



TEXTO DE REFERÊNCIA

Módulo I

Políticas públicas no federalismo brasileiro: competências das esferas de governo na gestão das políticas públicas

Aula 3

Políticas públicas no federalismo brasileiro, competências das esferas de governo na gestão das políticas públicas: avanços e desafios.

Regina Célia dos Reis¹

¹ Doutora em Ciências Sociais, concentração em Ciência Política, pela PUC/SP.



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	03
CAPÍTULO I – ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO ESTADO BRASILEIRO	08
1. PODER LEGISLATIVO	08
1.1 PODER LEGISLATIVO FEDERAL	08
1.2 PODER LEGISLATIVO ESTADUAL..	10
1.3 PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL.....	10
1.3 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	10
2. PODER EXECUTIVO	11
2.1 PODER EXECUTIVO FEDERAL	11
2.2 PODER EXECUTIVO ESTADUAL..	16
2.3 PODER EXECUTIVO MUNICIPAL.....	16
3. PODER JUDICIÁRIO	17
3.1 MINISTÉRIO PÚBLICO.....	19
CAPÍTULO II – DESAFIOS DO NOVO SISTEMA FEDERATIVO BRASILEIRO	19
CAPÍTULO III – POLÍTICAS PÚBLICAS E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS	24
CONSIDERAÇÕES FINAIS	33
BIBLIOGRAFIA	34



INTRODUÇÃO

Este texto tem o principal objetivo fornecer subsídios para compreensão a respeito da divisão de responsabilidades das três esferas de governo na gestão das políticas públicas.

Considerando o regime político presidencialista, este texto traz um panorama sobre como o federalismo brasileiro funciona na prática e relata ainda as maiores dificuldades dos governos em redirecionar o rumo de certas políticas públicas e de lidar com questões macroeconômicas.

Na introdução apresenta um breve histórico sobre a constituição do sistema federativo no Brasil. O Capítulo I trata da Estrutura e Funcionamento do Estado Brasileiro, ou seja, o papel dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. No Capítulo II algumas questões são colocadas a respeito dos Desafios do Novo Sistema Federativo Brasileiro pós Constituição de 1988, enquanto que o Capítulo III – Federalismo e Políticas Públicas - apresenta os dilemas e dificuldades dos entes federativos diante das recentes transformações. Como considerações finais são relacionados os principais desafios para a ampliação da capacidade da União, Estados e Municípios na execução das políticas públicas e o conseqüente fortalecimento do sistema federativo brasileiro.

A Constituição do Sistema Federativo Brasileiro

A Constituição brasileira de 1891 marcou o início do sistema federativo brasileiro. De concepção republicana e federativa, influenciada pela Constituição dos Estados Unidos da América, o texto incluiu o município autônomo como princípios fundamentais da organização política do Brasil.

Abrucio (1998) ao estudar os dilemas da centralização versus descentralização do poder na formação do Estado nacional brasileiro, conclui que, apesar da influência do modelo americano muito presente nas idéias de seu idealizador Rui Barbosa, o federalismo brasileiro assumiu características bem distintas. No caso da experiência americana, antes mesmo do surgimento da União, havia autonomia das unidades territoriais, já o



federalismo brasileiro nasceu em prol da descentralização em função do descontentamento que havia em relação ao centralismo imperial.

O autor afirma que durante o período da Primeira República, no modelo de Campos Sales, caracterizado como a “política dos governadores”, os governadores tinham papel predominante dentro do sistema político, legitimados pelas eleições presidenciais que passava por um acordo entre os Estados de São Paulo e Minas Gerais. Apesar de deter o poder moderador, o presidente não conseguia intervir nos estados mais importantes da Federação. Além disso, o poder da república se concentrava também nos partidos estaduais, ao contrário da forte presença dos partidos nacionais durante o Império.

Contudo, o fim da Primeira República se deu em meio ao discurso nacionalista de crítica ao modelo oligárquico, embora o federalismo brasileiro não tenha conseguido estabelecer uma relação de interdependência entre a União e os estados².

O chamado Estado Varguista-desenvolvimentista, do período de 30 a 45, de cunho centralizador, procurou acomodar os interesses do poder central e os objetivos das unidades estaduais. Após o golpe de novembro de 1937, o Estado Novo redefiniu o padrão de relações intergovernamentais através de um processo de modernização administrativa³, instituiu-se a prática do intervencionismo para garantir o controle do poder central sobre os estados.

“A engrenagem das relações “federativas” do Estado Novo estava completa: as interventorias, os “Daspinhos” e o Ministério da Justiça

² “Havia um desequilíbrio federativo acentuado que contrapunha, de um lado, dois estados muito fortes – Minas Gerais e especialmente São Paulo – contra uma União frágil frente a eles, e de outro, mais de uma dezena de unidades estaduais que mal podiam sobreviver pelas “próprias pernas”, necessitando de auxílio do Tesouro federal – o que na prática significava se filiar automaticamente ao bloco do “café com leite”. Sem real autonomia para todos os estados, torna-se difícil implementar um verdadeiro federalismo”. ABRUCIO (1998: p. 40)

³ “A modernização da estrutura administrativa e do quadro de pessoal da União também se fazia necessária, a fim de dar condições para que o Executivo Federal e a Presidência formassem realmente o centro político do sistema. A criação do Dasp e a multiplicação de agências públicas destinadas a atuar na área econômica foram os principais passos para fortalecer a burocracia pública federal.” “Os estados se tornaram praticamente órgãos administrativos do Governo Central.” ABRUCIO (1998: p. 44)



coordenavam a administração estadual, sob o controle geral do presidente da República (Campello de Souza, op.cit.:19), e a representação dos interesses econômicos seria feita pela via burocrático-corporativa. Em nome da modernização econômico-administrativa, os estados ficaram com menos autonomia do que as províncias do Império. Pensando no ideal de federalismo republicano, pode-se dizer que na Primeira República o federalismo tinha se dissociado da república, no Estado Novo o próprio federalismo tinha desaparecido.” (Idem C. A.. 47)

Abrucio (1998) destaca que, no período seguinte de 45 a 64, a Federação se tornou multipolarizada, ou seja, *“as relações federativas se tornaram mais equilibradas, pois União e estados se tornaram mais eqüi-potentes. Os estados recuperaram sua autonomia e a União, mediante o arranjo Varguista, aumentou seu raio de ação”* (Idem: p. 50). Porém, houve o fortalecimento do poder dos governadores devido ao uso de políticas clientelistas dos executivos estaduais⁴.

A quarta Constituição brasileira de 1946, influenciada pela situação pós-segunda guerra mundial, foi estabelecida também de forma republicana e federativa, aumentando a autonomia política e financeira dos municípios. *“Foi mantida a tríplice distribuição do poder político, registrando-se, entretanto, uma valorização do Município, possivelmente como antídoto à supercentralização imposta pelo governo ditatorial que acabava de ser deposto. Quem analisa com grande precisão essa valorização do nível municipal no sistema federativo definido em 1946 é o eminente jurista MIGUEL REALE, que, em trabalho inserido em sua obra Nos Quadrantes do Direito Positivo (Ed. Michalany, São Paulo, sem data, pág. 53), dá grande ênfase à autonomia municipal consagrada na Constituição, assinalando a conjugação de três requisitos indispensáveis à caracterização*

⁴ “A força dos governadores no período 45-64 os tornava candidatos naturais à Presidência da República. Dos quatro presidentes eleitos na Segunda República, dois haviam sido governadores (Juscelino Kubitschek e Jânio Quadros). Outros, como Ademar de Barros e Carlos Lacerda, foram eternos pleiteantes com grande poderio no cenário político nacional. No final do período de 45-64, quando turbulências e crises se fizeram presentes, os governadores tiveram importante papel. O governador gaúcho Leonel Brizola, com a formação da “cadeia da legalidade”, foi ator fundamental para que João Goulart tomasse posse. Já os governadores de São Paulo, Minas Gerais e Guanabara, Ademar de Barros, Magalhães Pinto e Carlos Lacerda, respectivamente, tiveram papel crucial no golpe de 64.” ABRUCIO (1998: p. 55).



de uma unidade federativa: a eleição de seus governantes, a previsão constitucional de competências exclusivas, incluindo competência legislativa, e a atribuição de competência tributária própria.” DALLARI (2005: p. 12)

Ainda de acordo com análises de Dallari (2005), neste período houve certa evolução e aperfeiçoamento da administração pública brasileira, apesar das dificuldades decorrentes da insuficiência financeira que comprometia a real autonomia das unidades federadas, que, mesmo com a inexistência de subordinação jurídica, continuavam numa situação real de dependência.

“Apesar dessas imperfeições, no regime da Constituição de 1946 houve grande desenvolvimento das administrações municipais, surgindo nessa fase muitos consórcios intermunicipais para a realização de obras e serviços de interesse comum. A par disso, muitos Municípios participaram de acordos, com governos estaduais e com o governo federal, para o recebimento de apoio técnico e financeiro para a realização de empreendimentos de interesse local ou para a complementação de serviços estaduais e federais, tendo sido criados vários modelos jurídicos para a formalização desses acordos. Manteve-se a organização federativa, com suas características básicas fixadas na Constituição, sobretudo com a preservação da autonomia política dos Estados-membros e dos Municípios, mas, ao mesmo tempo, surgiram inovações importantes na organização administrativa, procurando dar efetividade às prioridades então fixadas.” (Idem: p. 14)

Com o golpe militar de 1964, houve um novo processo de centralização do poder central no Brasil, o regime autoritário passou a controlar os níveis subnacionais de poder, Estados e municípios perdem toda autonomia política.

“Setores importantes foram entregues a administradores improvisados, pelo critério único da absoluta subserviência ao comando militar superior, os instrumentos jurídicos de expressão da vontade popular foram eliminados e o exagero de sigilo nas decisões políticas e administrativas, agravado pela censura à imprensa, favoreceu a corrupção. Por tudo isso, ainda agravado pelo uso arbitrário dos instrumentos tradicionais de poder e de controle social, o novo regime praticamente anulou o federalismo, que só ressurgiu com o fim do período militar e se redefiniu com a aprovação da Constituição de 1988 por uma Assembléia Constituinte.” (Idem C. A.: p. 15)



O sistema federativo teve papel preponderante para o fracasso do projeto centralizador e autoritário. Os militares demonstraram inabilidade para controlar os níveis subnacionais e eliminar a base da classe política, assim dá-se a ascensão dos governadores, de modo que mais tarde exerceriam importante papel na transição regime ditatorial para a democracia. (ABRUCIO: 1997)

A Constituição de 1988 consagrou o sistema federativo brasileiro baseado numa forma de organização em que se estabelece um pacto, reconhecendo a autonomia das esferas territoriais de poder, porém permitindo formas de cooperação entre os entes autônomos da federação. A relação intergovernamental é uma característica comum de todas as federações, apesar das similaridades e diferenças existentes em cada modelo implantado. A nova carta reafirmou o poder central da União e com Estados-membros, Municípios e o Distrito Federal autônomos como entes federativos identificados em determinado espaço territorial. *“Note-se, entretanto, que esse novo ente federativo tem autonomia, elegendo seu próprio governo e exercendo poder legislativo limitado ao seu espaço territorial.”* DALLARI (2005: p. 16)

A Constituição significa a soma dos fatores reais do poder que rege um país. Lassale (1980) estabelece uma distinção entre duas Constituições presentes numa sociedade: a Constituição real e efetiva e outra Constituição escrita. Com a transformação dos fatores reais do poder, transforma-se também a Constituição vigente no país. Uma Constituição escrita será boa e duradoura somente quando corresponder à Constituição real e tiver suas raízes nos fatores reais do poder.

No caso brasileiro, a Constituição de 1988 significou uma reação ao projeto estatal implantado pelos militares, refletindo as aspirações de uma sociedade multifacetada. Além disso, esta carta não mais resistiu às exigências da globalização, se de algum modo continha aspectos nacionalistas, estes foram amenizados pela necessidade de redução da capacidade de intervenção do Estado na economia. Este é um exemplo de transformação dos fatores reais do poder que, por sua vez, exige mudanças da carta constitucional.



CAPÍTULO I

ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO ESTADO BRASILEIRO⁵

A federação brasileira se constitui num sistema de três níveis incorporando os municípios, juntamente com os estados, como partes integrantes da federação. A Constituição de 1988 reafirma a tradição histórica de autonomia dos municípios e controle mínimo dos estados no tratamento das questões locais. Há certos casos de intervenção do governo federal nos estados e dos estados nos municípios.

Portanto, na estrutura do Estado brasileiro, o exercício do poder é atribuição de órgão distintos e independentes, cada um possui uma função e há ainda um sistema de controle entre eles regido pelas leis e a Constituição.

O Estado tem o papel de indutor do desenvolvimento, regulador da atividade econômica, fomentador, prestador de serviços, garantidor da lei e da ordem, promotor da equidade e do equilíbrio social.

Os três níveis de governo têm seus próprios poderes legislativos e os níveis federal e estaduais seus próprios poderes judiciários.

1. PODER LEGISLATIVO

1.1 Poder Legislativo Federal

O Poder Legislativo cumpre papel imprescindível perante a sociedade do País, visto que desempenha três funções primordiais para a consolidação da democracia: representar o povo brasileiro, legislar sobre os assuntos de interesse nacional e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.

⁵ Para detalhamento destas informações, foram também realizadas pesquisas junto ao portal do Governo Federal.



A Câmara dos Deputados exerce atividades que viabilizam a realização dos anseios da população, mediante discussão e aprovação de propostas referentes às áreas econômicas e sociais, como educação, saúde, transporte, habitação, entre outras, sem descuidar do correto emprego, pelos Poderes da União, dos recursos arrecadados da população com o pagamento de tributos.

Assim, a Câmara dos Deputados compõe-se de representantes de todos os Estados e do Distrito Federal, o que resulta em um Parlamento com diversidade de idéias, revelando-se uma Casa legislativa plural, a serviço da sociedade brasileira.

O Poder Legislativo Federal é formado por um sistema bicameral, tendo como órgãos a Câmara dos Deputados, representando a população, e o Senado, que representa as unidades da Federação. Câmara dos Deputados e Senado constituem a base do Congresso Nacional.

Os estados são representados no Senado Federal, mas não no executivo, embora possam ser indicados cargos de acordo com interesses de vários estados e filiação partidária das lideranças estaduais que integram a coalizão de apoio ao poder executivo federal. Os Estados e o Distrito Federal são representados por três senadores, eleitos majoritariamente, com mandato parlamentar de oito anos, renovado de quatro em quatro anos. Dentre as competências do Senado Federal está a aprovação prévia de magistrados; ministros do Supremo Tribunal Federal – STF, Tribunal de Contas da União indicados pelo presidente da República; chefes de missão diplomática; governador de território; presidente e diretores do banco central; e procurador geral da República.

A Câmara dos Deputados integra o Poder Legislativo Federal e tem a função de elaborar leis. Os parlamentares são eleitos pelo sistema proporcional, ou seja, de acordo com a população de cada Estado de origem ou Distrito Federal. O mandato parlamentar é de quatro anos, com previsão mínima de oito e a máxima de 70 deputados representantes de cada unidade da Federação.



Compete também à Câmara dos Deputados eleger os membros do Conselho da República e autorizar, por dois terços dos seus membros, a instauração de processo contra o presidente e o vice-presidente da República e os ministros de Estado.

1.2 Poder Legislativo Estadual

O Poder Legislativo Estadual é exercido pelas Assembléias Legislativas, em 26 Estados, e pela Câmara Legislativa, no Distrito Federal. Os representantes são eleitos para mandatos de quatro anos, sendo permitida a reeleição. Nessas casas são produzidas leis e a prestação de contas dos governadores apreciadas anualmente visando avaliar o cumprimento das metas previstas do Plano Plurianual e a execução dos programas e orçamentos, com base em parecer técnico emitido pelos Tribunais de Contas Estaduais.

1.3 Poder Legislativo Municipal

O Poder Legislativo nos municípios é exercido pela Câmara Municipal, integrada por vereadores eleitos, que também fiscaliza os atos do Poder Executivo, inclusive os das empresas administradas indiretamente pelas Prefeituras. Anualmente, seus integrantes analisam a prestação de contas dos prefeitos, auxiliados pelo Tribunal de Contas do Município.

Os vereadores tratam de matérias de interesse local e se pronunciam, entre outros temas, sobre orçamento anual; abertura e operações de crédito; dívida pública municipal; e planos e programas municipais de desenvolvimento. A Câmara pode, também, exercer a função julgadora, quando julga os próprios vereadores, o prefeito e o vice-prefeito, por infrações político-administrativas.

Tribunal de Contas (Tribunal de Contas da União - TCU, Tribunais de Contas dos Estados - TCE)

A Constituição de 1988 conferiu ao TCU e TCEs o papel de auxiliar o Congresso Nacional e Assembléias Legislativas no exercício do controle externo. Com sede no Distrito Federal, o Tribunal de Contas da União (TCU), da União, em seus Estados, os



TCEs e em alguns Municípios, não integram a estrutura do poder judiciário, pois são órgão auxiliares e de orientação do poder legislativo, auxiliar no exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entes da Federação.

Possui quadro próprio de pessoal e jurisdição nos 26 Estados e no Distrito Federal do país⁶. No controle externo, aprecia as contas anuais do Presidente da República, Governadores e Prefeitos e julga as contas dos administradores e responsáveis por bens e valores públicos.

2. PODER EXECUTIVO

2.1 Poder Executivo Federal

A União detém o maior e o mais importante leque de competências exclusivas, compreendendo 25 itens do artigo 21 da Constituição Federal de 1988. O governo federal atua, constitucionalmente, seja criando normas, implantando programas ou prestando serviços à população, propondo legislação sobre questões como: energia elétrica, trânsito, transporte, mineração e educação.

É comum aos três níveis, a responsabilidade pela provisão da maioria dos serviços públicos, tais como:

- Saúde e assistência pública
- Assistência aos portadores de deficiência
- Preservação do patrimônio histórico, artístico, cultural, paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos
- Proteção do meio ambiente e dos recursos naturais
- Cultura, educação e ciência
- Preservação das florestas, as fauna e da flora

⁶ E também os Tribunais de Contas dos Municípios do Belém - PA, Goiânia – GO, Fortaleza – CE, Salvador – BA, São Paulo – SP e Rio de Janeiro – RJ.



- Agropecuária e abastecimento alimentar
- Habitação e saneamento
- Combate à pobreza a aos fatores de marginalização social
- Exploração das atividades hídricas e minerais
- Segurança do trânsito
- Políticas para pequenas empresas
- Turismo e lazer

Como atribuição atípica, o Executivo exerce o controle do Judiciário, indicando, para sabatina e aprovação no Senado federal, e depois nomeação de ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) e dos demais tribunais superiores; o controle do Legislativo, participando da elaboração das leis, por meio de sanção ou veto aos projetos; e, também, a indicação de 1/3 (um terço) dos ministros do Tribunal de Contas da União (TCU).

Por se tratar de um regime político presidencialista, o Presidente da República é chefe de estado e de governo, e exerce o comando das Forças Armadas. Adota as diretrizes das opções políticas do Estado. É formado por órgãos da administração direta, como mistérios, e indireta, como as empresas públicas.

A Presidência da República e Vice-presidência estão à frente da estrutura da administração pública federal, auxiliados por diversos órgãos e entidades controladas, de forma direta ou indireta.⁷

Administração pública federal realiza as políticas de acordo com as finalidades do Estado. Para execução de programas, estabelece prioridades na aplicação dos recursos públicos, descritas no Plano Plurianual (PPA), relacionando os projetos de longo prazo com a Lei Orçamentária Anual. O Orçamento Geral da União prevê, por exemplo, recursos para a construção ou recuperação de estradas federais. Da mesma forma, que os orçamentos

⁷ O poder público, nos seus três níveis federal, estadual ou municipal, pode desenvolver políticas públicas na forma de sua administração direta, ou seja, com orçamento, gestão e controles próprios; ou então na forma da administração indireta, de modo a atribuir às autarquias, fundações, empresas públicas, agências reguladoras, a execução de políticas públicas.



estaduais definem recursos para obras nos Estados e os orçamentos das prefeituras, nos municípios.

Faz parte da gestão pública federal a organização de **Conselhos** como espaços de co-gestão para as decisões de políticas públicas. Existe uma variedade enorme de conselhos dentro do governo, como os de consulta, assessoramento e de gestão de programas territoriais e setoriais⁸.

Os Conselhos possuem caráter deliberativo formalmente atribuído, suas decisões devem estar de comum acordo com os interesses da maioria da população, não apenas referendar as decisões do poder executivo e dos demais setores organizados. Exerce o papel de controle social de fiscalização e avaliação dos atos do executivo, de controle da aplicação dos recursos públicos e seu impacto econômico-social em termos de benefícios para a população.

Os **Ministérios e Autarquias** que compõem o governo federal têm a função de auxiliar o Presidente da República no exercício do poder executivo. Além de elaborar normas, formular, acompanhar e avaliar o programas federais, são encarregados de estabelecer estratégias, diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos públicos.

As **Autarquias**, em especial, são entidades autônomas, auxiliares e descentralizadas da administração pública, fiscalizada e tutelada pelo Estado, com patrimônio formado com recursos próprios, cujo objetivo é executar serviços de natureza estatal ou que interessam à coletividade, como por exemplo, caixas econômicas, institutos de previdência, etc.. Trata-se de execução descentralizada de atividades típicas de Estado que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

Há também as **Agências Reguladoras**, que fazem parte da administração pública indireta, fiscalizam a prestação de serviços públicos praticados pela iniciativa privada, são responsáveis pela regulação de setores específicos da economia. São dois tipos: as que exercem típico poder de polícia, com imposição de limitações administrativas, fiscalização

⁸ Ver relação dos Conselhos em documento anexo Para Saber Mais Sobre o Tema.



e repressão; e as que regulam e controlam as atividades que constituem objeto de concessão, permissão ou autorização de serviço público ou de concessão para exploração de bem público. Atualmente existem nove agências reguladoras, mas nem todas realizam atividades de fiscalização⁹.

As **Agências de Desenvolvimento Regional** em sua maioria são constituídas sob a forma de sociedade civil sem fins lucrativos, com objetivo de unir as instituições públicas e privadas para a promoção do desenvolvimento regional sustentável, com foco nos setores econômicos estratégicos de cada localidade.¹⁰

As **Agências de Pesquisa**, como por exemplo, o CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, a FINEP – Financiadora de Estudos e Pesquisas - e a FAPESP – Fundo de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, como também outras agências de programas, atuam com objetivo de promover o desenvolvimento científico, tecnológico e econômico do país. Para tanto, são investidos recursos públicos através da seleção dos melhores projetos que apontem retorno social e econômico.

O **Sistema Financeiro Nacional** é formado por doze instituições bancárias vinculadas ao governo federal: o Banco Central do Brasil; Banco da Amazônia; Banco do Brasil; Banco do Estado de Santa Catarina; Banco do Estado do Ceará; Banco do Estado do Maranhão; Banco do Estado do Piauí; Banco do Nordeste do Brasil; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Caixa de Construções de Casas para o Pessoal do Comando da Marinha e a Caixa Econômica Federal.

Vinculado aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, o **Banco Central** visa assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda e a solidez do Sistema Financeiro Nacional¹¹. É responsável pelas questões macroeconômicas, relativa às políticas monetária e cambial;

⁹ Ver relação das Agências em documento anexo Para Saber Mais Sobre o Tema.

¹⁰ Ver KLINK (2001) e REIS (2005).

¹¹ O Banco Central também atua junto aos Bancos Comerciais (Privados) concedendo-lhes crédito contra garantias em títulos. Maiores informações sobre o sistema financeiro podem ser obtidas na Aula II deste Módulo II.



e às questões de ordem microeconômicas. Considerando o conjunto de atribuições legais e regulamentares, as funções do Banco Central são:

- a) formulação, execução e acompanhamento da política monetária (adequar o volume dos meios de pagamento a real capacidade da economia e absorver recursos sem causar desequilíbrios nos preços);
- b) controle das operações de crédito em todas as suas formas, o âmbito do sistema financeiro;
- c) formulação, execução e acompanhamento da política cambial e de relações financeiras com o exterior;
- d) organização, disciplinamento e fiscalização do Sistema Financeiro Nacional, do Sistema de Pagamentos Brasileiro e do Sistema Nacional de Habitação e ordenamento do mercado financeiro;
- e) emissão de papel-moeda e de moeda metálica e execução dos serviços do meio circulante.

A Política Monetária no Brasil é executada dentro do Sistema de Metas para a Inflação (SMPI). Por esse sistema, o Conselho Monetário Nacional (CMN) estabelece a meta para a inflação. A partir dessa meta, o Comitê de Política Monetária do Banco Central (Copom) reúne-se periodicamente para analisar a economia brasileira e a tendência futura da inflação e decidir qual a taxa de juros necessária para atingir a meta.¹²

As **Empresas Públicas** também fazem parte da administração indireta, atuam setorialmente e, sua maioria, são vinculadas aos Ministérios. Realizam atividades de natureza econômica ou industrial de interesse coletivo, criadas para realizar atividades nos moldes da iniciativa privada¹³.

O Brasil possui 92 **Embaixadas** no exterior, além das Missões/Delegações, Consulados. O país tem intensificado as relações com demais países de língua portuguesa e enfatizado

¹² Maiores informações sobre o Banco Central podem ser obtidas por meio do endereço <http://www.bcb.gov.br>

¹³ Ver relação das Empresas Públicas em documento anexo Para Saber Mais Sobre o Tema.



o processo de integração regional com o Mercosul e outros organismos regionais e financeiros.

As **Fundações** ligadas ao governo federal executam políticas setoriais e são vinculadas aos Ministérios. Realizam atividades não lucrativas e atípicas do poder público, mas de interesse coletivo, como educação, cultura, pesquisa, merecedoras do amparo estatal¹⁴.

Pertencem à estrutura da administração pública federal, as **Instituições de Ensino** voltadas para a formação dos servidores públicos, como a Escola de Administração Fazendária (Esaf) e a Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Além disso, há também as Escolas Técnicas, as Escolas Federais, Militares, Faculdades e Universidades.

2.2 Poder Executivo Estadual

O Poder Executivo Estadual é exercido pelo Governador e integra, de forma indissolúvel, a República Federativa do Brasil. Tem por princípios e objetivos: o respeito à unidade da Federação, às constituições Federal e Estadual, à inviolabilidade dos direitos e garantias fundamentais, entre outros. Por isso, o Estado exerce em seu território toda a competência que não lhe seja vedada pela Constituição Federal.

A organização político-administrativa compreende os Municípios, regidos por leis orgânicas próprias, coletam o maior imposto em termos de volume de arrecadação. No entanto, a capacidade decisória, financeira e administrativa dos estados é desigual devido às diferenças econômicas entre as regiões.

2.3 Poder Executivo Municipal

Os municípios gozam de autonomia de acordo com a Constituição Federal e as Constituições Estaduais. Cada município é regido por uma Lei Orgânica aprovada por dois

¹⁴ Ver relação das Fundações em documento anexo Para Saber Mais Sobre o Tema.



terços dos membros da Câmara Municipal. A Lei Orgânica Municipal está para o município, assim como a Constituição Federal está para o País. O Poder Executivo Municipal tem como chefe o Prefeito, que é escolhido entre maiores de 21 anos para exercer um mandato de quatro anos, por meio de eleições diretas e simultâneas.

O prefeito, como chefe do Executivo municipal, tem atribuições políticas e administrativas que se consolidam em atos de governo e se expressam no planejamento das atividades, obras e serviços municipais. Cabem ao prefeito, ainda, a apresentação, sanção, promulgação e veto de proposições e projetos de lei. Anualmente, o Executivo municipal elabora a proposta orçamentária, que é submetida à Câmara dos Vereadores.

A capacidade dos governos locais de implementar políticas e de arrecadar recursos próprios é bastante diferenciada. A partir dos anos 90, os municípios passaram a ser os principais provedores dos serviços de saúde e de educação fundamental, com regras e recursos estabelecidos pelo governo federal.

3. PODER JUDICIÁRIO

Ao **Supremo Tribunal Federal (STF)** compete processar e julgar, originariamente, as causas e os conflitos entre a União, entidades da administração indireta, os Estados e o Distrito Federal. É considerado o guardião da Constituição, julga, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão contrariar dispositivo constitucional, declara a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal e julga válida lei ou ato de governo contestado perante a Constituição.

Para eleição do Ministro do Supremo Tribunal Federal, os magistrados são indicados pela presidência da República, passam por aprovação prévia do Senado e posteriormente é nomeado pelo Presidente da República depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal (Parágrafo Único do Art. 101, da CF).



O **Superior Tribunal de Justiça (STJ)** foi criado pela Constituição de 1988, para ser um órgão de convergência da justiça comum, apreciando causas oriundas de todo território nacional.

A aplicação da legislação eleitoral é acompanhada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), pelos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), por juízes e juntas eleitorais. Expede normas, assegura a organização e o exercício de direitos políticos como os de votar e ser votado.

A legislação trabalhista e a **Justiça do Trabalho** surgiram no Brasil como resultado do processo de luta e de reivindicações operárias que se desenrolavam no exterior e no País. A Justiça do Trabalho foi prevista pela Constituição de 1934. Entretanto, foi a Constituição de 1946 que a transformou em órgão do Poder Judiciário e a de 1988 estabeleceu que em cada unidade da Federação haveria "pelo menos um" Tribunal Regional do Trabalho.

À Justiça do Trabalho compete tudo o que se relacionar com conflitos entre trabalhadores e empregadores, no plano individual ou coletivo, resultante da relação de emprego. Os servidores públicos, porém, por decisão do Supremo Tribunal Federal, estão fora da competência da Justiça do Trabalho.

O **Tribunal Superior do Trabalho (TST)**, com sede em Brasília, e jurisdição em todo o território nacional, tem por principal função uniformizar a jurisprudência trabalhista. O TST julga recursos de revista, recursos ordinários e agravos de instrumento contra decisões de TRTs e dissídios coletivos de categorias organizadas em nível nacional, além de mandados de segurança, embargos opostos a suas decisões e ações rescisórias.

O **Superior Tribunal Militar (STM)** é a mais antiga corte superior do País. Desde sua fundação, à Justiça Militar da União cabe funções judiciais e administrativas, embora o Poder Judiciário lhe tenha sido, efetivamente, atribuído pela Constituição de 1934, é especializada em processar e julgar os crimes previstos em lei que envolvam militares da Marinha, Exército e Aeronáutica.



A Constituição Federal de 1988 reorganizou a estrutura do Poder Judiciário, visando à descentralização e conseqüente agilização do processo legal. Extinto o Tribunal Federal de Recursos, em seu lugar foram criados cinco **Tribunais Regionais Federais (TRF)**, com sede nas cinco regiões político-administrativas do País: Brasília, Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre e Recife. Dentre as matérias de interesse coletivo que tramitam nesta Corte, destacam-se as de natureza previdenciária e tributária.

Ministério Público

Além disso, há também o Ministério Público, com representação na União, Estados e Distrito Federal, criado pela Constituição de 1988, cuja função é defender a ordem jurídica e zelar pelo cumprimento da lei, atuando também nas áreas Militar e do Trabalho. É um órgão do poder executivo que tem como função a “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Atua em defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, do patrimônio nacional, do patrimônio público e social, do patrimônio cultural, do meio ambiente, dos direitos e interesses da coletividade, especialmente das comunidades indígenas, da família, da criança, do adolescente e do idoso.

CAPÍTULO II

DESAFIOS DO NOVO SISTEMA FEDERATIVO BRASILEIRO

Embora os conceitos de descentralização e federalismo não sejam sinônimos, o debate em torno dos programas de democratização dos anos 80 baseia-se na redução do papel do Estado, através das políticas de descentralização das instâncias decisórias e administrativas e, ao mesmo tempo, na construção de um modelo federativo de organização territorial do poder político.



Fiori (1995) recupera a hipótese de Vilfredo Pareto de que “a história das instituições políticas regia-se por um movimento pendular e recorrente, de forma que os grandes períodos de centralização do poder seriam irremediavelmente sucedidos por eras de descentralização política e vice-versa”¹⁵. Quase todo século XX caminhou para a centralização do poder: o período pós-revolução soviética; a guerra fria após a Segunda Guerra Mundial; os estados do “welfare states”, os estados socialistas ou ainda os estados desenvolvimentistas, todos rumaram para forte centralização do poder.

O movimento da globalização econômica do capitalismo, intensificado a partir dos anos 90, e o forte processo de desregulamentação afetaram o funcionamento dos estados nacionais e a viabilidade dos sistemas federativos, principalmente em países como o Brasil de extenso território e populações heterogêneas. Depois de duas décadas de globalização constata-se o aumento da concentração da riqueza, má distribuição do progresso tecnológico e forte concentração do poder de decisão:

“independente dos conceitos ou designações, o grande denominador comum está no reconhecimento de que, hoje, o mundo obedece a uma hierarquia de poder político, econômico e tecnológico cujo vértice superior está ocupado por um bloco constituído por um grupo de três a cinco governos e algumas centenas de empresas que se constituem, aliás, no que a literatura ideológica chama de “mercados” responsáveis pela “correta” alocação dos recursos mundiais. e é a partir desse oligopólio ou diretório que vem sendo refeita a hierarquização dos demais países e regiões, segundo o grau de interesse que elas possam ter para os seus países e as suas firmas constitutivas, a partir de onde vão estruturando-se as famosas redes interligadas e “desterritorializadas” da produção e das finanças.” Fiori (1995: p.29)

¹⁵ Sobre o conceito de federalismo o autor afirma ainda que “As discussões jurídico-constitucionais demonstram clara dificuldade para formular uma definição universal válida do que seja o federalismo, e a própria teoria política não consegue dizer com precisão qual seja a divisão de poder adequada e a forma institucional correta de organização de um Estado federado. Mas não é impossível distinguir duas tendências básicas na definição do federalismo enquanto fenômeno histórico e como proposta política e constitucional.” Cita ainda que para diversos autores “o essencial no federalismo sempre foi a preservação política simultânea da unidade de objetivos de um povo e da diversidade espacial de seus interesses, compatibilizados na forma de um pacto constitucional em que são, simultaneamente, definidos os espaços e os limites das duas soberanias”. FIORI (1995: p. 19-23)



Desse ponto de vista, a globalização e interdependência não são sinônimas de convergência e cooperação, mas sim de concentração do poder. Observa-se um quadro de acirrada competição entre governos: a fragmentação das economias nacionais, onde ocorre uma integração isolada às redes de produção e comércio globalizadas; o aumento da guerra fiscal, um processo em cadeia onde se busca transferir o ônus das ações públicas; aumento das desigualdades territoriais; além do que, os desequilíbrios macroeconômicos impedem os governos nacionais de gerirem com eficácia suas funções sistêmicas. Contudo, todos estes fatores comprometem diretamente a consolidação de uma institucionalidade federativa, este processo de descentralização, por sua vez, agrava ainda mais os conflitos sociais.

Ainda não se encontrou a Constituição que retratasse a realidade brasileira, haja vista a influência dos vários períodos de crise do Estado brasileiro. Também, à medida que o Estado aumenta, percebe-se certo distanciamento entre os que governam e os que são governados. A legitimidade do poder de representação só pode se firmar se corresponder às necessidades e aspirações, materiais e morais, de uma sociedade.

A estrutura federativa no Brasil sofreu grandes mudanças, desde o processo de redemocratização, o que levou a modificação da distribuição do poder político no país. Ou seja, após o colapso do modelo centralizador e autoritário erigido no regime militar. Porém, a nova Constituição de 1988 baseou-se numa concepção de descentralização do poder central do Estado, conferindo novas atribuições e maior autonomia dos poderes locais. Vários autores analisaram a descentralização política do estado brasileiro a partir deste período, apontando essencialmente que, apesar dos seus aspectos democráticos, contrários ao modelo centralizador e autoritário do regime anterior, o novo federalismo brasileiro trouxe aos governos sub-nacionais os encargos para os quais estados e municípios não tinham como arcar, ao mesmo tempo induziu à competição e à guerra fiscal predatória.¹⁶ Logo se tornaram evidentes as fragilidades administrativas dos mesmos de tal forma que continuavam dependentes de recursos estaduais e federais.

¹⁶ Sobre o sistema federativo no Brasil ver também, entre outros: Almeida (1995); Arretche (1999); Fiori (1995); Stepan (1999); Camargo (2001) e Rezende (2001).



Abrucio (2001) afirma que a descentralização se reduziu à municipalização, pois a Constituição de 1988 conferiu a cada ente federativo um rol de políticas públicas, algo incomum na experiência internacional. O autor destacou três obstáculos a este projeto:

“a) a grande maioria dos municípios brasileiros não tem como se auto-sustentar, mesmo recebendo repasse de recursos dos demais níveis de governo. A desigualdade do país e a heterogeneidade de situações no plano local inviabilizam o modelo do municipalismo autárquico. (...)”

b) há um desnível muito grande entre os governos locais também na configuração administrativa e política. Muitos não têm ainda a capacidade e os quadros técnicos para, sozinhos resolverem os seus problemas de ação coletiva e produção de políticas públicas. Além disso, a democratização local não foi uniforme nem acabou com todos os vícios patrimoniais de nosso sistema político. (...)”

c) os instrumentos de parceria e cooperação no plano subnacional são reduzidos ou, quando existentes, frágeis institucionalmente. A ótica neocolonialista prevalecente nos últimos anos teme a criação de instâncias supramunicipais. Por esta razão, figuras como as regiões metropolitanas e os consórcios têm tido pouca efetividade.” ABRUCIO (2001: p.102)

A lógica da descentralização trouxe consigo grandes mudanças para o sistema tributário brasileiro. Em resumo, o conceito de competitividade se sobrepôs aos princípios de equidade e equilíbrio das finanças públicas.

As alterações inseridas na Constituição de 1988, no tocante ao sistema tributário, provocaram fragmentação das receitas entre as esferas da Federação, impossibilitando o atendimento das demandas reais da população, como os da saúde, educação, segurança pública, etc..

Rezende (2003) argumenta que o debate a respeito da reforma tributária deve passar pela recuperação de princípios fundamentais da reforma tributária brasileira realizada em 1967. Neste caso o imposto sobre a renda assumiu papel preponderante e os impostos únicos, sobre combustíveis, energia e telecomunicações definidos como impostos especiais. Além



disso, a redistribuição da receita federal com estados e municípios se dava a partir dos fundos gerais e setoriais, como forma de equilibrar a repartição de receitas.

Este modelo de federalismo se baseou no reforço da capacidade tributária de estados e municípios, através do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) na competência dos estados e no Imposto sobre Serviços (ISS) na competência dos municípios. Como mecanismo de repartição de receitas, havia os fundos de participação, com funções distributivas e os fundos setoriais de infra-estrutura, com funções de cooperação.

“Assim, ao mesmo tempo em que a recuperação dos tributos federais e a ampliação da competência tributária de estados e municípios permitiam uma melhor exploração das bases tributárias próprias, a criação dos fundos de participação permitia que aquelas unidades federadas, cuja base econômica fosse insuficiente para garantir um orçamento compatível com as necessidades de sua população, pudessem ter a sua receita reforçada por recursos provenientes dos repasses fornecidos pelos fundos constitucionais.”

(Rezende 2003: p. 26)

Com a Constituição de 1988, os fundamentos do modelo tributário de 1967 foram mantidos, mas o regime de partilha e transferências de recursos foram abandonados. Isso comprometeu a cooperação intergovernamental e, conseqüentemente, a implantação de políticas prioritárias para o desenvolvimento.¹⁷

A abertura econômica dos anos 90, de proteção da política de importação e redução das exportações, o sistema de tributação prejudicou ainda mais a competitividade dos produtos brasileiros. Além disso, o governo federal abandonou as políticas voltadas ao desenvolvimento das regiões menos favorecidas ampliando as desigualdades entre as regiões Norte e Nordeste e Sul e Sudeste.

¹⁷ Estudo detalhado sobre o sistema tributário brasileiro encontra-se na Aula II deste Módulo II.



A realidade dos entes federativos aponta para a necessidade de mudanças nos mecanismos de transferências de recursos, baseadas na cooperação financeira intergovernamental, a fim de reduzir as disparidades existentes e promover o desenvolvimento das regiões.

Portanto, a partir dos anos 80, emergiu no Brasil um modelo de federalismo completamente descentralizado, tendo o município como ente federado, definindo-se um grande número de competências conjuntas dos três níveis de poder. Kugelmas (2001) analisa que após a crise política e econômica, acima de tudo de fragilidade do poder central, que resultou no afastamento do presidente Collor em 1992, constitui-se no país uma situação política que levou o governo brasileiro à implantação do Plano Real, visando credibilidade fiscal ao plano de estabilização, iniciando-se um período de reversão da trajetória descentralizadora¹⁸. Assim, propunha-se uma reforma profunda do Estado e a inserção do país na ordem econômica internacional.

Ao mesmo tempo em que se insistiam nas medidas de controle da inflação, aumentavam os conflitos decorrentes da ampliação das dívidas dos Estados com a União, mas nem por isso a superação destes impasses significou o fortalecimento do pacto federativo. Somado a isto, o autor cita também a ausência de um sistema partidário forte como mais um aspecto da fragmentação e descentralização de poder.

CAPÍTULO III

POLÍTICAS PÚBLICAS E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

A partir da década de 30, o Brasil passou por grandes transformações decorrentes do processo de desenvolvimento industrial. A industrialização estimulou o fluxo migratório, de modo que grande parte da população se deslocou das áreas rurais para os centros

¹⁸ KUGELMAS (2001) analisa o autor que neste período “Estabeleceu-se uma progressiva ampliação dos percentuais da arrecadação do imposto de renda e do IPI destinados aos fundos de participação, atingindo, em 1993, 21.5% e 22.5%, respectivamente. Outras formas de repartição dos recursos arrecadados em nível federal foram também especificadas no Art. 159. O principal recurso estadual, o ICM teve suas bases ampliadas e transformou-se no atual ICMS. Também os municípios foram beneficiados pelo aumento percentual a eles destinado deste último imposto”.



urbanos. O crescimento populacional das cidades levou à formação das metrópoles e regiões metropolitanas.

Nos Estados Unidos, este processo de formação dos grandes centros urbanos, que remonta a década de 30, alterou significativamente as relações intergovernamentais. Os governos estaduais não tinham capacidades administrativas e financeiras para atender as novas demandas da sociedade quanto aos problemas e conflitos sociais das metrópoles. Assim, o governo federal passou a intervir no plano subnacional.

No caso da Alemanha e do Canadá, como exemplo de países federativos, outras experiências de articulação metropolitana surgiram. “Em certos países unitários também foram criadas instituições de cunho metropolitano. Um exemplo é o de Bolonha, Itália, onde uma gestão de cunho metropolitano estabeleceu-se por meio do *Accordo per la Città Metropolitana*, assinado em 15 de fevereiro de 1994, envolvendo 48 municípios (ABRUCIO E SOARES (2001). A partir de então, o modelo de desenvolvimento da terceira Itália, baseado no pequeno capital, foi instituído baseado num sistema cooperativo a partir da criação de agências de desenvolvimento econômico regional com participação do estado e sociedade civil.

A partir da segunda metade dos anos 50, o Brasil inicia a expansão da produção industrial após a vinda das empresas multinacionais produtoras de veículos automotivos atraídas pelo Plano de Metas do governo JK. O parque industrial automotivo foi sendo constituído envolvendo também outros setores como, por exemplo, o ramo petroquímico.

O desenvolvimento econômico industrial conduzido sob a lógica do interesse do grande capital trouxe sérios problemas para o desenvolvimento desordenado, sobretudo, para as grandes metrópoles.

Na década de 80, considerada década perdida, ocorre o esgotamento do modelo nacional desenvolvimentista e a estagnação da economia após décadas de acelerado crescimento. O modelo de economia nacional incluindo mecanismos de redução das medidas protecionistas induziu as indústrias do setor automotivo a promoverem reestruturações produtivas, tecnológicas e organizacionais para tornarem-se mais competitivas.



O processo de reestruturação produtiva e as grandes inovações tecnológicas, associados aos mecanismos de desregulamentação, redução do papel intervencionista no Estado na economia, favoreceu a descentralização e *flexibilização* da produção, de modo que as transnacionais se deslocaram em busca de redução dos custos de produção,

Com isso, grandes indústrias multinacionais iniciaram um processo de transferência de importantes unidades de produção instaladas nas grandes metrópoles, como, por exemplo, na Grande São Paulo, para outras cidades do interior do estado de São Paulo ou para outras regiões do país. As empresas foram atraídas a instalar unidades produtivas em municípios que pudessem oferecer determinados incentivos, tais como: doação de terrenos para instalação das plantas industriais; melhor infra-estrutura viária e logística nas regiões da Grande São Paulo; isenção de impostos estaduais e locais; concessão de empréstimos pelo estado a taxas inferiores as do mercado, além das possíveis vantagens de custo menor da força de trabalho nestas cidades, como também prevendo inexistir pressão de sindicatos mais atuantes.

Os estudos indicaram que, na maior parte dos casos, o protecionismo seletivo direcionado principalmente às empresas montadoras de capital multinacional, não acelerou a dinâmica das economias locais, muito menos a geração de novos empregos.

Com o deslocamento das indústrias, de vários setores, dos grandes centros para as regiões periféricas, surgem novas regiões a partir da transformação econômica e urbana destas localidades, como por exemplo: São Paulo (Taubaté/Campinas/São José dos Campos/Ribeirão Preto/Sorocaba/Baixada Santista); Rio de Janeiro (Resende); Paraná (São José dos Pinhais/ Paranaguá); Bahia (Camaçari); Minas Gerais (Betim); Goiás e Rio Grande do Sul. Estas mudanças provocaram conseqüências negativas para a economia local destas regiões, em conseqüência da acirrada competição entre estados e municípios, provocada pela descentralização dos capitais, produtores e investidores, em busca de vantagens competitivas, como menores taxas do imposto predial e territorial urbano – IPTU, do Imposto sobre Serviços – ISS, da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICM, até mesmo controle de serviços de água, esgoto, transporte e comunicações.



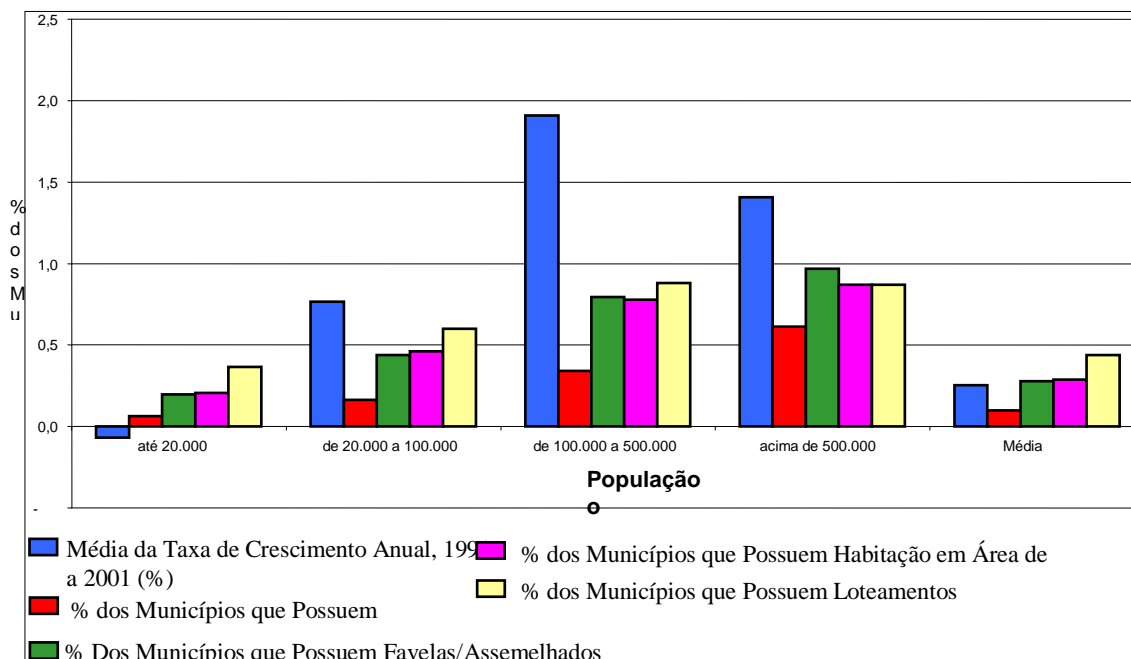
Com isso, a partir dos anos 80, ocorre um desmonte gradual do sistema da Região metropolitana, em função da desaceleração econômica das regiões, como também pelo esvaziamento desta estrutura de governança metropolitana, acelerado pela retração do governo federal no tratamento das questões metropolitanas, com redução da atenção política e recursos financeiros.

O Brasil possui 5.564 municípios, $\frac{3}{4}$ deles têm menos de 20.000 hab. (19% da população total). Apenas 31 municípios com mais de 500 mil habitantes concentram 27% da população. 70% da população vive em 10% do território. 40% da população urbana vive em uma das 23 Regiões Metropolitanas.

As Regiões Metropolitanas foram criadas em 1973. Com a Constituição de 1988 sua criação passou a ser uma atribuição dos estados. De acordo com o Censo 2000, existem 23 Regiões Metropolitanas, compreendendo 386 municípios.

Após essa data foram criadas as Regiões Metropolitanas de Petrolina e Juazeiro (nos estados de Pernambuco e Bahia) e de Terezina e Timon (nos estados do Piauí e Maranhão)- RIDE. Em janeiro de 2002, Santa Catarina instituiu mais três Regiões Metropolitanas (Foz do Rio Itajaí, Carbonífera e Tubarão).

Situação dos municípios de acordo com presença de assentamentos precários e irregulares



Fonte: Ministério das Cidades

No território metropolitano os efeitos dos processos de segregação socioespacial se expressam de maneira mais contundente. Nas metrópoles, vastas áreas são constituídas por espaços completamente desprovidos de urbanidade, oportunidades e possibilidades, sobretudo nos municípios da periferia metropolitana.

De acordo com Fiori (1995) *“as condições de desintegração em que se encontram a maioria desses Estados periféricos, abalados pelas suas crises fiscais e políticas e, às vezes, pelo ataque ideológico e político de um liberalismo extremamente irracional, podem estar indicando que o caminho de sua reconstrução passará pelos poderes locais. Porém, nesse caso, ao contrário do que se imaginou, essa tarefa já não se daria na forma de um programa de descentralização, mas da reconstrução, a partir de baixo, dos corpos políticos e identidades cidadãos e da própria institucionalidade de um novo Estado. Nesse caminho, os grandes municípios ou metrópoles deverão ocupar, muito provavelmente, um lugar proeminente de decisivo para as demais unidades federadas.”*

Os municípios-sedes apresentam dinâmicas socioespaciais distintas dos demais municípios que compõem as regiões metropolitanas. Em alguns estados foram criadas regiões



metropolitanas sem haver capacidade de administrá-las, falta sustentabilidade financeira das regiões metropolitanas, não existem de tributos para as regiões metropolitanas.

A Constituição Federal de 1988 definiu o papel dos estados na articulação dos municípios das regiões metropolitanas. Em muitos casos, os governos de estados têm desenvolvido políticas metropolitanas em diversas áreas como segurança, preservação ambiental, transportes, abastecimento de água, saneamento, educação, saúde, habitação, porém através de uma política autônoma e sem estabelecer uma relação mais sistemática ou consulta prévia com os poderes locais/municipais. Porém, todas estas ações dos governos estadual e federal têm sido insuficientes para a concretização de uma política metropolitana capaz de dar conta dos enormes desafios e conflitos da esfera macro-regional.

Gouvêa (2003) cita alguns dos principais fatores que dificultam ações efetivas de articulação dos municípios das regiões metropolitanas brasileiras, tais como: a resistência dos grandes municípios em “*ceder parte de sua autonomia em favor de uma instância superior*”; resistências por parte de governos estaduais de que “*o surgimento de um organismo metropolitano, atuando no campo de uma determinada política estratégica, poderia se sobrepor a alguma instituição estadual já existente*”; ausência de pressão da sociedade, preocupada com seu cotidiano imediato, pelo fato de que as intervenções metropolitanas são de difícil percepção dado seu caráter infra-estrutural; “*inadequação dos recursos financeiros aos objetivos metropolitanos*”, sobretudo por parte da União.¹⁹

O Governo Federal entende que não há como desconsiderar a dimensão territorial dos problemas metropolitanos, acredita que é necessária a formulação de uma política de desenvolvimento regional e urbano que contemple a complexidade dos problemas, de forma conjunta com estados e municípios e com participação da sociedade. Aprofundar o

¹⁹ “Tais impedimentos estão diretamente relacionados ao tipo de municipalismo que se forjou no País, caracterizado por uma postura isolacionista e voltada apenas para os problemas do próprio município, que Celso Daniel (2001) denominou de municipalismo “autáquico”. GOUVÊA, Ronaldo G. O nascimento da consciência metropolitana. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Revista do Legislativo: N° 37 – julho/dezembro/2003.



debate em torno de questões como o financiamento, buscando mecanismos efetivos de viabilização metropolitana combinando recursos da União, Estados e dos municípios²⁰.

No contexto das mudanças do sistema federativo no Brasil, o forte movimento de relações de competição entre esferas de governo pode, ao mesmo tempo, resultou em experiências localizadas de cooperação, ou seja, a competição paradoxalmente estimulou a inovação. Na esfera da política local, a articulação entre governos municipais pode proporcionar outras formas de organização, fundar modernos laboratórios de políticas públicas. Diante dos efeitos negativos do processo de descentralização, os municípios buscam mecanismos de fortalecimento do poder local a partir de ações políticas regionalizadas.

Um destes exemplos é a prática do consorciamento entre municípios. Os consórcios públicos são formados por dois ou mais entes da federação, para a realização de objetivos de interesse comum, em qualquer área. Conforme mencionado anteriormente, a partir da Constituição de 1988, os municípios assumiram maiores competências em relação às políticas sociais descentralizadas, com isso, a maioria dos consórcios públicos se formou para melhor prestar os serviços da saúde, promover o desenvolvimento regional, gerir o tratamento de lixo, água e esgoto da região ou construir novos hospitais ou escolas.

Várias experiências de consórcios públicos tiveram início embora tendo sido considerados meros pactos de cooperação, de natureza precária e sem personalidade jurídica, assim como os Convênios. Fóruns regionais, comitês temáticos e consórcios têm assumido papéis dos estados, complementando ou mesmo substituindo-os quando ausentes.

A distribuição dos consórcios entre municípios segundo as regiões do país evidencia que essa prática é quase que uma exclusividade do Sul e do Sudeste, onde 58% dos municípios participam de consórcios, contra 24% no Centro-Oeste e 12% no Nordeste e Norte.

A principal atribuição dos Consórcios é a gestão pública compartilhada visando a solução de problemas comuns. Através das relações de parceria entre entes federativos é possível a

²⁰ Esta avaliação faz parte dos documentos resultantes das Conferências das Cidades realizadas pelo Ministério das Cidades, que criou o Conselho das Cidades.



ampliação da capacidade técnica, gerencial e financeira melhorando, deste modo, a prestação de serviços públicos.

O quadro abaixo indica os únicos dados nacionais disponíveis sobre a quantidade de municípios consorciados por áreas de atuação, embora não seja possível mencionar a quantidade de consórcios existentes em todo país.

TIPO DE CONSÓRCIO	NÚMERO DE MUNICÍPIOS
Saúde	1.969
Aquisição e/ou uso de máquinas e equipamentos	669
Educação	241
Habitação	64
Serviços de abastecimento de água	161
Serviços de esgotamento sanitário	87
Tratamento ou disposição final de lixo	216
Processamento de dados	88

Fonte: Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública (IBGE, 2001)

Estes dados indicam que, na maioria dos casos, os consórcios foram criados para desenvolvimento de políticas públicas específicas, tais como da área da saúde, do meio ambiente, recursos hídricos, turismo, e grande concentração de consórcios na área de infra-estrutura.

A partir de agosto de 2003, o governo federal iniciou vários debates sobre a formação e funcionamento dos consórcios públicos, sob a coordenação da Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais e participação dos ministérios da Casa Civil, Integração Nacional, Cidades, Saúde e da Fazenda. Estas discussões resultaram na finalização de uma proposta de regulamentação do artigo 241 da Constituição²¹ que trata de proporcionar

²¹ Em 04 de junho de 1998, o Congresso Nacional, através da Emenda Constitucional n° 19, aprovou a introdução do artigo 241 ao texto da Constituição Federal estabelecendo a possibilidade dos entes



maior segurança jurídica e administrativa às parcerias entre os entes consorciados. Baseado neste dispositivo, em julho de 2004, o Presidente da República encaminhou ao Poder Legislativo o projeto de lei sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos, tendo sido aprovado e publicado decreto regulamentar, nº 6.017, em janeiro de 2007.

Pretende-se maior consistência e operacionalidade aos consórcios, fortalecer estes arranjos intermunicipais, como os consórcios públicos, como uma das principais medidas com vistas às condições ideais para o estabelecimento de um novo pacto federativo.

Indiscutivelmente não há como considerar o papel e funcionamento dos consórcios públicos fora do contexto da articulação política metropolitana, pois estas ações poderão interferir na gestão metropolitana dos Estados. No que diz respeito à nova lei dos consórcios públicos, do ponto de vista jurídico, Dallari (2005) afirma que a participação em consórcios de municípios integrantes da região metropolitana não viola os artigos 25, § 3º, e 43 da Constituição Federal que orienta a instituição de Regiões Metropolitanas pelos Estados, responde que tais artigos possuem *“caráter genérico, objetivando a organização e o planejamento integrados, para execução de funções públicas de interesse comum, de Municípios limítrofes situados no mesmo Estado. É apenas medida de racionalização administrativa, que não implica a gestão associada de serviços públicos nem autoriza a transferência de encargos, serviços, pessoal e bens. Assim, pois, a criação de Regiões Metropolitanas não será afetada, de qualquer modo, pela instituição dos consórcios públicos, não havendo e nem se estabelecendo com a aprovação do Projeto impedimento algum para que o mesmo Município integre Região Metropolitana e participe de consórcio público.”* (Idem N.A.p.34) O autor afirma também que não há *“incompatibilidade entre a inclusão de um Município numa região em desenvolvimento e sua participação num consórcio público. São esferas jurídicas diferentes, subordinadas a objetivos e regras diferentes, sem que uma interfira na outra. Não há, portanto, na participação em consórcios públicos, por parte de Municípios integrantes de regiões*

federativos formalizarem os consórcios públicos e os convênios de cooperação, autorizando a gestão associada de serviços públicos.



metropolitanas ou de regiões em desenvolvimento, nenhuma violação dos artigos 25, §3º, e 43 da Constituição, sendo juridicamente compatível essa dupla participação.” (Idem N.A.p.34,35)

No entanto experiências de articulação intermunicipal, como da Região do Grande ABC (Santo André, São Bernardo, São Caetano, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra), demonstram que somente a regulamentação jurídica dos consórcios não será suficiente para se alcançar a esperada eficiência na gestão pública e o desenvolvimento das regiões. A concretização dos principais projetos regionais do GABC se deu, sobretudo, como resultado da vontade política dos representantes do poder público em relações formais e informais de parceria com a sociedade civil. Neste caso, se constituíram dois mecanismos de cooperação regional no GABC: o Consórcio Intermunicipal, de caráter formal e estritamente público; a Câmara Regional, de caráter informal envolvendo a participação da sociedade civil e a Agência de Desenvolvimento Econômico, organização não governamental mista, ou seja, envolvendo representantes do setor público e do segmento empresarial.

Considerações finais

No caso brasileiro, a Constituição de 1988 refletiu aspirações de uma sociedade multifacetada, e vem sofrendo a transformação dos fatores reais de poder, sobretudo com as novas demandas macroeconômicas internacionais.

O movimento da globalização econômica do capitalismo e o processo de desregulamentação afetaram o funcionamento dos estados nacionais e a viabilidade dos sistemas federativos, constata-se o aumento da concentração da riqueza e maior concentração do poderes de decisão.



Por isso, o fortalecimento do sistema federativo brasileiro depende de muitas mudanças para se alcançar a almejada eficiência no atendimento dos serviços essenciais à população através da gestão das políticas públicas, sejam estas, federais, estaduais e municipais.

A necessidade de uma reforma política é um dos temas atualmente em debate defendido por aqueles que acreditam que é preciso fortalecer o sistema partidário brasileiro e melhorar a representação das populações dos estados e municípios no sistema legislativo. Para que se possa na prática garantir os princípios constitucionais e os direitos fundamentais da sociedade.

Outro desafio está na proposta de reforma do sistema tributário brasileiro a fim de reduzir as desigualdades econômicas entre as regiões do país.

Há grandes dificuldades para se alcançar a constituição de um federalismo cooperativo. Embora tendo sido previsto na Constituição de 1988 a divisão institucional compartilhada entre os entes federativos, o grande número de competências concorrentes e as diferentes capacidades dos governos subnacionais dificulta a implementação de políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes.

As experiências recentes e localizadas têm mostrado que a cooperação entre o poder público e sociedade civil parece ser o caminho mais viável visando a intermediação de interesses e negociação de conflitos. Também há necessidade de mecanismos institucionais eficientes de cooperação evitando-se assim a competição entre União, estados e municípios.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, F. “A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro”. In: Federalismo na Alemanha e no Brasil/ Wilhelm Hofmeister e José M. B. Carneiro (Org.) – Fundação Konrad Adenauer, Série Debates n° 22, Vol. I, 2001



ABRUCIO, Fernando e SOARES, Márcia M.. Redes Federativas no Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisas n° 24, 2001.

ABRUCIO, Fernando. A Nova Política dos Governadores. São Paulo: Lua Nova N°40/41, 1997.

ABRUCIO, Fernando. Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.

AFFONSO Rui e BARROS, Pedro Luiz. (org). A Federação em Perspectiva. São Paulo: Fundap, 1995.

ARBIX, Glauco. Descentralização e Poder Local. São Paulo: Hucitec Finatec, 2004.

ARRETCHE, Marta. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 14, Junho, 1999.

BOBBIO, Norberto. O Futuro da Democracia. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Parecer de 14 de janeiro de 2005. Subchefia de Assuntos Federativos da Casa Civil

DOWBOR, Ladislau. Desafios da Globalização. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2001.

DOWBOR, Ladislau. O Que é Poder Local. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1999.

FIORI, J.L. “O federalismo diante do desafio da globalização”. In: A Federação em Perspectiva. Rui Affonso e Pedro Luiz Barros da Silva (Orgs.). Fundap, São Paulo, 1995, pág.19 e 23

FIORI, José Luís - Os Moedeiros Falsos - O novo papel do Estado frente à Globalização. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.



GOUVÊA, Ronaldo G. O nascimento da consciência metropolitana. Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Revista do Legislativo: N° 37 – julho/dezembro/2003.

IANNI, Octavio. A Cidade Global. V. 88, n. 2 mar/abr, 1994.

IANNI, Octavio. Teorias da globalização. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

KLINK, Jeroen. A cidade-região: regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista, Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

KUGELMAS, E. “A evolução recente do regime federativo no Brasil”. Federalismo na Alemanha e no Brasil/ Wilhelm Hofmeister e José M. B. Carneiro (Org.) – Fundação Konrad Adenauer, Série Debates n° 22, Vol. I, 2001

KUGELMAS, Eduardo. A evolução recente do regime federativo no Brasil. In: HOFMEISTER, Wilhelm, e CARNEIRO, J. M. M. Federalismo na Alemanha e no Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates n° 22, Vol. I, 2001.

MARTINS, Carlos Estevam - Da globalização da Economia à Falência da Democracia, in Revista Economia e Sociedade, Unicamp, n°6, Jun/96.

MORIN, Edgar. Saberes Globais e Saberes Locais – O olhar Transdisciplinar. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2000.

Parecer Jurídico Dalmo de Abreu Dallari – Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 14 de janeiro de 2005.

PUTNAM, Robert. Comunidade e Democracia: A experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2003.



REIS, Regina C. Articulação Política Regional: a experiência do Grande ABC (1990 – 2005) – Tese de Doutorado: Programa de Ciências Sociais. PUC/SP, 2005.

Retratos Metropolitanos – A experiência do Grande ABC em perspectiva comparada - Consórcio Intermunicipal Grande ABC, Santo André, 2001.

REZENDE, Fernando e AUGUSTO, Fabrício (orgs.). Descentralização e Federalização Fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

REZENDE, Fernando e AUGUSTO, Fabrício (orgs.). Federalismo e Integração Econômica Regional Desafios para o Mercosul. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

SANTOS, Milton. Por uma outra globalização. Do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2000.

SINGER, Paul - Globalização Positiva e Globalização Negativa: A Diferença é o Estado. São Paulo: Revista Novos Estudos CEBRAP, nº48, julho/97.

SOUZA, Marcelo Lopes. O Desafio Metropolitano. Rio de Janeiro: Editora Bertrand, 2001.

STEPAN, Alfred (Org.) Democratizando o Brasil. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1988.