCH, 2008)

O federalismo está preocupado principalmente com a relação entre o governo central e uma camada de governos subnacionais não interseccionados. O tipo II poderia referir-se também ao federalismo, possuindo como principal característica o contratualismo para a criação do novo órgão, a autonomia do órgão, e uma ampla aplicação do princípio da subsidiariedade para definir o nível adequado para cada tarefa. Stein e Turkewitsch, 2008 falam sobre um federalismo compartilhado. A principal diferença é que as jurisdições não se baseiam mais em entidades políticas gerais, mas na adaptação da forma à eficiência. (STEIN; TURKEWITSCH, 2008)

Portanto, pode-se considerar o tipo II como parte do fenômeno federalista? Certamente não com base em um padrão federal do tipo estadual. No entanto, em uma

visão mais ampla do federalismo, como um princípio e não um padrão, ele pode se encaixar na evolução geral do federalismo. É preciso dizer que a questão da eficiência - como forma de federalismo funcional' - não está tão distante dos interesses federalistas. Os estudos do federalismo fiscal dedicam grande parte de sua preocupação à adequação das estruturas políticas à eficiência. O federalismo não territorial, atrelado a alguns direitos pessoais dos cidadãos, também poderia estar relacionado a essa questão. Eventualmente, a visão do Rougemont de regiões de geometria variável se encaixa nessa abordagem e tem sido usada algumas vezes como referência para algumas organizações administrativas. (HOOGHE; MARKS, 2003)

Neste novo modelo, há claramente uma mudança semântica, embora não se refira diretamente ao federalismo. As razões dessa mudança semântica já foram explicadas anteriormente. No entanto, como tem sido demonstrado na evolução histórica, podemos encontrar na governança multinível as principais características da ideia federalista. A governança multinível é baseada em uma multiplicidade de contratos voluntários por entidades autogovernadas. A cooperação entre as entidades é estimulada através do contratualismo, e a distribuição de competências é feita através destes contratos, permitindo nomeadamente a criação de organizações orientadas para a tarefa. (STEIN; TURKEWITSCH, 2008)

Para se referir mais uma vez à retórica do autor Elazar, o aprimoramento da governança multinível está na mudança de paradigma da distribuição do poder. O modelo de governança multinível apresenta uma abordagem levando em consideração o enfraquecimento do Estado moderno e o fato de a soberania não ser mais a norma básica da distribuição do poder. (HOOGHE; MARKS, 2003)

Portanto, pode-se argumentar como hipótese que a governança multinível segue o último refinamento da ideia federalista, considerando o enfraquecimento do Estado soberano, e que a política está se libertando do conceito de Estado, o que poderia levar a alguma pós-modernidade. Além disso, os múltiplos refinamentos da governança multinível podem integrar os vários desenvolvimentos do federalismo por meio da complexificação das sociedades modernas. (STEIN; TURKEWITSCH, 2008)

No entanto, o interesse da governança multinível não é tanto o da teoria explicativa, mas um novo arcabouço – ou um novo paradigma geral – abrangendo todas as relações políticas. É por isso que o termo 'modelo' é usado em vez de 'teoria' ao longo deste artigo.

A governança multinível aparece mais como um modelo descritivo do que como uma teoria explicativa. (HOOGHE; MARKS, 2012)

Para entender o interesse da governança multinível para estudos federalistas posteriores, ela deve ser considerada multinível como uma metateoria, uma nova abordagem conceitual de natureza federalista para pensar a política na 'época pós-moderna'. A governança multinível não cria nada de novo, mas molda um modelo abrangente com base na abordagem federalista para considerar um mundo pós-estatal. (HOOGHE; MARKS, 2012)

A característica mais importante da governança multinível é a dimensão orientada para a tarefa, ou funcional. Dá a plasticidade do modelo de governança multinível, pois uma abordagem orientada para a tarefa pode ser considerada holística: pode abranger e reinterpretar teorias e conceitos, independentemente de suas estruturas e valores. Ele pode ser a base das interconexões entre diferentes campos de estudos, e mostra um arcabouço interdisciplinar abrangente para diferentes estudos sobre federalismo. (HOOGHE; MARKS, 2003)

O modelo de governança multinível permite a integração em uma estrutura de muitos pensamentos e teorias da ciência política. Os diferentes campos de pesquisa da governança multinível abrangem os diferentes subcampos de estudos abrangidos pelos diferentes ramos de estudos do federalismo (político, econômico, sociológico, doméstico e internacional), considerando-os todos em sua unidade. De fato, podemos conciliar todas as escolas de estudos que vão contra a centralização do poder, desde a abordagem internacional como a doméstica, ou para citar Hooghe e Marks, que compartilham o postulado de que a dispersão da governança entre múltiplas jurisdições é mais flexível do que a concentração da governança em uma jurisdição. (STEIN; TURKEWITSCH, 2008)

Para Hooghe e Marks, ele reconcilia todas as ilhas de estudos que compartilham a ideia de difusão da autoridade. Eles identificam cinco deles: Estudos da União Européia, Acadêmicos de Relações Internacionais, Federalismo, Governança Local e Metropolitana e Políticas Públicas.

Eventualmente, a abordagem de governança multinível aparece como uma síntese potencial da maioria das abordagens do federalismo neste artigo, e principalmente das diferentes escolas de estudos da abordagem analítica: ela considera federações e estados federais (jurisdições gerais), bem como instituições federais criado para um

propósito específico (jurisdições orientadas para tarefas); é capaz de conciliar os campos nacional e internacional; e, eventualmente, liberta o federalismo do arquétipo do modelo americano e dos seus valores herdados. (HOOGHE; MARKS, 2012)

Seu principal limite é normativo, e deve ser encontrado em sua abordagem funcional. Não leva em conta os valores e princípios que estão na base das jurisdições de propósito geral, nem os vínculos orgânicos anteriores das entidades históricas estruturadas em governança multinível. Além disso, a estrutura funcional e não hierárquica proposta pela governança multinível não favorece o desenvolvimento de um conjunto normativo abrangente de valores. Portanto, não leva em conta o interesse geral e perde uma ontologia societária. (STEIN; TURKEWITSCH, 2008)

Considerando o Estado moderno em sua dimensão funcional, fica claro que ele perde a origem do Estado-nação, como componente democrático do Estado moderno. Portanto, não considera a legitimidade democrática e a responsabilização das instituições criadas. O conceito de *demos* em sua forma moderna tem sido vinculado à definição moderna de nação, pois é definida pelas fronteiras do estado moderno. Na abordagem funcional da governança multinível, a abordagem policêntrica, fora do quadro do Estado, perde essa dimensão. Assim, a questão normativa a quem uma jurisdição é responsável pode ser endereçada. No entanto, pode ser ampliado para os problemas normativos relacionados às demonstrações, como legitimidade política, participação e representação, solidariedade social e fiscal, nova definição de território. (STEIN; TURKEWITSCH, 2008)

Outro limite do modelo de governança multinível é mais factual: embora o poder dos Estados modernos tenham enfraquecido, o Estado não desapareceu. Elazar afirmou com razão que o modelo de governança na época pós-moderna não se trata do desaparecimento do Estado soberano, mas de sua integração em uma nova dimensão. (HOOGHE; MARKS, 2012)

No desenvolvimento de contratos licitatórios, por exemplo, entre os diferentes atores da governança multinível, o governo central dos estados – ou seja, aquele em que confia a soberania jurídica em sua dimensão internacional – ainda desempenha um papel significativo. Nessa nova percepção do federalismo, e por se tratar de modelos metafóricos, o modelo matricial de Elazar, desenvolvido no âmbito do estado federal, deveria ser substituído por um modelo ampulheta, ou uma matriz com um gargalo estreito no meio, através do Estado soberano, que mais coordena do que governa.

5.2 A competição intergovernamental horizontal e vertical e o federalismo cooperativo

Para realizar um melhor estudo voltado as diferenças entre os modelos de federalismo competitivo e cooperativo, se analisa o primeiro modelo a partir dos Estados Unidos, compreendido como a primeira federação da história, onde se estimula a concorrência entre os estados-membros. E em segundo, a formatação cooperativa por meio do Estado alemão, onde os três níveis da federação não competem entre si, como no competitivo, interrelacionando na execução de suas tarefas. Observando ao final o modelo adotado pelo Brasil, que faz uma união destes dois a serem apresentados. (REVERBEL, 2012).

A primeira forma, de competição, surge através do anterior sistema dualista, implementado nos Estados Unidos, onde restou moldado com o objetivo de ser evitada a tirania do governo central, assim como a manutenção das diferenças existentes entre os Estados-membros. Esta advinha da concepção de que o entes federados fossem parceiros, contudo com competências diferentes, sendo que o primeiro reestaria limitado aos poderes conforme a Constituição, e o segundo competiria diante da elaboração de todas as outras políticas vinculadas com o Estado. (KRUMANN, 1997). Assim, o federalismo dual²³, se traduz naquele onde duas esferas de governo, detém as suas competências específicas, em contrapartida, o modelo de federalismo competitivo está vinuclado com aquele que focaliza em uma governança aberta que venha para enfrentar os desafios que pertencem a organização social (WAGNER, 2004).

O federalismo dual tem sua formatação iniciada após a independência americana, com base em semelhanças econômicas vinculadas com as ideias de desenvolvimento do livre mercado e da eficiência da liberdade na área econômica no século XIX. Nesse momento, este é construído a partir das teorias da eficiência econômica na alocação de recursos, que até então eram escassos. Alguns autores entendem que o surgimento do federalismo competitivo ocorre com as políticas do *New Federalism* dos governos de Richard Nixon, no ano de 1969 a 1974 e de Ronald Reagan, no ano de 1981 a 1989, considerando a necessidade de atribuição de maiores responsabilidades aos governos estaduais, quanto a oferta de políticas públicas, fortalecendo o processo de descentralização, em oposição a centralização que antes ocorria. Conforme com Reverbel

(2012, p. 95) o federalismo americano, que é a primeira forma do federalismo encontrada na história, é competitivo dual.

Todo o excepcionalismo da formação da história dos Estados Unidos converge para a formação de uma dualidade de competências. A divisão entre o poder central e o poder local, entre o governo de Washington e os governos Estaduais estabelecida pela Constituição Federal recebeu o nome de federalismo dualista. (...). Essa doutrina do federalismo dualista atribuía uma área de poder rigorosamente delimitada para cada esfera. Assim, tanto o governo federal quanto os governos estaduais não excedem os limites que lhes forma impostos pela Constituição.

Nessa toada, os Estados Unidos entregaram ao poder central somente aquilo que estava previsto em sua Lei Fundamental, assegurando que este não se tornasse forte para eliminar a autonomia dos estados. O autor Reverbel (2012, p. 96) ainda explana que o Estado se protegeu através 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 ideia de federalismo competitivo não se resume apenas ao fato de assegurar aos estados-membros os direitos, ou de haver uma devolução do poder aos níveis mais baixos. Não consiste em uma separação e distribuição de poder entre os entes, e sim de uma efetiva competição entre os governos. Desse modo, não se trata de um governo descentralizado, ou de relações intergovernamentais (DYE, 1990).

As diferenças existentes entre o modelo de federalismo dualista e competitivo é realizada por Dye (1990), e este autor determina que a principal que reside entre eles está na repartição de competências, pois no primeiro modelo as competências estão divididas entre os entes e não há intervenção de outro membro, e no segundo, o governo nacional atua diretamente com os governos locais, porém os estaduais e os locais possuem um nível maior de discricção, ocorrendo a competição devido a concorrência entre os governos estaduais e locais.

Destaca-se a influência da doutrina social da Igreja Católica, quando da formação do Princípio da Subsidiariedade, restando reforçada na Encíclica do Quadragésimo Anno, o caráter competitivo do federalismo. O autor Lobo (2006, p. 34) relata 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”, compreendendo que para aquelas coletividades mais vastas, deve haver a atribuição de apenas uma atuação complementar e suplementar no desenvolvimento, assim como na aplicação de soluções que venham a

se tornar passíveis de serem encontradas por um ente menor. Ainda, o autor aponta que a intervenção social deve ser proporcional, ou seja, somente quando for necessário um auxílio ao corpo social, nunca destruindo ou absolvendo núcleos menores.

Uma das nuances do modelo competitivo reside na atuação dos governos dentro dos seus limites territoriais, em que cada membro deve ter respeito com a sua esfera de competência. Ainda, se traduz em uma divisão de poder entre governo central e estadual, existindo a possibilidade de haver uma exceção, onde determinada tarefa não está expressa, podendo ocorrer uma concorrência e competitividade entre os estados. (REVERBEL, 2012). Dessa forma, o 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). Baseado na perspectiva de escolha, pressupõe que o governo é uma parte interessada, e que desse modo a descentralização deve ser projetada de forma a “desarmar” o governo central e o seu poder monopolista.

A operação do modelo competitivo causa vários questionamentos na literatura americana. Entre elas reside a questão de que a descentralização de competências que o federalismo supõe, causará uma diversidade de políticas públicas, assim como de regulações, gerando diversidades entre os membros subnacionais (COCK, 2010). Ainda, a adoção dessa forma tem tendência a alavancar as diferenças regionais, e se analisado a partir da aplicação do princípio da subsidiariedade, que vem a implicar mais autonomia financeira aos governos subnacionais, o efeito que o modelo de competição traria para os entes menores, seria o agravamento de sua situação financeira, aumentando a distância dos entes mais desenvolvidos. Compreende Cock (2010, p. 205), que o federalismo possui três formulações baseadas em sua proposição teórica, uma delas está relacionada com a autonomia, outra com o preço dos serviços e bens públicos e a última vinculada 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 productivas²⁴.

Analisa-se que o modelo tem elementos normativos e positivos, afirmando que os

tamanhos e as esferas de atividade dos governos, bem como as organizações privadas, são todas propriedades emergentes de um processo altamente competitivo. A normatividade está aquém, e aponta para um processo aberto e não restrito ou manipulado, como ocorria na forma dualista. Qualquer que seja o processo competitivo, este pode ser enquadrado através de um conjunto de regras que direcionam as interações entre os participantes.

O federalismo pode possuir várias formas institucionais e legais, dependendo da vontade e dos interesses políticos que estão predominantes em cada país. O competitivo, que muitas vezes é apontado como sinônimo do dual, permanece caracterizado pela descentralização e repartição de competências de modo horizontal. Assim, uma das formações opostas ao estudado até o momento, é o cooperativo, possuindo como principal marco a interrelação entre as instâncias central e local, frisando a repartição vertical de atribuições constitucionais, e concedendo prioridade aos mecanismos de cooperação e aproximação entre membros da Federação. Um dos grandes exemplos é a Alemanha, principalmente a partir do pós-guerra em 1949.

Na Alemanha o modelo que vigora é o de cooperação, onde por vários anos provou conceder para a República subsídios de manutenção e cooperação entre os níveis políticos, sociais e econômicos. (SCHMIDT, 2001). Nesse sentido, o autor Camargo (2001), aponta que no federalismo cooperativo alemão não possuímos uma separação rígida dos membros, por tal razão que o princípio da subsidiariedade funciona, pois aquele que está situado no nível maior, complementarará as ações do ente inferior.

O modelo de competição apresentado através da rivalidade entre o poder central e descentralizado, é substituído pela cooperação e solidariedade entre os entes, onde a busca está vinculada com a correção e atenuação das desigualdades entre membros da federação, garantindo um equilíbrio. (REVERBEL, 2012). Nesse sentido, os mecanismos redistributivos possuem a sua importância, enquanto o poder central assume a distribuição do poder político no território. O autor Affonso (2003) entende que o federalismo cooperativo enfatiza o bem-estar da coletividade, apoiando a interação e colaboração entre os entes; em contrapartida o federalismo competitivo visa a introdução de soluções do mercado para os desafios do governo, onde nas escolhas realizadas pelo sujeito ou contribuinte, entre estruturas de governo, a melhor seria aquela que for capaz de operar com maior eficiência, menos custos e maior qualidade.

O ponto inicial da forma cooperativa na Alemanha reside na reorganização do Estado após o final da Segunda Guerra Mundial, através da *Grundgesetz* de Bonn em 1949. O debate ocorrido anteriormente da sua consagração e as principais facetas estavam na forma de representação dos estados federados na câmara legislativa nacional (BEYME, 1993). Durante toda a história alemã, desde o Império que permeia por um processo lento de aglutinação das várias unidades políticas, onde em 1814 chega aos 39 estados, tem sua evolução, chegando atualmente em 16 *Länder*. A estrutura demonstra um federalismo que possui base associativa, onde o autor Reverbel (2012, p. 111) compreende que o federalismo da República de Bonn tem a sua ordem nas bases do princípio social.

A República de Bonn nasceu com a elaboração da Lei Fundamental de 23 de maio de 1949. Assentou-se já na sua origem sob o princípio democrático social, federal (artigo 20 GG) e de Estado de Direito (artigo 28, 1). Dentre esses princípios cabe destacar o aspecto social como ponto de apoio de todo o federalismo vigente na Lei Fundamental. (...) A ação do Estado dentro do federalismo de 1949 gira em torno da maximização do desenvolvimento social.

A formatação alemã é compreendida por Schubert e Klein (2006), como uma prática realizada entre membros da federação, na busca pelo auxílio no cumprimento de tarefas, decidindo de forma harmoniosa, cooperativa entre si. Para que haja essa construção de ordem política, aborda-se apenas um processo de desenvolvimento, ocorrendo uma transformação prática do federalismo, que advém sem uma mudança na estrutura federal, antes de consagrarem o modelo federalista cooperativo. O ponto inicial para esse processo, que gerou críticas ao federalismo, tinha como intuito apenas a percepção de que a tarefa federal não era suficientemente eficaz, e as diferenças entre os níveis eram inaceitáveis. Com essas críticas, alterações foram realizadas no Estado alemão, obrigando-o a ser cooperativo e descentralizado de forma rigorosa nas tarefas entre os entes.

No Estado alemã o federalismo de cooperação possui sua finalidade bem destacada, conforme já mencionado, visando a eficiência das ações governamentais, aumentando 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. O intuito 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.

O maior fator dessa reforma residiu na distribuição das receitas fiscais entre os membros da federação, pois antes a União possuía toda a receita, distribuindo de forma gradual aos governos subnacionais. Com isso, restou aprofundada a cooperação entre os governos subnacionais e nacional, ancorando novas estruturas, sendo aplicado de forma sistemática como um instrumento de política e qualidade do federalismo. Cooperação significa algo além de uma simples interação entre os entes, mas sim de uma rede compartilhada de tomada de decisão, formando-se a integração política – princípio estudado nos capítulos anteriores.

Com essa reforma foram lançadas tarefas conjuntas entre os entes e a cooperação de diversas instituições do Estado pode ser compreendida como uma sobreposição de competências e de padrões de coordenação e consulta de poderes. Essa sobreposição reconhecida como integração política (*Politikverflechtung*), aponta para uma forma horizontal e vertical dos níveis organizacionais de tomada de decisão dentro do território alemão.

Em sequência, na reforma ocorrida em 2006, o debate sobre as alternativas para o *Politikverflechtung* levou os defensores do modelo federalista competitivo a buscarem resultados para a vinculação das responsabilidades e receitas de recursos, contudo, essa ideia não obteve sucesso. Ainda, algumas pesquisas estão demonstrando que os cidadãos encontram enfrentamentos para a compreensão da divisão de responsabilidades entre os níveis, pois a maioria deles defende a divisão da federação em estados membros dotados de poder, assim como está a formatação dos Estados Unidos. Kropp (2010, p. 12), compreende 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 Zwangsverhandlungssystem, sie ist verfassungsrechtlich und durch institutionell verfestigte Normen vorgeschrieben. Die Akteure besitzen Vetormacht, so dass ein anhaltender Dissens zwischen den Partnern eine Blockade nach sich zieht.

Ainda, essa reforma restou implementada em duas etapas, primeiro no ano de 2006, e em segundo no ano de 2009. No ano de 2022, as relações financeiras entre os entes

federados são discutidas, principalmente após uma pandemia que massacrou as economias dos mais diversos países de todo mundo, assim como o equilíbrio financeiro do País, por meio do já assinado, Pacto de Solidariedade II. Destaca-se ainda que o primeiro pacto realizado teve vigor até 2004, e através dele, estados e comunidades receberam 94,5 bilhões de euros, referente a compensação financeira do lado ocidental e o governo federal (KROPP, 2010). Considerando que o primeiro pacto não traria mais resultados para a Alemanha, foi negociado o segundo, onde dentre as principais características, está a cooperação entre *Bundesrat* e *Bundestag*.

Os pactos da Alemanha, quando ocorrem, estão divididos em “*Körben*” (Cesta) – um deles vincula-se ao fato de que o governo federal disponibiliza recursos financeiros disponíveis na busca por uma redução das lacunas na infraestrutura e na compensação da situação financeira dos municípios. Outro que merece destaque, se compromete na reconstrução do Oriente, que ainda sofre pela divisão da Alemanha na época da Segunda Guerra Mundial, por meio do desenvolvimento econômico, urbano e inovação, investimento em habitação, transportes, e eliminação de danos ecológicos. Passa o Estado alemão visar reforços no seu modelo cooperativo, através 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.

No Brasil, o autor Krell (2008, p. 47) entende que o federalismo cooperativo “representa um tipo ideal de relações intergovernamentais”, ocorrendo um o compartilhamento de tarefas entre os vários níveis de governo. A Constituição Federal brasileira de 1988 possui um significado muito grande na redefinição do pacto federativo do Brasil, apontando várias regras novas para o ordenamento institucional. Das características principais, merece destaque o favorecimento da descentralização e o compartilhamento de competências entre os membros da federação (Arretche, 2000). Conforme isso, pode ser observado que não restaram definidos os modelos de cooperação ou competição, e quando analisada a descentralização, ocorreu um direcionamento ao modelo de competição. Porém, a necessidade de cooperação é trazida pela Constituição, e esse padrão, entre competição e cooperação, causou em políticas públicas alguns dilemas caracterizados em cada padrão. (ARRETICHE, 2000).

Frente ao entendimento deste autor, é necessário destacar a adoção do modelo cooperativo com o término da competição entre iguais, onde o poder foi remodelado por

através de alterações na comparação entre aqueles entes equivalentes. Camargo (2001) entende que “a ausência de cooperação predomina também entre os entes federados, cientes de seu poder e autonomia”. Ainda, a análise das variações no contexto da história brasileira, onde ocorreram várias flexibilizações conceituais, é 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.

Desse modo, no modelo cooperativo, a União ou outro ente federado possui preferências ou atua isoladamente, sendo que todos devem exercer sua competência conjuntamente com os demais, é o que preconiza o artigo 23 da Norma Fundamental. Todos os membros visam colaborar para execução das tarefas determinadas. Não existindo uma supremacia de nenhuma das esferas. A decisão deve ser conjunta, contudo a execução realizada de forma separada (BERCOVICI, 2004). A Constituição Federal de 1988 redaciona em seu preâmbulo que o Brasil é formado pela união indissolúvel dos estados, distrito federal e municípios, sendo estruturado por meio da cooperação, conforme entendimento da leitura combinada dos artigos 1, 18, 23 e 60. Para concretizar a forma federativa adotada, a norma institui a repartição de competências e atribuições entre os entes, porém de forma complexa, estabelecendo alguns limites e reconhecendo autonomia, coexistindo competências concorrentes e privativas de cada ente da federação.

A ideia de cooperação surge na Constituição em vários pontos, como no já citado artigo 23. Como ela possui o objetivo de delimitar mais precisamente as competências de cada membro da federação, terminando com a tendência centralizadora, o artigo estabelece 30 funções concorrentes entre os diferentes níveis, Krell (2008). Assim como

no artigo 30, tem-se a atribuição de várias tarefas a serem prestados pelos governos locais; e esse fato não exclui a necessidade de uma distribuição racional dos recursos financeiros advindos do bolo tributário, pois uma parte das competências administrativas arroladas nos artigos é sobreposta.

Ainda, nesse mesmo sentido, o autor compreende ainda que sobre o alto grau de heterogeneidade de distribuição de renda nas diversas regiões brasileiras, impossibilita uma melhor distribuição destes 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). A totalidade dessas nuances leva a uma interdependência dos entes, que só atuam cooperativamente com base em acordos de mútuo interesse – no caso dos consórcios intermunicipais, por exemplo. E como ensina o autor que um dos problemas do federalismo brasileiro é a identificação das competências comuns, que causam impactos negativos em diversas áreas da gestão pública, prejudicando inclusive a reorganização tributária do País.

Os principais enfrentamentos para possuímos uma cooperação entre os membros relaciona-se com 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 um primeiro momento, essa concentração de poderes é um fato que causa um agravamento nas desigualdades regionais e em segundo, o conflito de competências reflete em um jogo de competências entre os membros, a exemplo do artigo 23 e em consequência a isso, os interessados tentam respostas no poder Judiciário, para que esse intervenha, de forma a forçar que os membros da federação cumpram com os direitos fundamentais.

No Brasil os mecanismos de cooperação estão presentes na Constituição Federal de 1988, contudo dependem apenas de uma reformulação, tanto normativa, para que haja uma melhor ordenação na repartição de competências, valendo-se do princípio da subsidiariedade como orientador, e do interesse dos governantes, quanto a manutenção das relações colaborativas para a concretização do desenvolvimento, bem-estar e direitos fundamentais. Por fim, até este momento se pode analisar que o federalismo de cooperação subsidiário, assim como ocorre no Estado alemão, serve como um exemplo ao Brasil, pois conforme já evidenciado, não está apresentado apenas como uma

cooperação genérica entre os entes federativos. Pois um País, ao possuir essa característica, tem modos especiais de relação entre as instancias, em que a base de tudo está na busca pelo desenvolvimento nacional de modo equilibrado.

Desse modo, se busca uma forma de construção conjunta, que calcada 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.

5.3 A formação histórica do federalismo brasileiro: caminhos e descaminhos

Conforme já salientado, Ataliba (1987) aponta para alguns elementos para a formação desse modelo de estado, com características fundamentais para ser considerado federal: a primeira diz respeito à existência de uma constituição rígida e com competências claras e objetivas frente a União e seus Estados; a segunda é a de que o Estado deve manter o seu poder constituinte, existindo uma constituição federal e cada estado membro deve possuir a sua, e disciplinar a sua matéria dentro de cada competência que lhe foi atribuída; 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 tratam de sujeitos dessa forma de ordenação jurídica. Assim emerge a ideia das atribuições dentro da Constituição, sendo necessário que o poder de cada ente seja fixado por ela. A sexta exige da federação um poder legislativo bicameral, com representação do povo, e dos estados. E por fim, a existência de uma Corte Constitucional que garante 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.

No mesmo sentido, Baracho (1988) entende que os elementos necessários para perfectibilizar um modelo federal permeiam entre a repartição de competências realizada pela norma fundamental, a participação dos membros subnacionais nas decisões federais e a representação do povo no colegiado, onde cada estado deverá ter igual número de representantes no Senado Federal.

Conforme dispõe Dallari (1968), as características do modelo supracitado estariam na proibição de secessão, ou seja, os entes não poderiam se desligar da federação; a soberania da União e a autonomia das esferas subnacionais, que seria o poder de

autogoverno, incluindo a possibilidade de escolha de seus governantes. Ainda possuir competências próprias e exclusivas, autonomia financeira dos membros, e por fim a desconcentração do poder político. Todas essas características vão ensejar para o nascimento de uma nova cidadania, fortalecendo a ligação entre a pessoa e Estado.

Nesse contexto, a evolução do federalismo no Brasil pode ser observada por meio da evolução constitucional brasileira.

Tabela 7: Evolução Constitucional Brasileira

1889	-Proclamação da República - Constituição de 1891	República Velha	Autonomia dos Municípios
1930	-Início da Era Vargas -Constituição de 1934	Período Vargas	Relativa Descentralização
1937	- Constituição de 1937	Estado Novo	Centralização do Poder Político
1945	-Retorno à democracia -Constituição de 1946	República Populista	Descentralização do Poder Político
1964	-Golpe Militar -Constituição de 1967	Ditadura Militar	Centralização do Poder Político
1985	-Redemocratização Brasileira	Ditadura Militar	Ditadura Militar
1988	-Constituição Federal 1988	Redemocratização	Descentralização do Poder Político e Federalismo Trino

Fonte: elaboração própria

Em cada uma dessas constituições, observa-se uma crise federalista. Inicialmente, a Constituição Federal de 1988, no artigo primeiro declara que a forma do país é de um

Estado federal. Com a base federal trazida dos Estados Unidos, é importante realizar uma análise, percorrendo a história desde a Proclamação da 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 constituinte proclamada no ano de 1889 surge após a crise do 2º Reinado, diante da necessidade de instituição de um novo regime no País. Consoante ao que dispõe Bonavides e Andrade (1989, p. 205): “A dissolução do Império se achava decretada por todos os insucessos antecedentes; a inexequibilidade do Terceiro Reinado fora de toda a dúvida, até mesmo para os otimistas”. Diversos grupos disputavam o poder, e seus interesses eram diversos, inclusive no que tange a organização do País.

A primeira forma federal surge em 1889, quando as províncias são transformadas em Estados. Esse processo causa as primeiras desigualdades entre os entes, sendo nítido na época a força dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul (BERCOVICI, 2004). Baracho (1997) em contrapartida, aponta que com a Constituição de 1891 é rompida a forma unitária brasileira, contudo, mesmo com as reformas ocorridas, muitos anseios federalistas não foram realizados.

Desse modo, a centralização ocorrida com a Constituinte de 1891 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).

Frente as principais mudanças na estrutura, analisando a Constituição de 1891, pode-se notar a troca da forma de governo monárquico para o republicano, bem como o sistema parlamentarista para presidencialista¹⁷. Quanto a forma de Estado, do modelo unitário, foi considerado como federal. A nova constituinte materializou-se, como a escolha da república federativa presidencialista, dispondo sobre 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” (OLIVEIRA, 2006, p. 51), O federalismo surge de uma necessidade de organizar os entes federativos, sem que estes ficassem submetidos à pressão de um poder centralizado.

Na mesma linha, Fausto (2009, p. 249), entende que “Não devemos pensar que o

governo federal, também chamado de União, ficou completamente sem poderes”. Porém, na adoção do modelo americano está a necessidade das oligarquias conquistarem a autonomia de seus territórios. A principal e característica mais diversa da federação, está na diferença econômica e social entre os entes federados, esclarece Maués (2005, p. 65), com relação a esse fato, e isso permanece até a atualidade.

Em sua origem, a federação brasileira não resultou de um acordo entre as unidades políticas pré-existentes, tal como na experiência norte-americana, mas sim da desagregação do Estado Unitário que, sob a forma de governo monárquico, estabeleceu-se a partir da independência, em 1822. As unidades territoriais no Império, chamadas “Províncias”, foram organizadas a partir do governo central, que indicava seus presidentes entre os membros da elite política que estivessem desvinculados das regiões que iriam governar. Por essa razão, sempre houve dificuldades no Brasil para compreender a federação como um pacto entre partes livres e iguais, tendo em vista que os arranjos institucionais e políticos dominantes estendiam aos Estados a vontade das elites dirigentes do país.

Merece destaque a crítica realizada por Furtado (1999), quando analisa o federalismo brasileiro, e entende que para que este sobreviva, deve haver uma dependência relacionada com a solidariedade e cooperação entre os entes, 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, união e cooperação. Um dos dilemas da formação do Estado Federal no Brasil gira em torno da centralização e a descentralização, que por meio da colonização portuguesa, não foi criada uma centralização que consiga ordenar a ação dos grupos privados que se instalaram nas regiões brasileiras. (BARACHO, 1977).

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.

Com o término da Primeira Guerra Mundial, analisa Bercovici (2004), as tensões 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. Desse modo, com o intuito 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 denominada alternância entre os períodos de descentralização e centralização, tendo a descentralização identificada com os avanços da democracia e a centralização com o autoritarismo. A Assembleia constituinte criada em 1933 permaneceu em consenso na questão da manutenção do federalismo, não desencadeando na apresentação de uma proposta unitária. Com a missão de concretizar o federalismo cooperativo, a nova constituinte trouxe em 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. Todavia, 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 detinha como princípios básicos “a democracia, o liberalismo social, o federalismo, o presidencialismo, a separação de poderes e o nacionalismo” (FERREIRA, 1987, p. 17). Esta manteve a República, o sistema presidencialista e o modelo federativo, ocorrendo apenas uma redução de autonomia aos entes em virtude do aumento das competências da União. Esta teve vigência por um ano e meio, pois foi alterada por três emendas. Passados os anos, em 1937, adveio um novo ordenamento constitucional, que trouxe a ditadura de Vargas, causando a extinção da federação, e organizando o Estado Novo, atuando de maneira autoritária e de poder individualizado, conforme demonstrado na tabela.

Nesse lapso temporal, 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 – o que acirrou ainda mais a desigualdade regional. Esse ordenamento resumiu-se na volta da centralização do poder nas mãos do presidente, de forma arbitrária. Ao contrário das outras constituições que possuíam vigência no território, estas afirmaram a não intervenção por parte do governo central ao subnacional, trazendo estas situações somente em casos excepcionais.

Quanto ao federalismo os entes subnacionais 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”, Campos (2001 p. 95). Assim, conforme necessidade, o governo federal poderia intervir nos estados dentro das hipóteses elencadas pelo artigo 9º. (DALARI, 1968). Diversas críticas foram levantadas desde o federalismo de 1891, o qual estava voltado para uma descentralização. Buscando evitar que os estados fossem se tornar parcelas do poder que deveria ser uno e indivisível, a centralidade submeteu estes aos seus interventores, com a finalidade de não permitir que os entes fossem tomar outros rumos diferentes aos da União (CAMPOS, 2001).

Diante das dificuldades de implementação de um modelo federalista cooperativo, conforme idealizado em 1934, advém a Constituição de 1937, com constrangimentos relacionados à centralização, mantendo-se o federalismo apenas nominalmente. Em 1946 o Brasil promulga uma nova Constituição, que restaura os princípios do federalismo cooperativo e da democracia, que objetivava à redução das desigualdades regionais, entendendo Souza (2004, p. 108) que foi inicialmente influenciada por ideais liberais.

Com o retorno do regime democrático, nova Constituição foi escrita, a de 1946. Inicialmente influenciada por ideais liberais, eles não prevaleceram devido ao reconhecimento de que era preciso perseguir rápido crescimento econômico sob a égide do governo federal. No entanto, como democracia e descentralização foram transformando-se, ao longo da história, em “afinidades eletivas os recursos para os governos locais foram privilegiados vis-à-vis os dos estados. A Constituição de 1946 introduziu o primeiro mecanismo de transferências intergovernamentais da esfera federal para as municipais, excluídos os estados, na tentativa de diminuir os desequilíbrios verticais de receita, mas o critério de transferência não continha nenhum mecanismo de equalização fiscal, dado que consistia em dividir o montante a ser transferido pelo número de municípios existentes.

A nova legislação federal estabeleceu um convívio com o princípio da autonomia, observado a partir do federalismo clássico, juntamente com a cooperação, que é dada pelo federalismo contemporâneo. Ainda complementou a atividade cooperativa, por meio da criação de organismos regionais, que vieram a projetar a presença administrativa do Governo central, nas diversas áreas do seu território, nesse ponto, ocorreu um aumento da cooperação administrativa e também financeira entre a União e os Estados federados.

Dessa forma, a Constituição de 1946 retomou a autonomia dos Estados, trazendo inovações quando concede aos municípios a possibilidade de autogoverno, bem como a

retomada da repartição das competências entre os entes (BASTOS, 1996). Porém, a essência de centralização permaneceu, e de fato se percebeu algumas tentativas para redução das desigualdades entre as regiões e a repartição das competências em matéria tributária. De modo significativo, fortaleceu-se o regime democrático, com mais fiscalização inclusive em fraudes políticas (DALARI, 1968).

O fim de sua vigência foi um tanto conturbado, ocasionando retrocessos. Frente à renúncia de Jânio Quadros em 1961, assume João Goulart, com várias transformações que buscou realizar em seu mandato, inclusive com o acordo político para a implementação do sistema parlamentarista, poucas destas foram colocadas em prática. Onde em 1963 o povo brasileiro pode optar pelo retorno do sistema presidencialista. E depois do golpe militar em 1964, o então presidente foi deposto, assumindo Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco. Com a sucessão dos governos militares, foi introduzido 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, deixou o ordenamento como uma letra vazia. No ano de 1967 restou criada outra Constituição, com o intuito de preservar os princípios e as práticas democráticas (DALARI, 1968). A afeição totalitarista foi complementada pelo Ato Institucional de número 5, que conferiu ao presidente, poderes ilimitados, onde o federalismo ficou claramente restrito ao caráter nominal. (SANTOS E ANDRADE, 2008). Observa-se a partir desse ordenamento, um dos períodos mais escuros da história brasileira, considerada como um apogeu antifederalista, caracterizado pela negação da descentralização do poder.

Em 1969, através da Emenda Constitucional de número 1, uma nova Constituição estava vigente, substituindo a denominação 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. Buscou-se instaurar uma subordinação dos estados federados para a União, adicionando o direito de intervenção nas atribuições administrativas (SANTOS E ANDRADE 2008). O poder necessitava seguir 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 p. 21).

O fortalecimento da União consubstancia-se como uma forma de centralização do poder político e o seu predomínio sobre o ente jurídico, vinculando todas as entidades federadas aos desmandos centrais. Contudo, dentro da divisão orgânica do poder, percebe-se um engrandecimento do Poder Executivo em relação aos demais. Sob a ideologia da consecução da segurança nacional e desenvolvimento econômico, o totalitarismo avança e deixa suas marcas no espírito popular, que agora temeroso, busca saídas às escondidas. O nome de “Federalismo de Integração” que recebeu essa forma federalista, apenas representava a obsessão pela segurança nacional como forma de se institucionalizar uma maneira legítima de se centralizar o poder nas mãos de poucos.

Com a onda de redemocratização ocorrida em 1980, novas perspectivas para o federalismo no Brasil surgiram, onde a Constituição de 1988 restaurou o federalismo, tendo isso expresso em seu artigo primeiro. Uma das grandes inovações foi à inclusão dos Municípios como entes da federação. Diante disso, observa-se o anseio da Constituição de 1988 na promoção e estruturação da forma federalista no Brasil, buscando descentralizar a estrutura, acarretando em uma maior autonomia aos entes. O artigo 1º da Constituição de 1988 visou estabelecer a forma de estado e de governo.

O novo ordenamento, e que segue vigente, visou o resgate do federalismo, estruturando o sistema de repartição das competências entre a União, estado e municípios, primando pelo equilíbrio das relações de poder entre elas. 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”. Entendendo ainda que “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”.

Ainda, 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 uma estrutura seja reconhecida como federal, é necessário que haja descentralização do poder, conforme visualizado nos capítulos anteriores. O modelo federalista demonstra-se eficiente e importante 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.

A desigualdade das regiões, as crises financeiras podem ser visualizadas desde o primeiro estudo da constituição de 1891. Na estrutura brasileira ocorreram períodos de centralização e descentralização assimétrica lenta das políticas sociais e a desarticulação da política federal e do desenvolvimento regional, causando 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.

5.4 Conflitos distributivos no federalismo brasileiro como um jogo independente de dois caminhos: do dualismo a lealdade federativa.

Frente às teorias apontadas no primeiro e segundo capítulos, que trazem a centralização, descentralização e por fim a lealdade federal, é importante analisar algumas situações brasileiras, onde possuímos lados opostos, ora assertivos no compartilhamento de receitas advindas do Imposto de Renda, e por outro lado a aprovação de uma Lei Complementar que reduz alíquotas do PIS, da COFINS, Pis Importação e COFINS Importação sobre os combustíveis - que em seus efetivos causa uma diminuição de repasse aos municípios brasileiros.

Primeiramente, quanto a Lei Complementar 192, sancionada em onze de março do ano de 2022, esta advém com o agravamento da crise do combustível, em decorrência da guerra entre a Ucrânia e Rússia, com o fito de modificar a tributação incidente nas operações com combustíveis e demais previstos no art. 155, §2º, inciso XII, alínea *h* da Constituição Federal. Esta situação foi tratada de forma célere e inusitada, quando são necessários menos de três dias para aprovação, considerando que a matéria exige

quórum qualificado. A alteração não regulamentou por inteiro o disposto na alínea h do referido dispositivo, ou seja, não incluiu a questão dos lubrificantes: A Constituição Federal em seu art. 155, § 2º, alínea h dispõe:

“XII – cabe à lei complementar:

[...]

h) definir os combustíveis e lubrificantes sobre os quais o imposto incidirá uma única vez, qualquer que seja a sua finalidade, hipótese em que não se aplicará o disposto no inciso X, b; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001) (Vide Emenda Constitucional nº 33, de 2001).

O inciso X, b, por sua vez, dispõe:

“X – não incidirá:

[...]

b) sobre operações que destinem a outros Estados petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e energia elétrica;”

O primeiro artigo da Lei Complementar institui o chamado regime de tributação monofásica do ICMS relacionados com as operações com combustíveis, sendo que o segundo define quais são estes que se submetem com incidência única na cadeia de circulação de mercadorias – sendo eles gasolina e etanol, diesel e biodiesel, gás liquefeito de petróleo e natural. Com a alteração, fica afastada a operação interestadual com os combustíveis citados – ou seja, devem ter tributação única desde a saída do estabelecimento produtor, inclusive aqueles equiparados e por ocasião de desembaraço aduaneiro, no caso da importação. (hipótese dos artigos 4º e 5º da LC 192/2022).

Com relação à tributação pelo ICMS nas operações, esta irá ocorrer onde for o consumo, sendo considerado pelo legislador o princípio de favorecimento do Estado consumidor, tendo em vista que a maioria destes entes federados não são produtores. Àqueles derivados que não são derivados do petróleo, restou estabelecido regime de tributação monofásica, conforme o destinatário em outro estado seja contribuinte ou não do ICMS.

Quando houver operações interestaduais entre contribuintes, o imposto será repartido entre o ente de origem e de destino, mantendo a mesma proporcionalidade que ocorre nas operações com a demais mercadorias, conforme inciso III, do art. 3º. Na ocasião de operações com aqueles não derivados de petróleo e destinados para não contribuintes situados em outro Estado, o imposto será do Estado de origem (inciso IV do art. 3º). Neste ponto, há um conflito com art. 155, §2º, inciso VII que confere ao Estado de destino o produto do imposto, seja qualquer destinatário das mercadorias.

Desse modo, há um conflito entre a Lei Complementar 192/2022 e o art. 155 da Constituição Federal de 1988, e que pode ser base de decisão para o Supremo Tribunal

Federal dirimir. O que importa analisar é a diminuição de geração de ICMS, e que atingirá em repasses aos cofres públicos e por consequente na aplicação de políticas públicas como via de concretização dos direitos sociais.

A Confederação Nacional dos Municípios aponta que a aprovação do PLP 18/2022, que altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), para considerar bens e serviços essenciais os relativos aos combustíveis, à energia elétrica, às comunicações e ao transporte coletivo, e as Leis Complementares nºs 192, de 11 de março de 2022, e 159, de 19 de maio de 2017, gerará uma perda considerável dos repasses de cota-parte do ICMS para os Municípios gaúchos, na ordem de R\$ 945 milhões/ano. Essa perda é superior a soma da LC 192/2022 e do RE 714139/STF.

Segundo a Confederação, o impacto para os Municípios do RS é uma perda superior a R\$ 433 milhões/ano, com a entrada em vigor da LC 192/2022. Isso representa:

Tabela 8: Impacto para os Municípios da LC 192/2022

Município	UF	População	Impacto anual da LC 192/2022
Alpestre		6.067	- 1.233.568
Canguçu		56.211	- 1.797.821
Erechim		106.633	- 3.320.027
Flores da Cunha		31.063	- 2.089.764
Marau		44.858	- 2.147.179
Pelotas		343.132	- 5.539.622

Fonte: Confederação Nacional de Municípios (CNM)

Conforme já referido, esta perda acarreta diretamente na implementação e custeio de programas e políticas municipais, devendo o ente buscar estratégias para diminuir o impacto na diminuição de repasse. Ainda referente a Cota-parte do ICMS, analisa-se o PLP 18/2022, que altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), visando considerar bens e serviços essenciais os relativos aos combustíveis, à energia elétrica, às comunicações e ao transporte coletivo. Esta alteração proposta e aprovada causará um enorme impacto nos municípios – a título exemplificativo, a tabela relacionada serve para observação dos impactos. Importante frisar que estas categorias mencionadas na ementa da lei são responsáveis por um terço da arrecadação do imposto.

Tabela 9: Relação de perdas com ICMS – PLP18/2022.

Estado	Município	População	Perda em 2023	Orçamento Anual / 2022
RS	Agudo	16.344	R\$ 1.798.715,60	74.982.086,28
RS	Candelária	31.475	R\$ 3.112.425,65	108.078.601,00
RS	Santa Cruz do Sul	132.271	R\$ 17.672.643,87	684.584.140,16
RS	Santa Maria	285.159	R\$ 14.866.507,40	972.470.023,03

Fonte: Confederação Nacional de Municípios; IBGE Cidades; Leis Orçamentárias Municipais

Ainda sobre a temática dos combustíveis, a PEC 16/2022 visa determinar que o Governo federal preste aos Estados e Distrito Federal um auxílio financeiro para compensar as perdas devido a redução de incidência do ICMS. Desse modo, procura atenuar o impacto do aumento do preço dos combustíveis por meio da redução de tributos. A proposta reduz para zero a alíquota do Imposto sobre circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS) incidente sobre o óleo diesel combustível, o gás liquefeito de petróleo, derivado de petróleo e do gás natural (GLP), e reduz para 12% a alíquota do ICMS incidente sobre o etanol hidratado. Para compensar os estados e o Distrito Federal pela perda de arrecadação, a PEC prevê que a União irá compensá-los por meio de entrega de auxílio financeiro no montante de até R\$ 29,6 bilhões. O auxílio será pago em cinco prestações mensais iguais e sucessivas, a partir de agosto de 2022. A aprovação desta proposta irá gerar um impacto financeiro de R\$ 119 milhões, conforme a Confederação Nacional de Municípios.

Outra decisão que irá afetar o orçamento financeiro municipal é a Decisão contida no RE 714139 do Supremo Tribunal Federal, quanto ao imposto ICMS de Energia Elétrica e Telecomunicações. Neste restou discutida a validade da previsão legislativa de ICMS do Estado de Santa Catarina, fixando alíquota de vinte e cinco por cento em operações com energia elétrica e comunicações, o que é superior ao aplicado nas operações internas, de dezessete por cento. Esta decisão produzirá efeitos a partir do exercício financeiro de 2024. Os municípios serão afetados, pois atualmente é repassada a cota de vinte e cinco por cento do ICMS.

Em sequência, analisa-se o PL 2337/2021, conhecido como a reforma do imposto de renda, proposta que ainda passa por estudo do Senado Federal. Como uma condição para redução das alíquotas e da faixa de contribuintes do Imposto de Renda Pessoa Jurídica, os contribuintes que atualmente extraem ferro, ouro e entre outros minerais,

teriam um acréscimo de um ponto cinco por cento na Compensação Financeira pela Exportação de Recursos Minerais. Dentre os pontos mais polêmicos está a taxação de lucros e dividendos, e nessa sara provoca uma perda para a arrecadação própria e nos repasses do Fundo de Participação Municipal. Isso se confirma pela manutenção do desconto simplificado do IRPF para contribuintes que ganham mais de quarenta mil reais e a redução da alíquota sobre lucros e dividendos de vinte por cento para quinze por cento.

Ainda, a Desoneração do Imposto sobre Produtos Industrializados, disposto pelo Decreto Federal 10.979/2022, também pode ser considerada um fator de redução para a arrecadação, tendo em vista que o produto compõe o FPM. No mês de abril de 2022 o decreto reduziu em trinta e cinco por cento o imposto, causando uma perda de quatrocentos e cinquenta e cinco milhões apenas para os municípios do Rio Grande do Sul, sendo que esta medida tem aplicação até 2024.

A majoração do piso dos professores e a criação do piso para os profissionais da Enfermagem também causou um impacto significativo nas despesas municipais, tanto direta como indiretamente. E aqui não se colocam esses dois fatores como negativos, mas sim como categorias merecedoras da majoração/instituição, contudo deveria o governo federal subsidiar tais aumentos, de forma que os entes subnacionais consigam cumprir com a obrigatoriedade sem prejuízo em suas receitas.

Um dos mecanismos de aumento de receita adveio do Recurso Especial 1293453 que envolveu a temática disposta no artigo 158 da Constituição Federal, que entende pertencer aos municípios o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidentes na fonte sobre rendimentos pagos a qualquer título. Nesse sentido, entende a União que ao ente municipal deve pertencer apenas o produto daqueles rendimentos pagos aos seus servidores e empregados.

Trata-se de Recurso Extraordinário representativo da controvérsia afeta ao Tema 1130 da Repercussão Geral, assim descrito:

“Titularidade das receitas arrecadadas a título de imposto de renda retido na fonte incidente sobre valores pagos pelos Municípios, suas autarquias e fundações a pessoas físicas ou jurídicas contratadas para a prestação de bens ou serviços.”

Com o advento da Instrução Normativa 1.599/15 da Receita Federal, bem como a Solução de Consulta - COSIT 166/2015, a Fazenda Nacional alterou o seu entendimento, passando a sustentar que pertence aos Estados e Municípios apenas o “produto da retenção na fonte do Imposto de Renda incidente sobre rendimentos do trabalho que pagarem a seus servidores e empregados”, excluindo-se a participação no imposto de renda incidente sobre rendimentos pagos a pessoas jurídicas, em razão de contratos de fornecimento de bens e/ou

serviços.

Eis o teor dos dispositivos constitucionais tidos pela parte recorrente como violados:

“Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre: [...] III - renda e proventos de qualquer natureza;”

“Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;”

Verifica-se, dos referidos dispositivos constitucionais, que o Imposto de Renda, embora seja tributo de competência da União, tem suas receitas, em parte, atribuídas aos Municípios, constituindo hipótese de repartição direta da arrecadação tributária, conforme disposto no art. 158, I, supracitado.

“Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem.”

Desse modo, o entendimento a ser fixado neste precedente afetará igualmente a repartição de receitas relativas ao imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, pelos Estados e o Distrito Federal.

Na decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, destacou-se que a Constituição Federal de 1988 efetivamente rompeu com o paradigma anterior - no qual verificávamos a tendência de concentração do poder econômico no ente central (União) -, implementando a descentralização de competências e receitas aos entes subnacionais, a fim de garantir-lhes a autonomia necessária para cumprir suas atribuições. Desse modo, a análise dos dispositivos constitucionais que versam sobre a repartição de receitas entre os entes federados, considerando o contexto histórico em que elaborados, deve ter em vista a tendência de descentralização dos recursos e os valores do federalismo de cooperação, com vistas ao fortalecimento e autonomia dos entes subnacionais.

Além disso, ressalto que, como já me manifestei em outros julgados, não há palavras inúteis na Constituição; assim, não obstante sejam aplicáveis diversas técnicas de hermenêutica constitucional, a interpretação da Carta Magna não deve ignorar a literalidade de seus próprios dispositivos. Portanto, devemos atribuir o máximo de efetividade ao texto magno, interpretando-o em conformidade com os princípios da supremacia e da unidade da Constituição.

Desse modo, ao dispor que pertencem aos Municípios “o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem”, o constituinte originário optou por não restringir expressamente a que tipo de ‘rendimentos pagos’ se refere.

É certo que a Constituição Federal de 1988 não trouxe um conceito determinado e preciso de “rendimentos”. Verifica-se que o constituinte originário, por vezes, utiliza a expressão em caráter genérico, no sentido de “valores recebidos”- art. 145, § 1o, e art. 150, II, a seguir transcritos:

“Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

§ 1o Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte. “

No entanto, não se pode ignorar que, quando o legislador constituinte quis delimitar a abrangência do referido termo, o fez de forma expressa, a exemplo do disposto no art. 153, § 2o, II, em sua redação original, bem como no art. 195, I, "a", com as alterações implementadas pela Emenda Constitucional 20/1998, *in verbis*: “Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre: [...] III - renda e proventos de qualquer natureza; [...]

§ 2o O imposto previsto no inciso III: [...] “Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;”

Verifica-se, desse modo que o art. 158, inciso I, fala apenas em “rendimentos pagos, a qualquer título”, enquanto o art. 195, inciso I, fala em “rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título”, ou seja, quando o constituinte quis discriminar e restringir a abrangência do referido termo, ele o fez expressamente. Desse modo, o conceito constitucional de rendimentos constante do art. 158, inciso I, deve ser considerado de forma mais abrangente, e não de forma restritiva.

Foi considerado pelos julgadores como improcedente o argumento da União, no sentido de que “a expressão “rendimentos” a que se refere o art. 158, I, sobre os quais incide o IRRF, cujo produto da arrecadação pertence aos municípios, está adstrita àqueles rendimentos circunscritos aos pagamentos de servidores e empregados deste ente e de suas autarquias e fundações.”. Ou seja, não se trata de aplicar interpretação ampliativa ao referido dispositivo constitucional, mas, tão somente, de respeitar sua literalidade. Além disso, a expressão "a qualquer título" é suficientemente clara para afastar a pretensão do Fisco de limitar, por meio de ato normativo infraconstitucional (art. 85, II, do Código Tributário Nacional).

Tampouco vislumbro a alegada ofensa ao inciso III do art. 153 da Constituição Federal de 1988, o qual estabelece a competência da União para instituir o Imposto Sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, uma vez que “a previsão constitucional de repartição das receitas tributárias não altera a distribuição de competências, pois não influi na privatidade do ente federativo em instituir e cobrar seus próprios impostos, influenciando, tão somente, na distribuição da receita arrecadada”. (*Direito constitucional* – 34. ed. - São Paulo: Atlas, 2018. p. 1204).

O direito subjetivo do ente federativo beneficiado com a participação no produto da arrecadação do Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF, nos termos dos arts. 157, I, e 158, I, da Constituição Federal, somente existirá a partir do momento em que o ente federativo competente criar o tributo e ocorrer seu fato imponible. No entanto, uma vez devidamente instituído o tributo, não pode a União - que possui a competência legislativa - inibir ou restringir o acesso dos entes constitucionalmente agraciados com a repartição de receitas aos valores que lhes correspondem.

Desse modo, quando se debate o alcance do art. 158, I, da Constituição da República, não se está questionando a competência tributária da União para instituir e cobrar o imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza – art. 153, III, que estabelece a competência legislativa -, o debate fica centrado no aspecto financeiro, consistente na titularidade do produto da arrecadação do referido imposto quando retido na fonte, o qual, por expressa determinação constitucional, constitui receita do ente político pagador. Assim entenderam os julgadores:

Aliás, a fim de garantir a efetividade da repartição constitucional de receitas tributárias, a própria Constituição Federal estabeleceu, em seu art. 160, proibição expressa à retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Veja-se:

“Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos. “

Desse modo, ainda que em dado momento alguns entes da federação, entre eles a recorrente, tenham adotado entendimento restritivo relativamente ao disposto no art. 158, I, da Constituição Federal, tal entendimento vai de encontro à literalidade do referido dispositivo constitucional, devendo ser extirpado do ordenamento jurídico pátrio.

Tampouco subsistem os argumentos da recorrente no sentido de que o art. 158, I, da Constituição Federal é norma de eficácia limitada, tendo em vista que, enquanto norma de repartição de receitas, o referido dispositivo constitucional possui eficácia plena, condicionando-se apenas à instituição do imposto pelo ente competente, de maneira que, uma vez estabelecida a norma instituidora do Imposto de Renda Retido na Fonte, desnecessária a instituição de norma infraconstitucional que regulamente a repartição das receitas correspondentes, visto que a própria constituição estabelece a titularidade do produto do IRRF aos Municípios de forma direta, obrigatória, incondicionada e desvinculada.

Ressalte-se que, caso o legislador constituinte, originário ou reformador, tivesse deixado margem ao legislador infraconstitucional para tratar da matéria, o teria feito de forma expressa, a exemplo do disposto no inciso II do parágrafo único do art. 158 - que trata de hipótese de repartição das receitas provenientes do ICMS dos Estados para os Municípios -, no entanto o texto constitucional não deixou margem a qualquer atuação limitadora do legislador ordinário. Vejamos a norma em referência:

“Art. 158. Pertencem aos Municípios:

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado

sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

(II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal. - redação original revogada pela Emenda Constitucional 108, de 2020)

II - até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos. (Redação dada pela Emenda Constitucional 108, de 2020)”

Dessa forma, considerando que o Imposto de Renda deve incidir tanto na prestação de serviços quanto no fornecimento de bens por pessoas físicas e jurídicas à Administração Pública, independentemente de ser ela municipal, estadual ou federal, não se deve discriminar os entes subnacionais relativamente à possibilidade de reter, na fonte, o montante correspondente ao referido imposto, a exemplo do que é feito pela União, com amparo no art. 64 da Lei 9.430/1996, razão pela foi mantida a interpretação conforme, adotada pela Corte de origem, relativamente ao aludido dispositivo legal. Fixou-se ao fim, a seguinte tese para o Tema 1130 da Repercussão Geral:

“Pertence ao Município, aos Estados e ao Distrito Federal a titularidade das receitas arrecadadas a título de imposto de renda retido na fonte incidente sobre valores pagos por eles, suas autarquias e fundações a pessoas físicas ou jurídicas contratadas para a prestação de bens ou serviços, conforme disposto nos arts. 158, I, e 157, I, da Constituição Federal.”

Por fim, trata-se de decisão, que reconheceu por meio de repercussão geral, a distribuição do produto do imposto de renda retido na fonte, também pertencente aos municípios. Demonstrando uma ação que aumentará a arrecadação financeira dos municípios, e que pode ter como respaldo a teoria da equalização estudada anteriormente. Como já visto, são necessários diversos acordos, mecanismos e ferramentas para efetivar a equalização dentro de um estado federado.

6 EQUALIZAÇÃO E LEALDADE FEDERATIVA COMO PRESSUPOSTO PARA UMA FEDERAÇÃO COOPERATIVA: OS DESAFIOS E POTENCIALIDADES DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS RURAIS.

O problema central nos sistemas federais é otimizar as vantagens e desvantagens da centralização ou descentralização da ação estatal. Neste contexto, três princípios desempenham um papel central, o princípio da equalização fiscal, lealdade federal e princípio da subsidiariedade. Desse modo, este último capítulo tem o intuito de responder a problemática de pesquisa, qual seja: quais as potencialidades de aplicação dos princípios da equalização fiscal / *Finanzausgleich* e lealdade federativa / *Bundestreue*, por meio da estratégia legislativa de criação do Fundo Constitucional Compensatório, para a efetivação dos pressupostos do federalismo cooperativo nos pequenos municípios rurais – com até 5 mil habitantes - no Brasil?

A equalização e lealdade federal alemã mostram-se como instrumentos que efetivam o tipo de modelo cooperativo alemão, conforme pode ser visualizado nos capítulos anteriores. O federalismo combina a diversidade com a unidade. Refere-se à livre unificação de estados parcialmente iguais para cooperar em uma associação federal. Com a equalização fiscal, a receita fiscal alemã é distribuída tanto horizontalmente, entre países, bem como verticalmente, entre os governos federal e estadual, redistribuídos em medida não negligenciável. O Tribunal Constitucional Federal intervém por diversas vezes neste tema, em 1999 por exemplo, uma decisão teve que formular normas que consubstanciam o mandato constitucional de equalização fiscal.

Na Alemanha, os países financeiramente fracos, em particular, dificilmente têm oportunidades de melhorar sua situação financeira aumentando sua própria renda devido à forte equalização. Ou seja, não há abertura, pois as etapas individuais do atual sistema de equalização financeira levam em conta a necessidade de garantir que a ordem em que os recursos financeiros não sejam revertidos como resultado da redistribuição. A determinação da solidez financeira é baseada em uma atribuição específica da receita fiscal, que pode ser avaliada de diferentes formas. Ainda, esta é o resultado do ajuste antecipado do IVA, que obscurece a extensão e a direção da redistribuição. Ou seja, a equalização fiscal vem sendo baseada na definição da solidez financeira de determinado estado.

Desse modo, aqueles que são financeiramente mais fracos tem preços internos de serviços a população com preços sistematicamente mais baixos. Esse alinhamento quase completo da solidez financeira nominal leva, portanto, a reversões na solidez financeira ajustada ao poder de compra. Tudo isso fala a favor de reduzir significativamente o grau de compensação. Contudo, se o alto grau de compensação não for reduzido significativamente, deve-se tomar cuidado para evitar super-nivelamento e falsos incentivos.

Dado o alto nível de equalização atual da Alemanha, uma compensação total da receita tributária municipal levaria a um sobrenivelamento, uma vez que o nível dessa receita é determinado, em última análise, pelos serviços prestados pelos municípios. Além disso, seria necessário transferir a administração tributária para o governo federal a fim de resolver o conflito de objetivos por meio da mutualização das receitas da própria administração tributária.

Com relação ao princípio da subsidiariedade, este exige que o maior número possível de tarefas públicas seja a realizada pelas autoridades regionais e locais. Basicamente, todas essas tarefas do governo poderiam ser descentralizadas, desde que não causem externalidades regionais, ou seja, beneficiários e pagadores de serviços públicos não podem diferir geograficamente. Nesse sentido demonstra-se a força do princípio da equalização, não como forma de redistribuição de recursos, mas de aumento de concentração de receitas nos entes subnacionais.

Nesse capítulo, busca-se apresentar uma solução que vise a manutenção da descentralização de tarefas com fortalecimento financeiro dos entes locais, visando uma produção mais eficiente para a sua consecução. O planejamento, a tomada de decisão e a realização da execução das despesas por parte dos gestores de forma eficiente também é um fato que deve ser ponderado. Quanto mais transparentes forem os processos decisórios, mais haverá credibilidade de concretização de direitos sociais por meio de políticas públicas por parte dos cidadãos.

Quando os benefícios e custos dos serviços públicos são palpáveis, a forma de prestação deste será mais eficiente. As condições de concretização das tarefas, a carga tributária e as preferências dos cidadãos são condições para as diferenças regionais. Desse forma, retoma-se nesse ponto o problema de pesquisa central: quais as potencialidades de aplicação dos princípios da equalização fiscal / *Finanzausgleich* e

lealdade federativa / *Bundestreue*, por meio da estratégia de criação do Fundo Constitucional Compensatório, para a efetivação dos pressupostos do federalismo cooperativo nos pequenos municípios rurais – com até 5 mil habitantes - no Brasil?

Para responder ao questionamento, é importante realizar um estudo sobre as competências comuns atreladas aos entes federais pela Constituição de 1988, pois encontramos no artigo 23 possibilidades de conflitos positivos e negativos, onde o interesse local deve prevalecer, diante do fato de que nos espaços locais onde reside a raiz das necessidades dos cidadãos, em que a política pública é implementada – devendo este ser fortalecido financeiramente para que haja uma balança equilibrada entre concretização de direitos e investimento público. Nesse sentido, o estudo possui seu ineditismo destacado, por meio da apresentação de sugestão de cálculo para a criação de um fundo constitucional compensatório, formatado por meio do estudo da solidez financeira dos entes locais.

Ainda, analisam-se as políticas públicas de desenvolvimento local, visando o incentivo ao empoderamento da sociedade nos pequenos municípios brasileiros. E para que isso tenha concretude, observa-se a partir do federalismo fiscal brasileiro, o fundo de participação dos municípios como fonte de recursos livres. Ao fim, busca-se apresentar proposta para que sejam aplicados ideais de equalização fiscal e lealdade federativa com vistas a concretização de um federalismo cooperativo municipalista, incrementando as receitas dos pequenos municípios rurais para fins de aplicação de políticas públicas.

Antes de passar aos subcapítulos, destaca-se a diferenciação entre sistemas de equalização e fluxos redistributivos. O primeiro consiste em dispositivos que consideram montantes a serem transferidos aos governos subnacionais levando em conta a totalidade das receitas e em alguns casos os gastos de cada governo. Já o segundo se relaciona às dotações de recursos originados dos governos superiores as quais são aplicados parâmetros de distribuição, como renda, pobreza, etc. Desse modo, enquanto o primeiro avalia a totalidade das fontes de recursos de cada jurisdição, para que ao fim se chegue a um montante transferido com a intenção de reduzir as diferenças na receita final de cada jurisdição, o segundo ignora as demais fontes dos governos receptores e define aporte com base em critérios autônomos. O Brasil possui fluxos redistributivos, como os fundos de participação, o único que poderia se assemelhar a uma estrutura de equalização é o FUNDEF.

6.1 Competências comuns e de interesse local: o enigma do artigo 23 da Constituição Federal

Inicialmente, vale colacionar o artigo 23 da Constituição Federal de 1988, para fins de análise das competências comuns a todos os entes federativos em específico o artigo 30, que dispõe sobre as competências municipais:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (BRASIL, 1998).

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - 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;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Importante ressaltar que as competências são classificadas em legislativa e material (administrativa), onde a primeira permite a edição de leis e atos normativos pelos entes federados, e a segunda autoriza a criação de normas infraconstitucionais, com observação do texto constitucional e com o intuito de garantir o interesse público (DANTAS, 2012). Desse modo, a competência administrativa é contemplada no artigo 21 e 23 da Constituição Federal.

Trata-se de uma competência atribuída aos Municípios, Estados e União para a execução das tarefas dispostas nos incisos do art. 23 visando a concretização do modelo federal cooperativo, quando se busca a união dos entes na consecução das atribuições definidas. Contudo, com respeito aos limites territoriais e a intervenção de um ente em outro. Em casos de conflitos entre entes na execução de suas competências comuns, em um panorama inicial de leitura e análise da legislação, prevaleceria o critério vertical, ou seja, de prevalência da União - em um segundo entendimento, deve-se analisar a predominância de interesses.

Quanto ao ente municipal, deve restar prevalecido tal critério, pois este não se coaduna com uma hierarquia de interesses, levando em consideração a extensão dos demais entes. Em contrapartida, o interesse hierárquico não coincide com o predominante, pois considera a competência da unidade federativa, não a sua extensão. Assim, se o serviço for comum e o interesse ponderado for nacional, a competência será do Governo Federal e desse modo sucessivamente, quando for regional ou local. A autonomia dos municípios não vem extraída desse dispositivo constitucional, mas sim do artigo 30 do ordenamento supracitado, quando assegura ao ente legislar sobre assuntos de interesse local – trata-se de um caráter exclusivo, não podendo ser atingido pela legislação federal ou estadual.

Em resumo, não se deve afirmar que alguma tarefa que conste como competência comum possa excluir os demais entes, quando se tratar de interesse a alguma esfera. Quanto aos municípios, aquelas de interesse local podem se posicionar de forma concorrente nos casos de interesse regional e nacional, contudo estes não poderão eliminar o ente municipal dessa mesma atividade.

Analisando a Constituição Federal, verifica-se que esta não limitou a garantia ao município de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 39), pois previu também algumas competências com vistas a organização e prestação de serviços públicos (art. 30). Isso pode ser ilustrado com a análise do inciso V do art. 30, ao qual dispõe que compete ao município “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”. Outro é o inciso VIII “promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual”.

A partir disso, pode-se afirmar que a Constituição Federal de 1988 não colocou o município apenas como um simples ente federado ou aquele apenas subordinado aos Estados e União. É possível observar que algumas competências são intangíveis e por muitas vezes se sobrepõe as outras. Desse modo, a organização dos serviços locais cabe exclusivamente ao município, tanto que este projeta suas diretrizes para o cumprimento efetivo dos referidos serviços.

Com relação ao interesse local, tal definição pode ser compreendida como um conceito jurídico indeterminado, considerando que as normas jurídicas são universais e genéricas, não apresentando um destinatário, sendo destinada a coletividade (JUNIOR, 2007). Em geral, as legislações possuem diversos conceitos jurídicos indeterminados, em que a lei não traz uma conceituação para estes termos. Enterría e Fernández (1990) apontam que os estes tipos de conceitos jurídicos possuem estrutura vaga, o que possibilita novas normas, que surgem dessa relação indeterminada de conceitos.

O interesse local é 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, como pode ser visto na Constituição de 1946. Ao ser colocado no texto do atual texto constitucional, 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 consequência, a minimização e atuação do governo local quanto à repartição de competências.

Em contraponto, 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

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.

Pode ser observado por meio da divisão de competências, dispostas na Constituição de 1988, quanto a dificuldade de compreensão da atuação municipal, diante do artigo 30 que 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 predomínio de interesse local, 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. Assim como Moraes (2001), dispõe que o interesse local se refere aqueles interesses que correspondem à necessidade municipal, mesmo que também detenham um cunho estadual ou Nacional.

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 poderiam versar sobre demandas e enfrentamentos sociais locais, cuja efetividade de tais políticas acarretará um maior desenvolvimento e fortalecimento do espaço local.

Por conseguinte, cabe aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local, contudo a gestão pública municipal, muitas vezes não consegue dar conta de todas as demandas da sociedade, de uma maneira organizada e eficaz, demonstrando-se aqui a importância dos mecanismos de participação popular, que vem para atuam como mediadores entre Estado e sociedade. A importância do papel dos governos locais não está numa ação isolada e unilateral, mas sim na capacidade de gerar sinergias, ação cooperada com outros atores, construindo um ambiente onde a gestão do desenvolvimento do território, seja compartilhada.

Ainda, a forma de gestão democrática municipal é uma via de duas mãos, ou seja, de um lado é fundamental que o poder público se demonstre como vinculado as proposições ora definidas pelos mecanismos de participação, afinal as legislações preconizam o caráter deliberativo. Por este fato, de terem esse caráter deliberativo, não garantem uma implementação efetiva, pois não se tem estruturas jurídicas que deem amparo legal e obrigue o executivo a acatar as decisões desses institutos.

Por outro lado, torna-se imprescindível a atuação da população no sentido de exigir a efetividade dos ordenamentos, não somente por meio do judiciário, como também por meio dos mecanismos de controle interno e externo da administração pública – onde o controle social está inserido. Nesse sentido, DeLeon (2010, p. 589) esclarece que “a gestão pública exige mais responsabilidade dos indivíduos. No entanto, controles internos e externos tem uma relação inversa entre si; o aumento da utilização de um está ligado à redução de outro”.

O processo de gestão democrática nos municípios só é possível por meio da articulação entre o município e cidadão, utilizando mecanismos que devem ser implementados de forma gradativa e organizada. É necessário possibilitar que a tomada de decisões seja realizada por todos, de igual forma, ocasionando em uma melhor formulação e implementação de políticas públicas, e até mesmo em uma racionalização de recursos e redescoberta da cidadania, levando-se a um maior comprometimento com o social.

6.2 Descentralização de políticas públicas, desenvolvimento local e o incentivo ao empoderamento da sociedade nos pequenos municípios brasileiros.

Com a descentralização de competências oportunizada pela Constituição Federal de 1988 e garantia de autonomia financeira chega o momento em que se faz necessário o equilíbrio desta balança. Busca-se no estudo demonstrar a necessidade de maior sustentabilidade financeira dos municípios, para que haja garantia de execução das tarefas comuns (art. 23 CF/88) e de interesse local (art. 30 CF/88).

Inicialmente, cabe realizar neste capítulo uma análise do desenvolvimento local, na importância da efetivação daquilo que for interesse local. O desenvolvimento local está no dia a dia, no cotidiano dos cidadãos brasileiros, na mídia, onde o pensar e agir localmente

não tem ocupado um o espaço merecido. Tal perspectiva é almejada pelos entes e sociedade, tratando-se de um processo endógeno, buscando a melhora na qualidade de vida dos cidadãos e a transformação das bases econômicas e organizacionais em nível local. Para que este se torne um processo sustentável, deve-se incentivar a população na participação dos processos decisórios, com matéria de políticas públicas, Buarque e Bezerra (1994).

A respeito do desenvolvimento endógeno, entende Filho (1996, p. 45) que este acarreta um processo de transformação e não em um fechamento da economia regional, sendo um conceito a ser entendido como o fortalecimento e qualificação das estruturas de cada região, processado no viés de criação de um cenário para consolidar-se o desenvolvimento local.

Conforme já salientado, a participação social no processo de desenvolvimento é fundamental, pois o desenvolvimento nada mais é do que o crescimento e transformação para a satisfação das necessidades sociais, como a saúde, educação, transporte, alimentação, dentre outras. Um desenvolvimento com inclusão social, havendo cooperação, criação e alargamento de esferas públicas, em que a sociedade e atores políticos estabeleçam um diálogo transparente, tratando dos seus interesses locais, construindo um desenvolvimento conjuntamente, pois não importa incrementar atividades a qualquer custo, necessita-se desenvolver para crescer, conforme Daniel (2002).

Quando o desenvolvimento do espaço local vem atrelado as políticas públicas, visando o desenvolvimento da região ou município, geralmente são firmados convênios com instituições públicas objetivando o principal, a qualidade de vida através da efetivação de direitos, assim, de acordo com Gehlen (2004 p. 101),

[...] O desenvolvimento local resulta da potencialidade da participação dos beneficiários, através de iniciativas comunitárias, promovendo parcerias com o Estado (nos três níveis) e com empresas privadas. [...] Parte-se de diagnósticos para identificar potencialidades e gargalos até a formulação de uma proposta global de desenvolvimento, como antecipação do futuro a ser atingido e as escolhas de estratégias operacionalizadas em planos integrados de desenvolvimento [...]

Ainda segundo o referido autor, a participação comunitária deve ocorrer em todas as localidades, sendo aperfeiçoada através dos instrumentos participativos, quais sejam, os conselhos municipais, audiências públicas, incentivando os cidadãos a participarem ativamente nesses instrumentos de forma democrática. Sendo assim, envolver os

cidadãos, viabilizando os projetos locais, acarretaria em um motor de desenvolvimento local, tanto na esfera dos direitos, como economicamente desencadeando em um aumento no desenvolvimento endógeno, potencializando um desenvolvimento econômico, social, político e cultural.

Contudo, uma das condições necessárias dentro da autonomia dos municípios, é a financeira, para que outro ente da federação descentralize determinada política pública, entendendo que ele não se torne apenas um executor da política formulada e financiada pelos outros entes (Estado e União) – desse modo, far-se-á necessário o fortalecimento desta autonomia financeira com vistas a concretização de políticas públicas.

O processo de descentralização de políticas públicas passa então a ser conhecido como um instrumento viabilizado pelos entes, em que a maioria dos municípios é economicamente dependente das receitas repassadas pela União e Estados, limitando a capacidade de financiamento dos projetos regionais e locais para o desenvolvimento local.

Ainda quanto ao desenvolvimento, Vasconcellos e Garcia (1998 p. 205), entendem que

O desenvolvimento, em qualquer concepção, deve resultar do crescimento econômico acompanhado de melhoria na qualidade de vida, ou seja, deve incluir as alterações da composição do produto e a alocação de recursos pelos diferentes setores da economia, de forma a melhorar os indicadores de bem-estar econômico e social (pobreza, desemprego, desigualdade, condições de saúde, alimentação, educação e moradia).

Na compreensão de Vainer (1998 p. 41) o desenvolvimento do espaço local não se torna uma alternativa ou opção propriamente dita, mas sim uma escala ao desenvolvimento, articulado dentro de uma escala maior.

A questão do desenvolvimento local teoricamente não faz sentido. Isso não quer dizer que a questão da articulação local, regional, nacional e global não o faça. O local na verdade só faz sentido como problemática da articulação entre várias escalas. Pensar o local separado das outras escalas, pensar o local como uma alternativa às outras escalas, a meu ver, é, na verdade uma operação teórica-conceitual de encobrimento da natureza do desenvolvimento.

A cidade ou o espaço local, no entendimento do referido autor, possui uma interação entre os poderes, de apropriação das riquezas, gerando um dinamismo de cada local, porém isso não acontece de forma isolada, pois há uma articulação com outras esferas, até mesmo internacionais.

O município é a raiz dos interesses da sociedade, é o lugar onde elas relacionam-se, razão pela qual as políticas públicas devem possuir origem a partir deste, pois é onde estão as necessidades, devendo se restringir, de certa forma, as políticas nacionais de interesse nacional, e conforme Ferraz e Sousa (2010 p. 474) o direito ao desenvolvimento revela-se de forma fundamental, enquanto município no desempenho de atividades voltadas aos interesses dos cidadãos.

Quanto ao direito ao desenvolvimento, a autonomia municipal se circunscreve, na concepção constitucional hoje vigente, no âmbito do território a que está sediado, como uma síntese de fatores sociais e econômicos, revelando-se, assim, como forte expressão política e jurídica. O Município desempenha atividades de caráter local, a que se inserem no contexto geral do desenvolvimento e bem-estar nacionais.

Quanto às autoridades locais, partes necessárias no processo de desenvolvimento, são líderes das iniciativas impulsionadoras no espaço local, promovendo a articulação dos atores para o desenvolvimento da economia e criação de emprego. Por outra banda, podem ser eles organismos de cooperação internacional, entidades financeiras de desenvolvimento, entre outras, que dão início aos processos, mesmo que posteriormente são chamados os governos locais a serem partes ativas.

Diante das bases de sustentação das iniciativas de desenvolvimento local, podemos destacar a criação de uma instituição específica que trata sobre as questões relativas ao desenvolvimento econômico local; a criação de uma estratégia para os governos locais quanto ao desenvolvimento regionalizado; a cooperação entre os entes públicos e privados, ocasionando em uma maior atividade dos governos locais; a participação ativa da sociedade em processos decisórios com matéria de políticas públicas.

A estratégia de desenvolvimento do espaço local, com a coordenação dos instrumentos em que se debatem questões para o desenvolvimento, bem como as necessidades que devem ser atendidas pelos atores locais, exige uma forte distribuição de funções da administração pública. É aqui que os processos de descentralização no País devem ser constituídos de maneira fundamental para as iniciativas ao desenvolvimento local.

A descentralização ocorre nos níveis de governo, sendo que no Brasil uma das formas é a distribuição de competências e responsabilidades entre os entes da federação para com as políticas sociais, podendo envolver a transferência de competências e atribuições ou a gestão de políticas públicas, Palotti (2009 p. 93). Assim, desde os anos

90, a União passa a delegar aos demais entes parte de suas funções na gestão de políticas voltadas a assistência social, saúde, habitação e saneamento básico.

Ocorrida nos últimos anos, a descentralização de políticas públicas deve ser entendida por uma ampla perspectiva, onde os agentes determinam um processo de atribuições e desoneração da União, em detrimento aos demais entes da federação, quando uma política poderia ser melhor planejada e executada, proporcionando maior participação nas decisões sobre os recursos públicos, combatendo as desigualdades regionais, Alves (2003 p. 3).

Nos processos denominados como realocação e consolidação, em que o primeiro trata da transferência de competências dos entes que possuem maior autonomia para a implementação de políticas públicas, e o segundo dispõe sobre a execução da mesma, de acordo com Palotti (2009 p. 95). Os dois processos possuem um papel fundamental, pois traduzem modelos de relações intergovernamentais diferentes, redefinindo o papel de atuação para com as políticas públicas.

Um ponto central dessa discussão refere-se ao papel assumido pela instância central no processo de descentralização de políticas públicas. [...] esta é a distinção central entre os processos de realocação e consolidação, de modo que no primeiro a transferência de competências e responsabilidades é plenamente delegada para as instâncias subnacionais, que possuem mais autonomia na elaboração, financiamento e implementação da política. No segundo caso, a instância central delega a execução da política, mantendo centralizado o financiamento. Os dois processos oferecem modelos de relações intergovernamentais distintos, sendo que, respectivamente, ou a instância central redefine seu papel de atuação com relação às políticas descentralizadas, ou mantém e, em alguns casos, aprofunda seu grau de ativismo e de concentração do processo de tomada de decisão [...]

Diante do entendimento de Guimarães (2002 p. 2), em uma perspectiva institucional, a descentralização pode vir a ser compreendida sob duas modalidades, “a desagregação do poder público, através de diversas modalidades, que vão de uma simples desconcentração de atividades até a descentralização de poder decisório, ou seja, a transferência de competências ou poderes do centro para a periferia”.

Ainda, a descentralização pode ser compreendida como um processo sem interrupções entre os níveis da federação, em que o mesmo possui um sequencial de descentralização política, fiscal e administrativa, importando para a compreensão da relação entre os níveis do governo, acarretando períodos de maior ou menor autonomia, Abrucio (1998 p. 55). Essa descentralização teve de esperar até a nova constituição, onde

esta prevê as competências concorrentes para as políticas sociais, ocasionando a necessidade de prever atribuições a cada ente para cada política social e as fontes de custeio das mesmas.

A descentralização significava um controle sobre o gasto público e a transferência, compartilhamento do poder de decisão com os governos locais, visando uma melhor alocação dos recursos públicos. Ainda, com medidas políticas, aumentou-se a participação de estados e municípios, quanto a implementação, execução e financiamento de políticas públicas, Alves (2003 p. 3). No Estado brasileiro, a constituinte de 1988 promove a descentralização fiscal e política, considerando os municípios como entes da federação, sendo assim, caracterizou-se como competências comuns a questão das políticas públicas, dando ênfase aos desafios de definição de responsabilidades entre os entes, em virtude das assimetrias e desigualdades regionais.

A exemplo das diferenças das regiões, Arretche (p.106) dispõe que estas possuem suas características, a exemplo do Nordeste com a falta de chuva, a região Sul com o inverno rigoroso, causando prejuízo nas plantações, o Norte parcialmente ocupado pela floresta amazônica, e Centro Oeste, com o pantanal, que constitui uma das riquezas do País. Diante dessas peculiaridades de cada região, muitas vezes impede a atuação de forma igual nas regiões, as obrigando a adotar políticas públicas a nível nacional, em que determina-se uma elaboração de atitudes para as localidades mais atingidas por dificuldades, elaborando programas que propiciam um maior desenvolvimento de acordo com as necessidades da região.

No que tange a descentralização de políticas públicas para os governos locais, entende Arretche (1999 p. 139) 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, é necessário meios de descentralização, com recursos financeiros, administrativos e políticos.

A extensão da descentralização em cada estado depende ainda, diretamente, da ação dos executivos estaduais, isto é, 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.

Desta feita, verifica-se que a descentralização de políticas públicas para os governos

locais se mostra favorável ao interesse local do município, pois atente com as suas necessidades, conforme Bastos (1998 p. 311) “Os interesses locais dos Municípios são os que entendem imediatamente com as suas necessidades imediatas e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais”.

Quanto ao entendimento de Moraes (2001 p. 301), este autor esclarece o essa conceituação da seguinte maneira:

Apesar de difícil conceituação, interesse local refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas dos municípios, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União), pois, como afirmado por Fernanda Dias Menezes, “é inegável que mesmo atividade e serviços tradicionalmente desempenhados pelos municípios, como transporte coletivo, polícia das edificações, fiscalização das condições de higiene de restaurante e similares, coleta de lixo, ordenação do uso do solo urbano, etc., dizem secundariamente com o interesse estadual e nacional.

Ainda quanto ao interesse local, Ferraz e Sousa (2010 p. 4740) dispõe que todos os entes possuem interesse em matérias de cunho urbanístico, em que todos devem cooperar, pois trata-se de um tema predominante ao interesse local.

Todos os entes da Federação têm interesse na matéria urbanística. A União dever criar normas gerais, principiológicas, preocupadas tão-somente com a ordenação territorial globalmente considerada, instituindo diretrizes nesse objetivo. Quanto aos Estados, sua intervenção também é genérica, atuando na planificação regional ou parcial, coordenando a chegada das práticas federais, tendo destaque na instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, sem olvidar da circulação intermunicipal. É inegável, porém, a preferência e atuação decisiva das comunas no trato urbanístico, tema de predominante interesse local.

No Estado brasileiro, a descentralização adota o fortalecimento do espaço local, a partir de uma municipalização de políticas públicas, de acordo com Fleury (2004 p. 6). Ainda entende que o fortalecimento dos municípios confere um poder efetivo, fortificando também as instituições de alcance da sociedade, para que “fortaleçam a democracia de base territorial”, (ARRETCHE, 1996 p. 4). Assim, o poder local detém uma posição em maior destaque, pois se mantem no plano de gestão do Estado, e qualidade na participação dos entes, (BARBOSA, 2010 p. 2).

Assim, todos os entes da federação são dotados de autonomia e devem assumir funções de gestão para com as políticas públicas, por adesão de algum programa que venha a ser proposto por outro ente, ou por expressa imposição constitucional, pois com a descentralização de atribuições supõe-se que os governos locais desempenharão

funções de cunho ao interesse local.

Por conseguinte, os pequenos municípios rurais possuem suas diferenças sociais, e uma análise criteriosa renderia mais um estudo, contudo o objeto desta tese visa propor estratégias para a aplicação dos princípios da Equalização Financeira / *Finanzausgleich* e Princípio da Lealdade à Federação / *Bundestreue*, estudados anteriormente, no espaço dos pequenos municípios rurais no Brasil, com vistas a concretização de um federalismo cooperativo, por meio da criação de um Fundo Constitucional Compensatório para pequenos municípios rurais – com até 5 mil habitantes – no Brasil.

Desse modo, as políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento rural para que haja um empoderamento da sociedade nestes municípios poderá perpassar pela valorização da agricultura familiar, este em nível local, com o incentivo da ampliação de áreas de plantio ou diversificação de produtos; apoio em caminhos de aprendizagem e qualificação do produtor; suporte técnico; criação de políticas que se voltam ao consumo sustentável dos produtos oriundos do local; criação de marca/identidade de produtos; com programas voltados para a manutenção do jovem no interior. Valorização do artesanato local, culinária, qualificação da mão de obra; programas de regularização fundiária, visando o sentimento de pertencimento ao direito á moradia.

6.3 Federalismo Fiscal Brasileiro e o Fundo de Participação dos municípios como fonte de recursos livres: equalização e lealdade federativa em perspectiva concreta.

O Estado brasileiro é uma federação, descentralizada e de direito, conforme entende Ter-Minassian (1997), sendo que a descentralização de recursos tributários, trazida pela Constituição Federal de 1988, foi muito mais que um movimento de municipalização de receita. Ressalta-se que com este movimento, mesmo que não planejado, acompanhou um processo de descentralização de encargos, em que neste contexto deve-se realizar apontamentos sobre a tributação atual nos municípios brasileiros.

A tendência de descentralização na administração pública foi verificada nas últimas décadas, criando um desafio para os países federativos, pois os governos estadual e municipal passaram a receber mais atribuições e responsabilidades, como a aplicação de recursos na provisão de serviços públicos, bem como na implementação de políticas

públicas. Destaca Rezende (2006), que se tem fatores, como a necessidade de manutenção e eficiência do sistema tributário brasileiro; e uma melhor aplicação de recursos em nível estadual e municipal em alguns setores, que fazem com que a arrecadação se mantenha, de certa forma, centralizada.

Mesmo com a tendência de descentralizar, o que se verifica nas últimas décadas, Abrúcio (2005) coloca que todas as federações ainda centralizam sua arrecadação tributária em algum grau. Prado (2007) aponta que na totalidade de federações, governos nacionais arrecadam mais do que gastam, porquanto, os demais níveis dentro da federação gastam mais do que passam a arrecadar. Tal situação descrita, é entendida pelo autor como uma “brecha vertical”, explicando que todas as federações realizam transferências verticais, justificando-se por três fatores, a centralização arrecadatória nas federações.

O primeiro fator, de acordo com Prado (2007), seria a necessidade de atribuição de impostos principais ao governo nacional visando garantir a eficiência do sistema tributário. Centralizando alguns impostos para a redução do custo no atendimento de legislações incorridas pelos agentes econômicos, diminuindo o risco dos Estados e municípios ferir o princípio da neutralidade, ou até mesmo realizar competições fiscais, na forma em que alteram as suas alíquotas, Prado (2007).

O segundo fator estaria atrelado a necessidade de promoção da equidade entre estados e municípios, que muitas vezes apresentam capacidades arrecadatórias distintas, assim como demandas e custos de atendimentos à população. A essa situação recebe o nome de “brecha horizontal”, conforme Prado (2007), e que apresenta a motivação das transferências distributivas, detendo como objetivo diminuir a desigualdade entre as regiões. Ainda no entendimento do referido autor, pode-se realizar a análise quanto a relação do governo central para com os subnacionais, pois com a divisão de competências tributárias e funções entre eles, se torna natural a existência do desajuste do volume de recursos que cada ente consegue arrecadar e o valor das atividades que cada um é responsável; a esta situação atribui o nome de “brecha vertical”, Prado (2007).

Nesse entendimento, Schroeder e Smoke (2003), compreendem que as transferências se justificam no modo em que as brechas horizontais e fiscais necessitam de correção. Assim, o terceiro fator, é apresentado por Prado (2007) e por Schroeder e Smoke (2003), onde a exigência de alocar os recursos de forma seletiva e discricionária com a finalidade de realização de projetos e objetivos da nação. Aqui ficam impostas as

condições para o uso desses recursos, permitindo o controle do alcance dos recursos do projeto.

Em qualquer federação, a arrecadação é muito mais elevada em nível mais amplo, e menor em níveis locais, o que torna necessária a transferência de recursos do nível nacional para as instâncias subnacionais, Rezende (2006). Tais transferências, corrigem o desequilíbrio vertical das federações, e representam uma maneira de atenuar as diferenças regionais, visto que o território da nação quase sempre não é homogêneo, de um ponto de vista social e econômico. Um dos grandes enfrentamentos do federalismo fiscal é justamente a dificuldade de frear as diferenças regionais, onde se concentram as bases tributárias em alguns pontos específicos, que veem a afetar a repartição tributária entre os entes da federação. (REZENDE, 2006).

Em virtude da autonomia concedida aos municípios pela Constituição Federal de 1988, artigo 30, 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; imposto sobre as transmissões de bens inter vivos, 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, que possui relação com os serviços tributáveis, definidos por lei complementar.

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.

Uma das características principais do sistema brasileiro é o fluxo vertical, em que a União transfere aos estados e municípios os recursos, onde os estados transferem a seus municípios. Sendo assim, não temos transferências de estados para municípios à União, nem de municípios para Estados, como também não se tem transferências entre estados e municípios. Verifica-se que no Brasil, as principais formas de transferir ocorrem a partir da arrecadação gerada pelo imposto de renda, prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e imposto sobre as operações relativas a circulação de mercadorias.

O fundo de participação dos municípios, é uma forma de repasse desses recursos aos municípios, sendo criado pela Emenda Constitucional de 1965, artigo 21, regulamentado pelo Código Tributário Nacional (CTN) em 1966, e teve o repasse inicial em 1967, sendo que no mesmo ano, em fevereiro, faz a separação entre capitais e interior, instituindo em 1981, a reserva do FPM.

Com a Emenda Constitucional de 1996, por meio da alteração do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), criou-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, o FUNDEF, que possui a sua fonte de recursos composta pela dedução de 15% de repasses ao Fundo de participação dos estados e municípios, da LC 87 de 1996, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços estadual (ICMS) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) -Exportação. Posteriormente, em 2006, com a Emenda Constitucional nº 53, o FUNDEF foi substituído pelo FUNDEB - Fundo de Manutenção e

Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério, em que a fonte de recursos incorporou as novas transferências intergovernamentais obrigatórias, mantendo as que já haviam; isto foi modificado em 2007, quando a Medida Provisória é alterada para a Lei nº 11.494 de junho de 2007, sendo que atualmente a dedução do FUNDEB é de 20% do valor repassado.

Outro destaque é a alteração trazida pela Emenda Constitucional nº 55 de 2007, que adiciona 1% ao percentual do FPM, que passou a possuir uma alíquota de 23,5%, sendo que este a mais, seria acumulado na conta do tesouro nacional, por um período de 12 meses, sendo posteriormente entregue ao respectivo município. Conforme o artigo 159 da Constituição Federal, o FPM é composto por 22,5% do Imposto sobre a Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados, sendo que os recursos são distribuídos conforme o artigo 91 do Código Tributário Nacional. Assim, as capitais ficarão com 10% dos recursos do FPM, distribuídos conforme a renda per capita – inversamente quanto a renda e diretamente quanto à população; os municípios que não são capitais ficarão com 90% dos recursos, conforme o seu tamanho populacional; e os municípios não capitais que tem a população superior a 156.216 habitantes receberão 4 % dos recursos.

Além disso outra forma de transferência é por meio do fundo de participação nas exportações, o IPI, onde os municípios detêm 1/3 do valor repassado ao seu estado. Como também a quota parte do ICMS, sendo que da arrecadação do estado, 25% é para os municípios, conforme artigo 158 da Constituição Federal de 1988. Tem-se ainda outras formas de obtenção de recursos por parte dos municípios, como as emendas parlamentares, transferências especiais, contudo não são objeto deste estudo.

Quanto aos tributos próprios, os municípios que mais arrecadam Imposto Predial e Territorial Urbano, que em muitos países se demonstra como a principal fonte de financiamento dos municípios, no Brasil, tem se revelado como tarefa difícil para os governos locais. Conforme Martoni, Longo e Torres (1994) e também Rezende (2001), o Brasil apresenta alguns índices arrecadatários sobre a propriedade imobiliária baixos, quando são comparados internacionalmente. De outra forma, alguns governos locais obtêm ótimos resultados na arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano, são os municípios que possuem atrações turísticas, onde o empenho pode ser explicado pela existência de propriedades privadas muito valorizadas, que propiciam uma boa base tributável.

Consoante aos dados do IBGE, na Tabela 2, que considera o Cadastro Imobiliário como um conjunto de informações de identificação, assim como de localização e características dos imóveis da área urbana dos municípios, possibilita o reconhecimento do terreno, edificação e localização do imóvel de maneira unívoca, para a cobrança de IPTU e outras taxas de serviços públicos. Já a planta genérica de valores possibilita a fixação de valores básicos prévios de terrenos e das edificações, expressos por m² de área, uniformando e padronizando critérios de apuração de valor dos imóveis, para a cobrança do IPTU. A cobrança do IPTU, constitui, conforme já salientado, uma das fontes principais de arrecadação local, tendo ainda a função social, para a realização de forma efetiva e adequada da política de desenvolvimento urbano. Para isso, observa-se na tabela 1, os dados obtidos pelo IBGE, referente a esses critérios.

Tabela 10: Municípios com cadastro imobiliário e cobrança de IPTU entre 2012-2020.

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Cadastro Imobiliário		Planta genérica de valores		Cobram IPTU	
	2012	2020	2012	2020	2012	2020
Brasil	93,9	95,0	78,0	80,7	94,1	94,8
Até 5 000	93,8	94,0	74,7	77,7	94,5	94,9
Até 5 001 a 10 000	91,9	94,1	72,6	75,5	92,7	93,5
Até 10 001 a 20 000	91,9	93,2	74,5	77,2	92,1	93,0
Até 20 001 a 50 000	95,4	96,7	83,2	86,1	94,5	95,6
Até 50 001 a 100 000	99,4	98,9	93,9	93,2	98,8	98,9
Até 100 001 a 500 000	100,0	99,6	95,6	96,2	100,0	100,0
Mas de 500 000	100,0	100,0	97,4	97,6	100,0	100,0

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Outra análise realizada para verificar as desigualdades na carga tributária municipal é feita por Araújo e Oliveira (2000), em que explicam outro fator para os bons resultados, quando a possibilidade de tributação os não residentes. Explicando que a maior parte dos imóveis que estão situados nessas comunidades é utilizado apenas para férias e finais de semana, sendo que os proprietários dos imóveis residem em outras localidades, onde exercem seu direito de voto. Dessa forma, frente a impossibilidade de os proprietários expressar a sua insatisfação com a carga tributária, os governos locais se sentem muito mais confortáveis para realizar a tributação.

Uma conclusão realizada por Araújo e Oliveira (2000) vai apontar para a existência de restrições políticas diante da capacidade dos municípios ao exercer o seu poder de tributar, por não desejar se indispor com o seu eleitor. Pode-se considerar, conforme o

autor, que estes municípios também veem apresentado uma boa arrecadação de ISS, podendo ser explicado pela existência de serviços de hotelaria, mesmo que este tipo não possua pouca expressão na receita total.

Com relação ao ISS, aqueles municípios que apresentam um crescimento nos últimos anos no setor terceiro da economia, acabou contribuindo para uma base tributável considerável para o ISS. Contudo, este setor está concentrado em grandes centros, e a possibilidade que se tem de exploração desde imposto está apenas em alguns municípios. Em uma análise realizada por Tristão (2003), considera que o alto grau de concentração arrecadatário do imposto pode ser verificado a partir do ano de 200, onde os 20 maiores municípios com arrecadação de ISS, possuem uma população correspondente a 22% do total populacional do Brasil, e arrecadam 68% da receita total do ISS.

Importante salientar, levando em consideração o Estado do Rio Grande do Sul, a conquista por parte do municipalismo brasileiro, com a derrubada do veto que invalidava parte da Lei do ISS, de 2003 e impedia a redistribuição do ISS nos serviços de planos de saúde, operações de cartão de crédito e débito, assim como serviços de leasing. Frente a essa decisão, do Congresso Nacional brasileiro, está vigente o texto da Lei Complementar 157 de 2016, alterando as regras de cobrança desse imposto, fixando em 2% a alíquota mínima, prevendo que o valor arrecadado com esse imposto, seja creditado na cidade onde ocorreu tal operação financeira.

Ainda conforme Tristão (2003), a valorização dos imóveis também propicia uma base para a cobrança do IPTU, contudo, mesmo diante disso, o pilar central das finanças municipais é a quota-parte do ICMS, que propicia um volume de recursos elevado, tendo em vista a decorrência da intensidade das atividades comerciais e industriais caracterizadas nas regiões metropolitanas.

Os governos locais que contam com a quota-parte do ICMS como fonte principal de receita, a distribuição da transferência é proporcional ao valor agregado ao ICMS para cada ente municipal, inferindo-se a existência do potencial econômico e as possibilidades de incrementação da própria arrecadação. Conforme Tristão (2003) uma justificativa para isso, seria a fonte de recursos com um livre ônus político que decorre da tributação, sendo que é difícil o município que irá procurar aumentar a sua arrecadação. Esse dinamismo nas economias locais induzem os municípios a serem os mais indicados para a aplicação

de políticas públicas com o objetivo de estimular o esforço fiscal municipal. O autor aponta um exemplo no caso de São Paulo, que acrescentaram critérios para a repartição da quota-parte do ICMS, ao atribuir 5% do percentual entre o valor da receita tributária de cada governo local e o somatório da receita tributária própria dos municípios pertencentes a esse estado.

Tem-se municípios no Brasil que são altamente dependentes do FPM, são pequenos e na maioria das vezes tidos como rurais, apresentado os piores resultados na arrecadação tributária. De acordo com o evidenciado por Bremaeker (1994), dois motivos fundamentam essa situação. Primeiro com relação a má distribuição de renda, que além de ser desigual, detém uma condicionante trágica observada em alguns segmentos do Brasil, como as regiões do norte e nordeste. E por segundo, o sistema de discriminação de competências, que é posto pela Constituição Federal de 1988, prevendo para os municípios os tributos que incidem sobre aquelas atividades urbanas, sendo em sua maioria são predominantemente rurais. Compreende Veiga (2002) que o processo urbano brasileiro possui como dificuldade uma regra peculiar, pois em consonância com a legislação vigente, cidades são sedes municipais.

Para melhor estudo a respeito da arrecadação do IPTU, utiliza-se como exemplo os municípios do Rio Grande do Sul, que totalizam 497, selecionados dois municípios, com os critérios já expostos, de acordo com o IBGE, com relação a consideração de seu tamanho, ou seja, município menor, médio e grande (utilizado os 2º e 3º municípios com maior população do Rio Grande do Sul, tendo em vista que o primeiro, a capital, detém o dobro do número de habitantes, não tendo outro para utilização como parâmetro). Dessa forma, conforme o quadro abaixo, percebe-se, com relação aos dois pequenos municípios, que Torres detém uma diferença de 4.485 gritante ao número de arrecadação de IPTU, pois é uma cidade turística, litorânea, e Candelária representa um município do interior do estado.

Com relação aos municípios considerados como médios, Santa Cruz do Sul possui 34.547 habitantes mais do que Cachoeira do Sul, e a sua arrecadação de IPTU é mais que o dobro da outra considerada como uma cidade de grande população, mas com área rural maior que Santa Cruz do Sul. Os municípios grandes, Pelotas e Canoas, com 4.448 mil habitantes de diferença, Canoas, possui o dobro de arrecadação de IPTU, considerada como uma cidade da região metropolitana do estado.

Tabela 11: Relação de pequenos, médios e grandes municípios, 2020.

	Município	Número de Habitantes	Receita Corrente	IPTU
Pequeno	Paraíso do Sul	7.336	27.940 (101,44%)	7.621 (24,67%)
	Três Forquilhas	2.914	20.943 (101,14%)	3.915,68 (18,91%)
Médio	Cachoeira do Sul	83.827	185.697 (101,66%)	8.492 (35,01%)
	Santa Cruz do Sul	118.374	351.964 (104,88%)	18.546,4 (31,03%)
Grande	Pelotas	328.275	724.949 (99,37%)	43.049 (35,67%)
	Canoas	323.827	1.354.992 (92,75%)	73.714,5 (29,36%)

Fonte: Sites das respectivas prefeituras; <https://meumunicipio.org.br/>

Ainda, Veiga (2002) apresenta um caso como exemplo de aplicação da regra, que seria a sede do município de União da Serra, no Rio Grande do Sul, em que o Censo do ano de 2000 registra a existência de 18 habitantes, e em um total de 5.506 sedes existentes nesse ano, 1.176 estavam com menos de dois mil habitantes; 3.887 com menos de dez mil habitantes e 4.462 com menos de vinte mil habitantes. Todas estas cidades possuem estatuto legal, do mesmo modo que aqueles núcleos urbanos que formam as regiões metropolitanas, Veiga (2002). A defesa está com relação ao fato de que o Estado brasileiro é menos urbano, e a legislação teria criado as chamadas “cidades imaginárias”, que não possuem padrões de urbanização caracterizando uma cidade.

Por conseguinte, de acordo com Buffon (2009), no caso específico do Brasil, é inaceitável que, como regra, todos os meses haja um aumento na arrecadação de tributos federais e, em decorrência disso, apure-se um maior superávit primário (arrecadação menos despesa pública) e que, após deduzidos os juros pagos, a dívida pública aumente. Isto é, embora o Brasil arrecade muito mais do que gasta, esse excesso de arrecadação é insuficiente frente aos dispêndios necessários para financiamento da dívida pública. Há de se reconhecer, portanto, que um componente que agravou o processo de exclusão social foi a deliberada opção de se combater o déficit público, em detrimento de investimentos que estivessem aptos a minimizar os efeitos decorrentes dos novos riscos

sociais, muitos deles advindos do modelo de globalização que foi se consolidando, exclusivamente, do aspecto econômico. (BUFFON, 2009).

Cumprida esta fase, em última análise de transferências para os municípios, cumpre salientar que as transferências voluntárias da União para os municípios, assim como de estados para municípios, os mais importantes são com relação ao Fundef e ao Sistema Único de Saúde. Entende-se ainda que deve-se observar a redução da lacuna entre a demanda viável economicamente pelos bens e também serviços públicos e a capacidade fiscal dos governos; ainda a independência de negociações políticas quanto a determinação do montante e entrega das transferências; incentivo para a responsabilidade fiscal e a gestão eficiente dos recursos ora transferidos, Mendes, Miranda e Cosio (2008) Assim, com a administração financeira municipal efetiva, buscando a arrecadação dos impostos dos cidadãos de suas cidades, juntamente com as transferências intergovernamentais para municípios, verifica-se que muitos destes ainda não conseguem cumprir com a concretização de direitos sociais, pois não possuem recursos suficientes, e se possuem não sabem administrá-los.

6.4 A criação/apresentação de sugestão proposta que institui o Fundo Constitucional Compensatório para pequenos municípios de matriz rural.

Um município sem autonomia financeira torna inexpressiva a autonomia administrativa e política, sem que tenham recursos próprios para garantir a realização de obras ou manutenção dos serviços municipais. De acordo com Meirelles (2006, p. 112), “Seria uma quimera atribuir-se autogoverno ao Município sem lhe dar renda adequada à execução dos serviços necessários ao seu progresso”. No mesmo sentido, Torres (2001, p. 253) afirma que a descentralização financeira vem no sentido de condição eficiente para a repartição de competências, e “Dos vários aspectos do direito público contemporâneo por que a subsidiariedade paira, a descentralização financeira, ou federalismo financeiro, parece ser um dos mais relevantes”, explicando que “o princípio leva a partilha de meios – competência tributária e participação na arrecadação – de modo a assegurar, proporcionalmente, os recursos necessários para cada nível financeiro”. Assim, são necessários os recursos para que estes possam atender os seus custos financeiros.

Assim sendo, considera-se o município como o ente mais próximo da sociedade, aquele que consegue perceber as reais necessidades dos cidadãos, e em virtude disso, aplicar os recursos nas áreas de interesse, sendo a aplicação orientada conforme os preceitos e limites estabelecidos. A análise da autonomia financeira leva ao entendimento do regramento referente aos gastos públicos, como também os orçamentos, e como esta autonomia deve ser exercida por parte da administração. Reafirma-se que conceder autonomia financeira sem oferecer recursos suficientes, nada mais é do que maquiar a situação que permeia no Brasil, a dependência aos repasses constitucionais, tendo em vista que a execução de políticas sociais depende da existência das verbas, e sem essa condição, a administração fica impedida de executar.

Conforme elucida Lima (2003 p. 299), preconiza-se o equilíbrio financeiro desejável, e se estabelece com “combinação de autonomia orçamentária e vinculação do gasto”. Acrescenta-se ainda a finalidade equitativa das transferências, que se tornam benéficas para a federação, pois tratam, materialmente, de igual forma os entes federativos. A carência financeira municipal, não se deve somente a repartição das rendas, como também a repartição de encargos, pois os impostos municipais têm uma representatividade econômica apenas em governos locais com indústria desenvolvida e localidades urbanas. (BARROSO, 2006).

Em contrapartida, o federalismo cooperativo alemão só funciona devido às suas raízes históricas e amplas reformas realizadas periodicamente. Essa noção se refere ao papel dos entes subnacionais na legislação federal, ou na participação da equalização financeira, abarcando também a cultura institucional de negociações multilaterais e na busca pelo consenso – o que evidencia essa cooperação.

Ele é projetado para ser cooperativo, diferentemente dos Estados Unidos onde possuímos pouca cooperação. Na Lei Fundamental alemã vários dispositivos forçam os estados a trabalharem cooperativamente, e isso é aplicado por meio das normas gerais que se regem pela lealdade federativa e da política amigável entre os estados. De uma Constituição que alinha os diferentes poderes financeiros e tributários, realizando posteriormente a redistribuição entre eles. A formatação da equalização financeira garante condições de vida iguais em todo o território e estabiliza o tamanho e força econômica, garantindo a não competitividade entre os entes subnacionais. A combinação dos impostos entre os governos federal, estadual e local; a delimitação das competências

exclusivas e concorrentes nos artigos 70 a 74 da Lei Fundamental – assim como as competências comuns nos artigos 91 a, b, c, d.

Im Gegensatz dazu steht der kooperative Föderalismus, den man in Deutschland oder Österreich vorfindet. Dabei fallen Entscheidungen in einem gemeinsamen Konsens zwischen Bund und Ländern. Ziel ist es, möglichst viele Interessen zu berücksichtigen und eine Angleichung der Lebensverhältnisse in den einzelnen Gliedstaaten. Unter den einzelnen Ländern herrscht eine gewisse föderale Solidarität vor. Allerdings kann ein zu hohes Mass an Kooperation auch einer lähmenden Politikverflechtung führen.⁴⁴ (KELLERER, 2010, p. 5).

Desse modo, a ideia primordial não é uma pluralidade de ações determinadas, mas a eficiência da ação do Estado, que é aumentada e fomentada pelos acordos e negociações – evidenciando a cooperação. Esse modelo se desenvolveu no sentido da integração política, que vai muito além da cooperação, quando a responsabilidade conjunta dos entes pela maior parte da receita do governo e das tarefas são estabelecidas constitucionalmente (KROPP, 2009).

Nesse sentido, a descentralização vem no sentido de conceder aos cidadãos e seus representantes, mais poder na tomada de decisões, sendo associada a política pluralista e ao governo representativo, apoiando a democratização e concedendo aos cidadãos mais influência na formulação e implementação de políticas, por exemplo. A descentralização muitas vezes requer reformas, no caso alemão há uma forte descentralização política e financeira aos entes – o que permite que acordos de cooperação e negociação sejam realizados no Estado alemão, por exemplo.

Os municípios são reconhecidos como aqueles mais próximos dos cidadãos, devendo estes cumprir com suas tarefas e garantir direitos. Ocorre que o ordenamento constitucional concedeu competência, mas não garantiu recursos financeiros suficientes para os entes locais – isso por ser percebido pelo alto número de endividamento e dependência das transferências constitucionais. Deve-se ter no Brasil uma cooperação inter federativa que venha a concretizar a forma federativa cooperativa como proposta constitucionalmente e que solucione tais problemas. Conforme entende Kropp (2009, p. 13), quanto a importância dos elementos para termos uma cooperação:

⁴⁴ **Tradução livre:** Em contraste com isso, está o federalismo cooperativo que pode ser encontrado na Alemanha ou na Áustria. As decisões são tomadas em consenso conjunto entre os governos federal e estadual. O objetivo é levar em consideração o maior número possível de interesses e alinhar os relacionamentos com a vida nos Estados membros. Existe uma certa solidariedade federal entre os países. No entanto, muita cooperação também pode levar a laços políticos paralisantes.

Mit dem Begriff kooperativer Föderalismus werden im Folgenden wiederum alle jene Formen der Zusammenarbeit zwischen den Ländern und zwischen Bund und Ländern bezeichnet, die vom Ursprung her freiwilligen Charakter haben. Die Elemente des kooperativen Föderalismus sind eigentlich dem Bereich der vertragsförmigen Politikverflechtung zuzurechnen. Jedoch sind auch sie teilweise stark institutionalisiert und deshalb mit hohen Austrittskosten verbunden: Die Gremien des kooperativen Föderalismus weisen unterschiedliche Institutionalierungsgrade auf; sie reichen von Ad-Hoc-Zusammenkünften bis hin zu formellen und durch Geschäftsordnungen und schriftliche Verreinbarungen geregelten Treffen aus höchster Ebene, denen, wie den Runden der Ministerpräsidenten, ein breites Interesse der Öffentlichkeit zuteil wird.⁴⁵

Desse modo, a cooperação inter federativa e a descentralização, juntamente com outros vários fatores - se analisarmos as demais federações que possuem cunho cooperativo como a Áustria ou Alemanha - denota-se uma certa carência desses apontamentos no Brasil. No federalismo deve haver uma pluralidade de poderes, sem que eles sejam superiores aos demais, descentralizando e concedendo autonomia, contudo com coordenação e cooperação entre os entes para a efetivação dos direitos aos cidadãos.

Diante disso, o Fundo de Participação dos Municípios pode ser um mecanismo equalizador, para que ocorra a efetivação de direitos em todo o território – contudo ele tem força de redistribuição. Trata-se de uma forma cooperada dentro da ideia de federalismo cooperativo, que traria harmonia entre as regiões – tal qual ocorre no Estado Alemão, quando há a equalização financeira, com repasse aos estados financeiramente mais fracos.

O FPM é distribuído aos Municípios conforme o número de habitantes para municípios do interior, e capitais são considerados também a renda per capita, onde são fixadas faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual. Os critérios atualmente utilizados para o cálculo dos coeficientes de participação dos Municípios estão baseados na Lei n.º 5.172/66 (Código Tributário Nacional) e no Decreto-Lei N.º 1.881/81. Anualmente o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, divulga estatística populacional dos Municípios e o Tribunal de Contas da União, com base nessa estatística, publica no Diário Oficial da União os coeficientes dos

⁴⁵ **Tradução Livre:** A seguir, o termo federalismo cooperativo é usado para se referir a todas essas formas de cooperação entre os estados e entre o governo federal e os estados de origem voluntária. Os elementos do federalismo cooperativo estão certamente incluídos no cálculo da formidabilidade contratual. No entanto, alguns deles também são altamente institucionalizados e, portanto, estão associados a altos custos de saída: Os órgãos do federalismo cooperativo têm diferentes níveis de institucionalização; elas variam de reuniões ad hoc a reuniões formais de alto nível regulamentadas por regras de procedimento e acordos escritos que, como as rodadas de primeiros-ministros, têm um amplo interesse público.

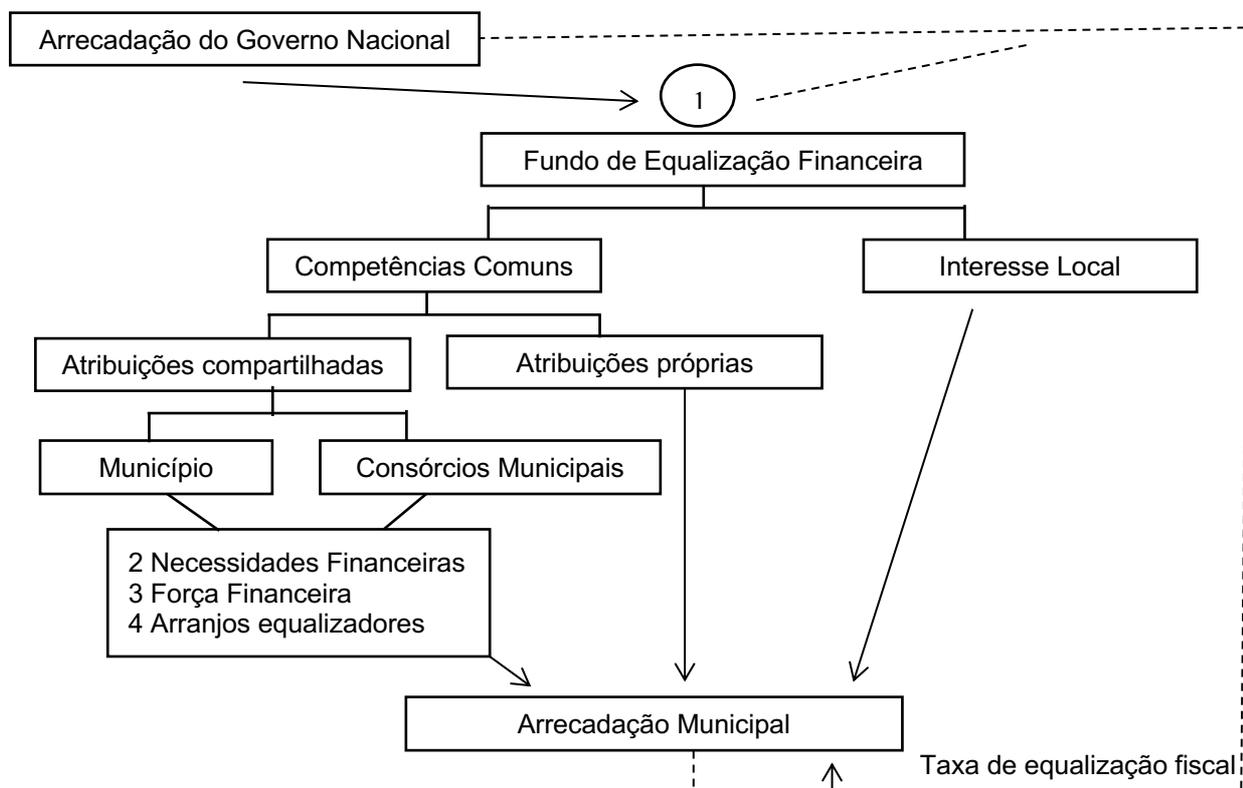
Municípios.

Nesse campo, há espaço para a reformulação da forma de cálculo e distribuição do FPM, para que tenha fatores que realmente possam equalizar, no sentido de diminuir as diferenças entre as regiões brasileiras e municípios. Contudo, essa formatação possui bases de fluxos redistributivos e não equalizadores.

Ainda, salienta-se ainda que a hipossuficiência dos municípios se deve as escolhas do federalismo fiscal, embasadas na formação da federação, onde primou-se pelo acúmulo de competências tributárias por parte o ente nacional, que após a arrecadação deve repartir esses resultados com os entes subnacionais, devendo por meio de critérios técnicos, buscar pela equidade entre eles, conforme preconiza o federalismo cooperativo.

A discussão atual sobre a reforma das finanças municipais mostra que o cumprimento gestão das tarefas do governo municipal torna-se dificultoso devido à falta de recursos financeiros suficientes para a concretização de políticas públicas. As transferências constitucionais nas formas de fluxos redistributivos possuem caráter subsidiário da concepção de ter uma dotação financeira original por meio de alocações verticais complementadas na medida em que os entes locais são obrigados a realizar suas tarefas. Além de uma diferenciação horizontal, visando eliminar as ineficiências alocativas na distribuição de tarefas, como uma política de ordenamento do território.

Com a balança entre execução de tarefas e capacidade de sustentabilidade financeira desproporcional, os pequenos municípios devem se beneficiar de instrumentos subsidiários de financiamento, como um sistema de equalização financeira, visando a diminuição das desigualdades entre estes. Podemos analisar 13 formatações de esquemas de equalização com variantes diferentes. A equalização financeira de pequenos municípios, com até cinco mil habitantes, e isso poderá se estender aos demais, inclui nenhuma forma de pagamento de compensação direta entre diferentes áreas, mas sim apresenta uma equalização financeira vertical, com efeito horizontal. Vejamos as necessidades financeiras como um elemento essencial do processo de equalização proposto.

Figura 4: possível estrutura de equalização financeira municipal

Fonte: elaboração própria

Embora o design específico de cada local varie muito, observam-se as estruturas básicas gerais demonstradas na Figura. O fundo de equalização financeira municipal na proposta viria da arrecadação total da União. Essa massa financeira atenderia vários tipos de alocação que são inicialmente competências comuns e serviços de interesse local. A primeira categoria inclui os municípios e os consórcios municipais – estruturas consorciadas que se reúnem com o intuito de concretizar determinada atribuição de forma cooperada.

Após a determinação do fundo de equalização financeira (1) e a exigência financeira (2) determina-se a solidez financeira (3) com conclusão para a implementação de sistema de equalização. Nesse passo, quando se determinam as atribuições ao ente local, surge a comparação das necessidades versus solidez financeira.

A determinação da solidez financeira, ou seja, a capacidade financeira do município sofre variantes em cada estado, pois a desigualdade regional é um fator visível no federalismo brasileiro. Desse modo, o fundo de equalização aos pequenos municípios rurais abrangeriam todos aqueles pertencentes as respectivos estados. As dificuldades

locais, geração de receita em contraste com a avaliação das necessidades gira em torno também das decisões baseadas por cada gestor municipal eleito. Contudo, dada a abrangência decisória dos municípios, os efeitos distributivos podem ser mais fortes do que os da avaliação de necessidades – isso gera dois questionamentos:

1. Que recursos ou tipos de recursos de um município estão incluídos em um possível cálculo de solidez financeira?
2. Os recursos selecionados devem ser incluídos total ou parcialmente?

Sobre a questão da inclusão das receitas municipais na determinação da solidez financeira existem vinculações em determinados gastos que não podem ser alterados, como a necessidade de aplicação dos mínimos constitucionais em saúde e educação. Além disso, os recursos municipais se dividem em livres e vinculados – livres quando pode ser utilizado para aplicação em qualquer tipo de despesa e vinculados, no caso da educação, saúde, assistência social, e algumas outras naturezas como receitas com iluminação pública, água potável, entre outros. Nesse sentido, a ideia é fortalecer por meio de um fundo de equalização, pensando no repasse na fonte de recurso livre.

No caso dos recursos na área da educação, estes se dividem em recursos MDE e FUNDEB – o segundo deve ser gasto 70% em folha de pagamento de professores, o restante deve ser investido nos educandários. Todos os demais investimentos da educação são vinculados ao recurso MDE e devem estar todas as despesas vinculadas com a educação, desde o pagamento dos demais profissionais até a estruturação de escolas. A área da saúde também possui o recurso ASPS, ao qual também fica adstrito a aplicação com gastos nessa área. Lembrando ainda que existem transferências dos estados e união com relação a manutenção dos postos de saúde, medicamentos, etc. Isso tudo deve ser considerado em um cálculo de solidez financeira, de forma total.

O fundo de equalização aqui proposto pode ser composto pelo produto da arrecadação de impostos que não estejam legalmente vinculados. Esse sistema corresponde a forma de garantir maior autonomia financeira aos pequenos municípios rurais, que hoje totalizam 1.252 e possuem dificuldades na busca por um aumento de receitas próprias, ficando altamente dependente desses tipos de transferências. O Fundo de Participação dos Municípios utiliza como base critérios de renda per capita e quantidade de habitantes para o enquadramento em determinado coeficiente legalmente

constituído. A proposta do Fundo compensatório de equalização financeira utiliza como base a solidez financeira dos pequenos municípios para fins de concretização de direitos de forma igualitária a todos os cidadãos, dentro de suas regionalidades, crenças e costumes.

Como proposta para cálculo, analisa-se o seguinte: Se o procedimento for modelado como uma compensação horizontal direta, o resultado é respectiva reposição per capita ou taxa (Z) da diferença entre a capacidade tributária per capita média do estado ($S\emptyset$) e a capacidade tributária per capita do município (S) multiplicado pela taxa de equilíbrio⁴⁶ (a):

$$Z = a (S\emptyset - S)$$

A solidez financeira per capita municipal (F) poderia ser calculada em conformidade equalização financeira em:

$$F = S + Z = S + a (S\emptyset - S)$$

O conjunto de equalização indica a intensidade de nivelamento do sistema. Relativo a todas as posições de solidez financeira que aumentam ou diminuem proporcionalmente. Reabastecimentos correspondem no total, de modo que a redistribuição dos componentes se cancelam. Portanto, a solidez financeira média dos municípios após a equalização financeira de sua capacidade tributária média:

$$Z\emptyset = 0 \text{ e } F\emptyset = S\emptyset$$

Na prática, a equalização financeira municipal não seria vista como uma saída horizontal direta concebida da mesma forma, mas como um equilíbrio vertical com efeito horizontal. O país aumenta o poder financeiro do nível municipal com recursos próprios e distribui nos municípios as diferenças de poder financeiro que estiverem menores. Sobre a solidez financeira per capita média dos municípios segundo Fi. Além do contribuinte médio, agora também entrariam em cena as alocações-chave per capita como um componente de compensação vertical.

As atribuições seriam baseadas na diferença entre o índice de força de controle e

⁴⁶ é um número de referência para que se saiba quanto se deve faturar para bancar todas as operações de uma administração – considerando folha de pagamento, custos administrativos e capacidade de investimento.

um índice de demanda. Este último está na comunidade. A equalização fiscal não é absolutamente fixa, mas um tamanho relativo que reflete as necessidades de um município.

A média por habitante poderia ser determinada pelo montante base flexível retratado. O requisito per capita de um município pode divergir disso. No caso de equalização horizontal com tarifa linear, os efeitos da redistribuição poderiam compensados por meio dos fundos e o valor básico correspondendo à solidez financeira média per capita. Isso é diferente para compensação vertical com efeito horizontal, porque as atribuições-chave aumentam e nivelam o poder financeiro ao mesmo tempo.

Os custos com as atribuições de um município seriam baseadas na diferença entre requisito e número de medição da força fiscal, sendo a exigência no caso mais simples pelo montante básico ponderado. A fim de esgotar as possibilidades de cálculo, o montante básico deve ser determinado de tal forma que uma comunidade média tributária receba um repasse médio por habitante e, portanto, tem uma solidez financeira média mesmo após a equalização financeira.

A solidez financeira aumentaria em média e todas as posições se tornariam relativas a força tributária. O valor básico varia de acordo com a equação da capacidade tributária dos municípios. Este aumenta de acordo com a capacidade tributária média dos municípios. O montante básico mais alto garante o Fi. As diferenças de força financeira permanecem constantes em média. Todos os municípios se beneficiam disso na mesma medida.

O fundo de equalização financeira municipal pode ser um mecanismo para alinhar (não nivelar) a força financeira dos municípios de um estado federal. Os recursos financeiros alocados devem permitir que os municípios realizem suas tarefas sob sua própria responsabilidade financeira em particular. Por meio da equalização financeira municipal, uma série de objetivos (financeiros) devem ser cumpridos, que se manifestam nas funções de equalização financeira municipal. As funções da equalização financeira municipal poderiam incluir: uma espécie de função que chamo de alocação, sendo uma função central da equalização financeira municipal. A função de alocação restaria baseada no fato de que sempre há escassez de recursos. No que diz respeito à equalização financeira municipal, os recursos financeiros totais disponíveis na União devem ser distribuídos de forma eficiente horizontalmente (entre os municípios) e

verticalmente (com os estados e os municípios).

O fundo de equalização proposto não pretende apenas um nivelamento para que haja solidez financeira relativa, mas uma sustentabilidade mínima para investimentos nas mais diversas áreas, garantindo qualidade de vida. Uma segunda função poderia ser chamada de distribuição, ou seja, vincularíamos que os fundos disponíveis fossem direcionados (distribuídos) para os municípios nas quais eles fornecem o maior benefício possível. A questão deve ser feita sobre quais benefícios adicionais surgem de um município. O objetivo da alocação ideal pode justificar redistribuições entre os níveis e dentro de um nível. Derivada dessa função, poderia ser atrelada a questão do financiamento – função de financiamento, onde as atribuições do governo federal destinariam-se a fortalecer a massa financeira municipal, para que estes possam desempenhar suas tarefas sob sua própria responsabilidade financeira. As atribuições através da equalização financeira municipal têm um caráter subsidiário (ou seja, adição de suas próprias receitas municipais), que complementa o financiamento original dos municípios com alocações verticais como um todo, na medida em que os municípios possam desempenhar suas tarefas de autogoverno (se isso não for possível sem essas atribuições (em casos individuais). A operação do conteúdo desta função de financiamento serve para o equilíbrio vertical entre os estados e seus municípios.

Decorre dessa função as transferências constitucionais, e nesse sentido as constelações em que as receitas dos municípios são consideravelmente aumentadas pela equalização financeira municipal são problemáticas. Neste caso, os municípios correm o risco de se deparam com um alto nível de dependência do sistema de equalização financeira. Podemos ainda vincular uma outra função, a redistributiva dentro desse tipo de sistema, sem confundir com os fluxos redistributivos.

A equalização financeira municipal permitira reduzir (excessos) as diferenças de força fiscal/financeira entre os municípios para que estes possam garantir um fornecimento aproximadamente de serviços públicos. Neste ponto, a compensação financeira municipal garante, por meio de mecanismos de distribuição interna, que municípios particularmente fracos na arrecadação de receitas próprias em impostos e com altas necessidades de despesas recebam mais fundos do que municípios com altas receitas fiscais e menores necessidades de gastos.

O procedimento descrito acima também visa, em particular, o "alvo jurídico" do

princípio da igualdade constitucional (equação das condições de vida). No entanto, a função redistributiva, exige uma adequação especial por razões de manutenção da competição. As desigualdades dadas no poder fiscal não devem ser niveladas (de forma total), mas adequadamente compensadas. Caso contrário, há incentivos errados: municípios não se esforçariam mais para manter a base de avaliação (desenvolvimento e exploração de seus próprios potenciais de receita, por exemplo, através de uma política de incentivo ao desenvolvimento econômico) porque eles mesmos não se beneficiam. As proibições de nivelamento garantem que os municípios financeiramente fracos não sejam melhor colocados do que os municípios financeiramente fortes.

Por fim, a criação de um fundo de equalização financeira, vinculado com dois componentes centrais, análise da solidez financeira versus despesas com concretização de direitos, por meio da execução de serviços, serviria de base para garantir aos pequenos municípios rurais brasileiros, uma maior sustentabilidade financeira, garantindo assim um equilíbrio nesta balança, fortalecendo o ideal de federalismo cooperativo, juntamente com a aplicação da lealdade federal.

CONCLUSÃO

A pesquisa referente ao federalismo possui potencial na história e nas abordagens teóricas realizadas por diversos autores apontados nesse trabalho. Por meio de um princípio básico, do autogoverno e da regra compartilhada, o federalismo surge como um conceito organizacional, de várias camadas e mutável, podendo ser aplicado nas estruturas de estado em suas variáveis, cooperativo ou competitivo. Pode ser analisado em dois objetivos centrais, o primeiro relacionado a preservação das comunidades dentro de uma rede maior, que garante a autonomia e a participação nas decisões federais; e em segundo garantir uma ordem social limitando ou concedendo poder aos entes pertencentes a federação.

O estudo sobre o federalismo não se baseia em uma uniformidade e coesão de pensamentos teóricos. Existe uma pluralidade de abordagens de diversos autores que podem ser analisados de modo combinatório. O desenvolvimento dessa teoria foi influenciado pelas ciências sociais e marcados pela sequência de diferentes paradigmas. Nos Estados Unidos ele vem sendo estrutura de estado há muitos anos, desde o século

XVII e seu modelo característico é o dual; já a Alemanha adota o modelo federal cooperativo, instituído pela Lei Fundamental em 1949 após a Segunda Guerra Mundial.

Observa-se que o federalismo alemão possui características cooperativas entre os entes e que sistematicamente conseguem cumprir com as tarefas de modo a garantir um equilíbrio na concretização de direitos a todos os cidadãos. Essa estrutura federal deveria ser aplicada no Brasil – pois mesmo que esteja expresso em nossa Constituição Federal de 1988 a adoção do federalismo e com alguns mecanismos que evidenciam o modelo cooperativo, há muitos conflitos entre os entes que demonstram que a o Brasil não utiliza uma estrutura dual e nem cooperativa, mas sim predatória, com guerra fiscal entre estados e uma descoordenação que freia o desenvolvimento da nação.

Esta tese teve a seguinte problemática de pesquisa: quais as potencialidades de aplicação dos princípios da equalização fiscal / *Finanzausgleich* e lealdade federativa / *Bundestreue*, por meio da estratégia legislativa de criação do Fundo Constitucional Compensatório, para a efetivação dos pressupostos do federalismo cooperativo nos pequenos municípios rurais – com até 5 mil habitantes - no Brasil?

Com ele, duas hipóteses foram consideradas, em primeiro, a adoção como referencial teórico dos princípios basilares que regem a federação alemã – Equalização Financeira/*Finanzausgleich* e Lealdade Federativa/*Bundestreue*, podem potencializar o modelo cooperativo na federação brasileira, com a diminuição das desigualdades regionais e maior concretização de competências, por meio da melhor distribuição de recursos. E por segundo, os princípios da Equalização Financeira/*Finanzausgleich* e Lealdade Federativa/*Bundestreue* podem ser efetivados por intermédio de uma estratégia legislativa de criação de um fundo constitucional compensatório, que garanta uma melhor distribuição dos recursos, e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Para responder ao questionamento, a metodologia utilizada na pesquisa foi pensada em harmonia o desenvolvimento da tese. O método de abordagem escolhido para a realização da pesquisa proposta foi o dedutivo. A pesquisa contou com estudos teóricos e documentais traçando reflexivamente a relação entre o federalismo cooperativo enraizado na Alemanha e a possibilidade de seus pilares serem desenvolvidos no Brasil. Quanto ao método de procedimento foi empregado o hermenêutico, possibilitando a correta interpretação dos textos, o que se torna relevante, pois com ela conseguimos fazer a correta crítica a nossa realidade. A interpretação é realizada também quando

questionamos os significados postos pelo texto, mas principalmente quando não concordamos com a compreensão que nos é repassada. Desse modo se torna necessária a reflexão das categorias que compõe o texto para que elas apareçam de forma mais compreensível.

Por fim, a técnica de pesquisa empregada foi a documentação indireta, ou seja, a pesquisa de dados em variadas fontes, notadamente a pesquisa bibliográfica. Mediante a pesquisa a ser realizada em materiais como livros e revistas em torno da temática proposta, se buscará não apenas uma repetição do que já há sobre os assuntos, mas antes um exame do tema sob um enfoque novo e, por conseguinte, com conclusões inéditas. (HÉRITIER, 2008).

Nessa sequência, o trabalho teve como objetivo geral propor estratégias para a aplicação dos princípios da Equalização Financeira / *Finanzausgleich* e Princípio da Lealdade à Federação / *Bundestreue*, no espaço dos pequenos municípios rurais no Brasil, vistas a concretização de um federalismo cooperativo, por meio da criação de um Fundo Constitucional Compensatório para pequenos municípios rurais – com até 5 mil habitantes – no Brasil. E objetivos específicos vinculados com os capítulos da tese.

Em primeiro, buscou-se a análise dos pressupostos institucionais da descentralização, desde o modelo unitário até o federalismo realizando uma análise crítica da história e tendências globais. Considerando os benefícios da descentralização em diversos países e suas respectivas formas. Verificando que as estruturas mais democráticas tendem a ter menos níveis de governo subnacional nos quais os líderes são nomeados em vez de eleitos. A descentralização inclui um elemento formal e um elemento substantivo. Enquanto o elemento formal trata da configuração estrutural do governo, o elemento substantivo diz respeito à real profundidade da descentralização, talvez melhor medida em termos de descentralização administrativa, política e fiscal.

As diferenças entre as estruturas unitárias, confederais e descentralizadas foram traçadas de forma separada ao federalismo. Considerando ao final, que os fatores que influenciam os processos intergovernamentais de descentralização em um determinado Estado são diversos e abrangem uma ampla gama de elementos, incluindo tradição legal, grandes soluções institucionais dentro de um sistema constitucional, configuração política e contexto econômico. Tal fato influencia nas estruturas descritas ao longo do capítulo.

Analisou-se separadamente o federalismo enquanto teoria geral na Suíça, Canadá, Austrália, Índia, Malásia, Áustria em uma perspectiva de criação e adoção em cada um, sem aprofundar, pois não era o objetivo deste capítulo.

Em segundo avaliou-se a contribuição da teoria federal alemã – princípios da Equalização Financeira/ *Finanzausgleich* e Lealdade Federativa/ *Bundestreue* – como teoria de base para o federalismo cooperativo brasileiro. A Alemanha é um dos exemplos de uma estrutura federalista cooperativa 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. 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, integração política e equalização fiscal, em que a consciência da importância de uma atuação comum sem prejudicar os demais e com vista ao desenvolvimento é de suma importância.

O princípio da lealdade à federação está vinculado à concepção contratualista do // *Reich* como tradução política das exigências de boa-fé e de confiança inerentes a todo negócio contratual, trata-se da ideia de que cabe aos Entes federativos se comportar, ao exercer suas competências constitucionais, com lealdade aos demais entes.

A lealdade federal é um princípio dominante no sistema federal da República Federal da Alemanha. É inerente ao sistema de federalismo que o governo federal e os estados busquem seus próprios interesses e isso pode levar a desentendimentos entre os parceiros. Essa área de tensão tenta diminuir a lealdade ao governo federal.

A integração política é um termo criado por Fritz Scharpf, um conceito formado na área da ciência política vinculado com as pesquisas de federalismo para descrever sistemas políticos multiníveis. A interdependência de políticas existe quando: a) tarefas públicas essenciais não autônomas que devem ser realizadas por atores político-administrativos do estado central, estadual, regional ou nível municipal, em conjunto com a participação de atores de vários níveis ou em cooperação com vários atores de um nível; b) além das relações formais e geralmente hierárquicas entre instituições político-administrativas nos vários níveis, formas informais de cooperação horizontal (entre estados-membros ou entre municípios) e vertical (ex. entre estados centrais e subnacionais) para a coordenação de decisões.

A equalização fiscal é compreendida como um sistema que busca reduzir as diferenças com respeito à capacidade de cada ente da federação de cumprir com suas responsabilidades financeiras, tendo por finalidade oferecer um padrão igualitário no atendimento das necessidades de cada região do País. É empregado como uma solução às disparidades e demandas por maior descentralização no fornecimento de subsídios para os estados-membros e municípios, aumentando a importância das transferências redistributivas proporcionais de receita pautadas na adesão a políticas nacionais de cunho social.

Após a análise destes três princípios basilares do federalismo cooperativo alemão, verificou-se os modelos de federalismo cooperativo e competitivo como pilares da organização dos Estados no cumprimento de suas competências comuns. A análise iniciou com o estudo do Estado Unitário Francês, sendo reconhecido como Estado Unitário, que tem em sua essência uma forma descentralizada, conforme a Constituição de 1958. Após o Estado Descentralizado Espanhol, suas nuances e tendências com uma possível federalização progressiva.

Os Estados Unidos a partir do explanado no *The Federalist Papers*, este possui uma história conflitante de poder político em parte por causa da estrutura federal embutida na Constituição. As lutas pelo equilíbrio geral de poder continuarão, assim como as brigas sobre legislação específica e se o poder de decisão é atribuído ao governo federal ou aos estados. E ao fim, o estado Federal da Áustria e Suíça.

Em quarto demonstrou-se os paradoxos do federalismo brasileiro delineados entre a cooperação e competição. O federalismo, como todas as grandes ideias, é muito simples, mas não é fácil de definir em poucas palavras ou em uma fórmula concisa. Isso porque é orgânico em vez de racional, e dialético em vez de simplesmente lógico. Analisou-se sua relação com a Governança Multinível, demonstrando que a seta causal entre [federalismo e governança multinível] é vista mais corretamente como um processo de interação de mão dupla que opera em ambas as direções.

Ainda, verificaram-se as diferenças entre a competição e o federalismo cooperativo, a evolução brasileira a partir das constituições. E por fim, a análise de alguns conflitos distributivos, como um jogo independente de dois caminhos, forçando, por diversas vezes, a dualidade.

No último capítulo se buscou apresentar uma solução que vise a manutenção da descentralização de tarefas com fortalecimento financeiro dos entes locais, visando uma produção mais eficiente para a sua consecução. O planejamento, a tomada de decisão e a realização da execução das despesas por parte dos gestores de forma eficiente também é um fato que deve ser ponderado. Quanto mais transparentes forem os processos decisórios, mais haverá credibilidade de concretização de direitos sociais por meio de políticas públicas por parte dos cidadãos. Por meio do estudo das competências comuns e de interesse local; a descentralização de políticas públicas e o desenvolvimento local dos pequenos municípios; o fundo de participação municipal como a fonte de recursos livres municipais. E por fim a apresentação de uma proposta que instituiria um fundo constitucional compensatório para pequenos municípios com até cinco mil habitantes.

Para que isso fosse apresentado, foram considerados os seguintes fatores/necessidades de efetivação dentro da estrutura brasileira:

- As normas gerais de "a lealdade federal" dos estados federais e a "política favorável aos países" do governo federal;
- Uma constituição financeira conjunta do governo federal, estadual e municipal, que equilibraria em grande parte o poder financeiro e fiscal dos municípios através da redistribuição financeira entre eles para com o governo federal e estadual; A associação de impostos dos governos federal, estadual e municipal (o contrário disso é o sistema de separação);
- Demarcações de competências em legislação exclusiva e concorrente.
- Vinculação de tarefas e competências municipais com aporte de recursos financeiros, como criação de políticas públicas que concretizem competências comuns.
- Fatores favoráveis ao federalismo cooperativo e equalização: A divisão de poderes e democracia reforçam a estabilidade; A democracia é promovida, porque o federalismo permite que os residentes tenham mais oportunidades de eleição, participação e influência; A compensação financeira garante mesmas condições de vida em todo o país; A equalização financeira estabiliza todos entes subnacionais, independentemente do tamanho e do poder econômico.

- Fatores contrários ao federalismo e equalização: decisões pesadas e incompreensíveis, pouco eficientes; pouca participação social e tomada de poder dentro das possibilidades que emana a constituição federal;

Na estrutura cooperativa alemã evidenciada ao longo do trabalho, a equalização é uma característica comum dos países unitários federais e descentralizados e tem uma história de cerca de setenta anos com a Austrália como pioneira. Em segundo plano, as modalidades de transferências de equalização variaram de federação para federação para levar em conta diferentes circunstâncias sociais e políticas específicas. Três considerações de equidade e eficiência foram usadas para justificar a equalização, com seus pesos relativos variando de acordo com cada país.

Ainda, qualquer esquema de equalização é uma escolha econômica e política que é, pelo menos para alguns países, crucial para sua sobrevivência e prosperidade. Cinco, nas mais recentes federações mais recentes da Ásia e da África, a equalização financeira seguiu o modelo australiano, sendo baseada na avaliação das capacidades de receita e das necessidades específicas de despesas. Em sexto lugar, uma característica fundamental da dinâmica das relações financeiras intergovernamentais em todas as federações têm sido o processo subjacente da negociação política intergovernamental, mas a medida em que tem sido verdadeiramente "intergovernamental" variou entre as federações.

Em sétimo lugar, a extensão da equalização dentro das federações parece ter variado com a medida em que sua cultura política foi marcada por uma ênfase na equidade e uniformidade, por um lado, e pela força do desejo de diversidade e autonomia, por outro. Em oitavo momento, a experiência não sugere uma correlação direta entre o grau de descentralização e a intensidade da ênfase na equalização. Nove, as instituições políticas e o contexto são um fator predominante na determinação dos arranjos financeiros dentro de qualquer federação, incluindo aqueles para equalização.

A proposta apontada no último capítulo do trabalho considera um cálculo de solidez financeira dos municípios, não apenas como um critério de redistribuição, como o Fundo de Participação Municipal, mas sim como equalizador. Nesse sentido, o estudo apresenta seu ineditismo destacado, por meio da apresentação de sugestão de cálculo para a

criação de um fundo constitucional compensatório, formatado por meio do estudo da solidez financeira dos entes locais.

O fundo de equalização aqui proposto pode ser composto pelo produto da arrecadação de impostos que não estejam legalmente vinculados. Esse sistema corresponde a forma de garantir maior autonomia financeira aos pequenos municípios rurais, que hoje totalizam 1.252 e possuem dificuldades na busca por um aumento de receitas próprias, ficando altamente dependente desses tipos de transferências. O Fundo de Participação dos Municípios utiliza como base critérios de renda per capita e quantidade de habitantes para o enquadramento em determinado coeficiente legalmente constituído. A proposta do Fundo de equalização financeira utiliza como base a solidez financeira dos pequenos municípios para fins de concretização de direitos de forma igualitária a todos os cidadãos, dentro de suas regionalidades, crenças e costumes.

O fundo de equalização financeira municipal pode ser um mecanismo para alinhar (não nivelar) a força financeira dos municípios de um estado federal. Os recursos financeiros alocados devem permitir que os municípios realizem suas tarefas sob sua própria responsabilidade financeira em particular. Por meio da equalização financeira municipal, uma série de objetivos (financeiros) devem ser cumpridos, que se manifestam nas funções de equalização financeira municipal. As funções da equalização financeira municipal poderiam incluir: uma espécie de função de alocação, sendo uma função central da equalização financeira municipal. A função de alocação restaria baseada no fato de que sempre há escassez de recursos. No que diz respeito à equalização financeira municipal, os recursos financeiros totais disponíveis na União devem ser distribuídos de forma eficiente horizontalmente (entre os municípios) e verticalmente (com os estados e os municípios).

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo. Hucitec/USP, 1998.

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.

ALVES, Eduardo. *Descentralização de políticas públicas no Brasil: da crise do Estado ao neoliberalismo dos anos 90*. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/229538/Alves.pdf>> Acesso em: 02 de mai. 2016.

ANDERSON, George. *Creation of Constituent Units in Federal Systems*. Center for Constitutional Transitions Law Working Paper, 2014.

_____. *Federalism: An Introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

AHMAD, E., AND G. BROSIO (EDS.). 2006. *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham, UK: Edgar Elgar. 2006

_____. *Handbook of Multilevel Finance*. Cheltenham, UK: Edgar Elgar. 2015

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

_____. *Democracia, Federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV e Fiocruz, 2012.

_____. *Mitos da descentralização: maior democracia e eficiência nas políticas públicas*. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/RBCS_96.pdf> Acesso em: 05 de mai. 2020.

_____. *Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo*. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/ArretcheRBCS1999.pdf>> Acesso em: 06 de mai. 2016.

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

BACH, Michael. *Der kommunale Finanzausgleich als Existenzsicherung der Selbstverwaltungsgarantie: Eine dogmatische und rechtstheoretische Analyse des Gemeindefinanzsystems*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2019.

BAKVIS, H., AND D. BROWN. *Policy Coordination in Federal Systems: Comparing Intergovernmental Processes and Outcomes in Canada and the United States*. *Publius: the Journal of Federalism*. 2010

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 19.^a ed. São Paulo: Saraiva, 1998

BARACHO, Jose Alfredo de Oliveira. *Novos Rumos do Federalismo. Doutrinas essenciais de direito constitucional*, vol. 3, mai. 2011.

BARBOSA, Jorge Luiz. *Política pública, gestão municipal e participação social na construção de uma agenda de direitos à cidade*. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-51.htm>> Acesso em: 06 de mai. 2020.

Barth, Fredrik. *Ethnic Groups and Boundaries. The Social Organization of Culture Difference*. Boston: Little, Brown & Co. 1969

Brass, Paul. *Ethnicity and Nationalism. Theory and Comparison*. New Delhi: Sage. 1991

BRASILEIRO, Ana Maria. *O Município como Sistema Político*. Rio de Janeiro: FGV, 1973.
BARROSO, Luís Roberto. A derrota da federação: o colapso financeiro dos estados e municípios. In: BARROSO, Luís Roberto. *Temas de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva 1998.

BASINGSTOKE, Macmillan. *Federal Constitution of the Swiss Confederation. Swiss: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. 1994.

BORJA, Jordi. *Democracia local: descentralización del estado, políticas económico-sociales en la ciudad y participación popular*. Spanish: Ajuntament de Barcelona, 1988.

BENZ, Arthur. *Föderalismus und Demokratie. Eine Untersuchung zum Zusammenwirken zweier Verfassungsprinzipien*. – Hagen: Institut für Politikwissenschaft, 2003.

_____. *Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse*. München (Oldenbourg), 2008.

_____. *Ein gordischer Knoten der Politikwissenschaft? - Zur Vereinbarkeit von Föderalismus und Demokratie*. Frankfurt: Politische Vierteljahresschrift, 2009.

BENZ, Arthur; BROSCHEK, Jörg. *Federal Dynamics*. Oxford, 2013

BENZ, Arthur; LEHMBRUCH, Gerhard. *Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive*. Wiesbaden, 2002.

BITENCOURT, Caroline; RECK, Janriê Rodrigues. Paradoxos do federalismo – Uma observação pragmático-sistêmica. *A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 12, n. 49, p. 151-176, jul./set. 2012.

BUARQUE, Sérgio C. e BEZERRA, Lucila. *Projeto de desenvolvimento municipal sustentável- bases referenciais*. Projeto Áridas (mimeo.), dezembro de 1994.

BURGESS, Michael. *Comparative Federalism: Theory and Practice*. London: Routledge, 2006.

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.

BÜTTNER, T. / GÖRBERG, T. Länderfinanzausgleich – Neuregelung: Umverteilungs- und Verbleibseffekte. *Wirtschaftsdienst*, 11, S. 818–824, 2016.

BUSSJAEGER, Petter. The new Austrian Administrative Court System: From 121 to 12. A Review of an Ambitious Reform. In: *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, pp. 83 – 98. 2017

BUSSJAEGER, Petter., Johler, Mirella. *Distribution of Powers in Federal Systems*. Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law. Oxford/New York: Oxford University Press. 2018

_____. (2018). Federalism and Recent Political Dynamics in Austria, in. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 2018, n. 28, p. 74-100. 2018

COCK, Vanessa Suelt. A influencia del federalismo dual en el nuevo régimen local español. Bogotá. *Estud. Socio-Juríd.* vol.12 Jan. 2010.

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.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1999.

CARNEIRO, Levi. *Organização dos Municípios e do Distrito Federal*. Rio de Janeiro: S/ Ed., 1953.

CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. São Paulo: Malheiros, 2011.

CARVALHO, José Murillo de. Federalismo y Centralización en el Império Brasileno: Historia y Argumento. In: Marcello Carmagnani. *Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.

CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. 6.ed. rev. atual. Belo Horizonte: Edit. Del Rey, 2006.

CLÈVE, Clémerson Merlin. *Temas de direito constitucional e de Teoria do Direito*. São Paulo: Acadêmica, 1993.

COCK, Vanessa Suelt. A influencia del federalismo dual en el nuevo régimen local español. Bogotá. *Estud. Socio-Juríd.* vol.12 Jan. 2010

COSTA, Nelson Nery. *Curso de Direito Municipal Brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

Cury, Carlos Roberto Jamil. Federalismo político e educacional. In: Ferreira, Naura Syria Carapeto (Org.). (1998). Políticas públicas e gestão da educação. Brasília: Líber Livro. 2006

Dahl, Robert. *Polyarchy, Participation and Opposition*. New Haven, Conn.: Yale University Press.1971

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado federal*. Rio de Janeiro: Saraiva, 2019.

DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. *Curso de Direito Constitucional*. Atlas, 2012.

DANIEL, Celso. *Perspectivas que o D.L. e a distribuição de renda abrem à construção do socialismo*. In: Poder local e socialismo. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2002

DEUTSCHE GESCHICHTE IN DOKUMENTEN UND BILDERN. Disponível em: <<http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/index.cfm?language=german>>. Acesso em: 20 mar. 2020.

DOLHNIKOFF, Miriam. 2005. *O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil*. São Paulo. Globo, 2005.

DÖRRENBURG, P. / HEINEMANN, F. / KHAYAL, N. Reformoptionen für den deutschen Finanzföderalismus, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 16 (1), p. 26–43, 2015.

ELAZAR, Daniel. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabamba, 1987.

FERRAZ, D. S; SOUSA T. C. *Autonomia municipal fundamental: o poder local na efetivação de direitos sociais no brasil*. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/4103.pdf>> Acesso em: 12 de mai. 2016.

FERRAZ, D. S; SOUSA T. C. *Autonomia municipal fundamental: o poder local na efetivação de direitos sociais no brasil*. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/4103.pdf>> Acesso em: 12 de mai. 2016.

FERREIRA, Pinto. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1987

FLEURY, Sonia. Políticas sociais e democratização do poder local. In: VERGARA, S. C.; CORRÊA, V. L. DE A. (Eds.). *Propostas para uma gestão pública municipal efetiva*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

FILHO, Jair Amaral. *Desenvolvimento Regional Endógeno em um Ambiente Federalista*. Planejamento e Políticas Públicas. Brasília: IPEA, n. 19, 1996.

FILHO, José dos Santos Carvalho. Pacto federativo: aspectos atuais. *Revista da EMERJ*. Rio de Janeiro, v.4, n.15, 2001

FISCHER, T.; HIRSCHER, G.; MARGEDANT, U.; SCHICK, G.; WERNER, H. *Föderalismusreform in Deutschland Ein Leitfadens zur aktuellen Diskussion und zur Arbeit der Bundesstaatskommission*. Berlin, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004.

FRANZ, Constantin. *Deutschland un der Föderalismus*. Paderborn: Salzwasser verlang, 1917.

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

FRIEDRICH , Carl J. *Trends of Federalism in Theory and Practice*. New York: Frederick A. Praeger, Publishers. 1968.

FUEST, C. THÖNE, M. Reform des Finanzföderalismus in Deutschland, Gutachten im Auftrag der Stiftung Marktwirtschaft, 2009.

GALLIGAN, BRIAN. *A Federal Republic: Australia's Constitutional System of Government*. London: Cambridge University Press, 1995.

Gamper, August. Intergouvernementale Gesetzgebung. In: P. Bussjaeger, ed., *Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern*, Vienna/Innsbruck: Braumüller, pp. 26-47. 2010

GEHLEN, Ivaldo. *Políticas Públicas e desenvolvimento rural*. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, Nº 02, V.18, p 95-103, 2004.

GIBSON, E.; FALLETTI, 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.

GIDDENS, Anthony. *Modernity and Post-Modernity: Self and Society in the Late Modern Age*. Cambridge: Polity Press. 1991

GINER, S. Ethnic Nationalism, Centre and Periphery in Spain. in Abel, Christopher and Torrents, Nissa (eds.), *Spain: Conditional Democracy*. London: Croom Helm. 1984

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001.

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

GUINMARÃES, Maria do Carmo Lessa. *O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico*. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/osoc/v9n23/03.pdf> > Acesso em: 12 de mai. 2016.

KING, Preston. *Federalism and Federation*. London: Croom Helm, 1982.

KROPP, Sabine. *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*. Wiesbaden: Verlag, 2009.

HARDGRAVE, Jr.; KOCHANNEK, S.A. *India: Government and Politics in a Developing Nation*. London: Harcourt Brace Jovanovich, 1986.

HARTMUT, Bauer. *Die Bundestreue : zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Bundesstaatsrechts und zur Rechtsverhältnislehre*. Tübingen: Mohr, 1992.

HENTZE, Thomas. Reform des Länderfinanzausgleichs – Eine Bewertung des Vorschlags der Bundesländer, IW Policy Paper. 2015.

HERBST, Tobias. Gesetzgebungskompetenzen im Bundesstaat: Eine Rekonstruktion der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Tübingen: Mohr Siebeck, 2014.

HÉRITIER, Adrienne. Causal Explanation. In: PORTA, D. P; KEATING, M (Orgs). *Approaches and methodologies in the social sciences: pluralist perspective*. Nova York: Cambridge University Press, 2008.

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

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, 2013.

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

HOOGHE, L.; MARKS, G. SCHAKEL, A. *Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance*. New York: OXFORD UNIV, 2016.

INOJOSA, Rose. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. *Cadernos Fundap*, n. 22, 2001, p. 102-110.

JUNKERNHEINRICH; M.; KORIOETH, S.; LENK, T.; SCHELLER, H.; WOISIN, M. *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2018*. Berlin: BWV Verlag, 2018.

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

JUNQUEIRA, Luciano A. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. *Saúde e Sociedade*, v.13, n. 1, p. 25-36, jan-abr 2004.

_____. Descentralização, intersetorialidade e rede como estratégias de gestão da cidade. *Revista FEA-PUC-SP*, São Paulo, v. 1, p. 57-72, nov. 1999.

Karlhofer, Ferdinand/Pallaver, Günther. *Strength through Weakness*. State Executive Power and Federal Reform in Austria, *Swiss Political Science Review*, pp. 41-59. 2013

KLAMERT, Marcus. *The Principle of Loyalty in EU Law*. New York: Oxford, 2014.

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

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

KUGELMAS, E. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social*, 11(2), 63–81. 1999.

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

LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o Município e o regime representativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LIJPHART, Arend. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press, 1999.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Transferências orçamentárias da União para estados e municípios: determinantes e beneficiários. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. (Org.). *Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil: Desafios da Reforma Tributária*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

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

MARTIN, Ged. *Britain and the Origins of the Canadian Confederation: 1837–67*. London: Macmillan, 1995.

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

MELLO, Marcus André B.C. de. *O Município na Federação Brasileira e a Questão da Autonomia in Subsidiariedade e Fortalecimento do Poder Local. Debates*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELO, Marcus André B.C. de. *O Município na Federação Brasileira e a Questão da Autonomia in Subsidiariedade e Fortalecimento do Poder Local. Debates*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 1995.

MEZZAROBBA, O.; MONTEIRO, C. S. *Manual de Metodologia da Pesquisa No Direito*. São Paulo: Saraiva, 2017.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. *Direito Constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

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

Moreno, Luis. *Decentralisation in Britain and Spain: The cases of Scotland and Catalonia*, University of Edinburgh. 1986

_____. *The Federalization of Spain*. London: Frank Cass. 2001

MOHN, Paulo Fernando. *Autonomia municipal, centralização e liberdade*. Revista de Informação Legislativa. Brasília: Senado, n. 171, jul/set.2006.

MUELLER, Sean. 2017. *Self-Rule and Shared Rule*. Disponível em: <http://50shadesoffederalism.com/theory/self-rule-shared-rule/>. Acesso em: 12 nov. 2019.

MUNK, Nicole. *Insolvenzprophylaxe für Deutschland: Wege zur Sanierung von Staat und Wirtschaft Vision eines zweiten deutschen Wirtschaftswunders*. Frankfurt: Glaber, 2013.

NASCIMENTO, Sueli. Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 101, p. 95-120, jan./mar. 2010.

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

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. *Teorias da Federação e do Federalismo Fiscal: o caso brasileiro*. Disponível em: <<http://www.eg.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/publicacoes-2007/84-teorias-da-federacao-e-do-federalismo-fiscal-o-caso-brasileiro/file>>. Acesso em: 08 de abr. 2017.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. *Autoritarismo e Crise Fiscal no Brasil (1964-1984)*. São Paulo: Hucitec, 1995.

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. *Descentralização de políticas sociais no federalismo brasileiro: revisitando problemas de coordenação e autonomia*. Disponível em: <<http://www2.direito.ufmg.br/revistadoacaap/index.php/revista/article/viewFile/25/24>> Acesso em: 10 de mai. 2016.

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, v.40, n.90, p.39-49, 2010.

PRADO, Sergio. A questão fiscal na federação brasileira: diagnóstico e alternativas. México, 2007.

RAUSCH. Fred G. *Stationen des deutschen Föderalismus Die Bevollmächtigten Bayerns beim Reich und beim Bund*. München/Berlin: Bayerische Staatskanzlei, 2002.

REDENSCHI, Ronaldo. ISS-questões controversas submetidas à análise do Supremo Tribunal Federal. In: GOMES, Marcus Lívio; VELLOSO, Andrei Pitten. *Sistema Constitucional Tributário: dos fundamentos teóricos aos hard cases tributários: estudos em homenagem ao ministro Luiz Fux*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

REZENDE, Fernando. O Financiamento das Políticas Públicas: Problemas Atuais. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luís de Barros (orgs.) *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995

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.

RIKER, Willian. Six Books in Search of a Subject or Does Federalism Exist and Does it Matter? *Comparative Politics*, n.2, v. 1, p. 135-146, October 1969.

_____. Federalism. in GREENSTEIN, F.I.; POLSBY, N.W. *The Handbook of Political Science*. London, Addison-Wesley, 1975.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. *O Município no Sistema Constitucional Brasileiro*. Belo Horizonte: UFMG, 1982.

ROZELL, M. J.; WILCOX, C. *Federalism: a very short introduction*. London: Oxford, 2019.

RUDZIO, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Springer, 1991.

SANTOS, José Augusto Lourenço dos; MATOS, Sumaia Tavares de Alvarenga. O princípio da subsidiariedade e sua aplicabilidade nos estados unitário e federal e na união Européia. Disponível em: <<http://fadipa.educacao.ws/ojs-2.3.3-3/index.php/cjuridicas/article/viewFile/2/3>>. Acesso em: 01 de mai. 2017

SANTOS, Karla Gabriele Bahia dos; SANTOS, Carlos Eduardo Ribeiro. Dependência municipal das transferências do fundo de participação dos municípios: uma análise para os municípios do Sul da Bahia entre 2008 e 2012. In: IV Semana do Economista e IV Encontro de egressos. 2014, Ilhéus. *Anais*, UESC, 2014.

SCHLEIERMACHER, Friedrich D. E. *Hermenêutica – Arte e técnica da interpretação*. Tradução e apresentação de Celso Reni Braidá. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

SEYMOUR, Michel; GAGNON, Alain-G. *Multinational Federalism: Problems and Prospects*. London: Palgrave Macmillan, 2012.

SONG, Xiaokun. Confederalism – A review of recent literature. In COPPIETERS, B. DARCHIASHIVILI, D; AKABA, N. *Federal practice – exploring alternatives for Georgia an Abkhazia*. Brussels: VUB Press, 2000.

SOUSA, Antonio Francisco de. *Fundamentos da tradução jurídica alemão-português*. São paulo: Saraiva, 2014.

SCHAKEL, A. H., LIESBET, H. MARKS. G. *Multilevel governance and the state.* In *The Oxford Handbook of Transformations of the State*. Oxford: Oxford University Press, p.266-282. 2015.

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

COCK. Vanessa Suelt. A influencia del federalismo dual en el nuevo régimen local español. Bogotá. *Estud. Socio-Juríd.* vol.12 Jan. 2010

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

SCHROEDER, L.; SMOKE, P. Intergovernmental fiscal transfers: concepts, international practice, and policy issues. In: Smoke, P.; Kim, Y. H. (Eds.). *Intergovernmental transfers in Asia: current practice and challenges for the future*. Manila: Asian Development Bank, 2003. p. 20-59.

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

STEFAN, Alfred. *Arguing Comparative Politics*. London: OUP Oxford, 2001.

_____. Federalism and Democracy: Beyond the U. S. Model. *Journal of Democracy*, v.10 n.4, p. 19-34, 1999.

STEIN, Michael; Lisa TURKEWITSCH. The Concept of Multi-level Governance in Studies of Federalism. *Political Science*. (2008).

STÖRMANN, W. Finanzausgleich nach 2020: Reformbedarf und Vorschläge zur Neuregelung. *List Forum*, 2014, 40, 2, S. 132–157, 2014.

QUINTILIANO, Leonardo David. Autonomia federativa: delimitação no Direito Constitucional Brasileiro. São Paulo. Tese de Doutorado, 321p. 2012.

TER-MINASSIAN, Teresa. Decentralization and Macroeconomic Management. International Monetary Fund (IMF). IMF Working Paper No. 97/155, 1997.

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.

TORRES, Silvia Faber. *O Princípio da Subsidiariedade no Direito Público Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário – Constituição Financeira, sistema tributário e estado fiscal*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

TRISTÃO, José Américo Martelli. A administração tributária dos municípios brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação. 2003. 172 f. Tese (Doutorado em Organização, Recursos Humanos e Planejamento) – EAESP/FGV, São Paulo, 2003.

TUMELERO, Silvana. *Intersetorialidade nas políticas públicas*. 2012. Disponível em: <http://uab.ufac.br/moodle/pluginfile.php/10246/mod_label/intro/Texto1_Silvana_Marta.pdf>. Acesso em: 10 de jul. 2017.

VEIGA, José Eli. Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Autores Associados, 2002.

WATTS, Ronald Lampman. *New federations experiment in the Commonwealth*. New York: Clarendon Press, 1966.

