

A DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS E O FEDERALISMO COOPERATIVO BRASILEIRO⁽¹⁾

*DECENTRALIZATION OF SOCIAL POLICIES
AND THE BRAZILIAN COOPERATIVE FEDERALISM*

Gilberto Bercovici^()*

RESUMO

O processo de descentralização das políticas sociais que vem ocorrendo no Brasil desde 1988 é aqui analisado em suas relações com a repartição de competências federais estabelecida na Constituição de 1988 e com a crise do Estado brasileiro, que compromete a efetivação do modelo federal cooperativo previsto no texto constitucional.

Palavras-chave

Federalismo cooperativo, Descentralização, Crise do Estado, Políticas sociais, desigualdades regionais.

ABSTRACT

The process of social policy decentralization that has been conducted in Brazil since 1988 is analyzed in relation to the distribution of federal competences established in the Constitution of 1988, and to the crisis of the Brazilian State, which undermines the effectiveness of the cooperative federal model enacted in the constitutional text.

(*) Doutor em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da USP.

(1) Parte da argumentação deste artigo foi desenvolvida na nossa tese de doutorado (em vias de publicação pela Editora Max Limonad): Gilberto BERCOVICI, *Desequilíbrios Regionais: Uma Análise Jurídico-Institucional*, mimeo, Tese de Doutorado, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2000, especialmente nos capítulos 4 e 5.

Keywords

Cooperative Federalism, Decentralization, Crisis of the State, Social Policies, Regional Inequalities.

**A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NO FEDERALISMO
COOPERATIVO BRASILEIRO**

Nos regimes federais, tradicionalmente, compete à União buscar a redução das desigualdades regionais. No Brasil, a forte presença estatal na economia contribuiu para que o Governo Federal ocupasse um papel de fundamental importância nas políticas de desenvolvimento regional⁽²⁾. Desta maneira, os fundos públicos (receitas tributárias, gastos da União e das estatais federais, incentivos fiscais e empréstimos públicos) são fundamentais nas relações federativas, especialmente em países com enormes disparidades regionais como o nosso. A estruturação federal pressupõe transferência considerável de recursos públicos entre as regiões, fundamentada no princípio da solidariedade⁽³⁾.

Dentre estas complexas relações de interdependência entre a União e os entes federados, no federalismo cooperativo, devemos distinguir a

(2) José Roberto Rodrigues AFONSO, "Questão Tributária e o Financiamento dos Diferentes Níveis de Governo", in Rui de Britto Álvares AFFONSO & Pedro Luiz Barros SILVA (orgs.), *A Federação em Perspectiva: Ensaios Selecionados*, São Paulo, FUNDAP, 1995, pp. 315-316; Fernando REZENDE, "El Federalismo Fiscal en Brasil", in Alicia Hernández CHÁVEZ (coord.), *Hacia un Nuevo Federalismo?*, México, Colégio de México/Fideicomiso Historia de Las Américas/Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 227 e 240; e Celina Maria de SOUZA, "Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização", in *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, IUPERJ, 1998, vol. 41, n. 3, pp. 575-576.

(3) Cf. Rui de Britto Álvares AFFONSO, "A Federação no Brasil: Impasses e Perspectivas", in Rui de Britto Álvares AFFONSO & Pedro Luiz Barros SILVA (orgs.), *A Federação em Perspectiva*, cit., pp. 57-58; e Rui de Britto Álvares AFFONSO, "Descentralização e Reforma do Estado: A Federação Brasileira na Encruzilhada", in *Economia e Sociedade* n. 14, Campinas, Instituto de Economia da UNICAMP, junho de 2000, pp. 132-133. Vide também José Roberto Rodrigues AFONSO, "Descentralização Fiscal: Revendo Idéias", in *Ensaio FEE*, Porto Alegre, 1994, vol. 15, n. 2, pp. 354-355. De acordo com Enoch Rovira: "En efecto, sea porque la propia Constitución otorga a la Federación una competencia de financiación más amplia que su próprio ámbito de competencia material, sea porque exista un desequilibrio financiero entre ésta y los miembros, de modo que mientras la Federación dispone de una mayor capacidad financiera de la que exige la atención a sus propias funciones, los miembros acusan un déficit de capacidad, que les impide satisfacer adecuadamente las responsabilidades que les encomienda la Constitución, en la actualidad constituye norma común el hecho de que la Federación acuda con sus propios fondos a la financiación de importantes sectores de la actividad de los miembros. Aun cuando la entrega de tales fondos no se realice en muchos casos claramente bajo la forma de transferencias condicionadas, resulta evidente que las instancias centrales adquieren, por esta vía indirecta, una cuota de influencia sobre el ámbito competencial próprio de los miembros superior a la prevista explícitamente por el texto constitucional. La Federación contribuye a la financiación de ciertas actuaciones de los miembros en función del interés general implícito en las mismas, de modo que tales actuaciones son consideradas también por las instancias centrales como de próprio interés. A partir de ahí se crea también un espacio de común interés, propicio para el desarrollo de fórmulas de cooperación en la relación entre las dos instancias" in Enoch Alberti ROVIRA, *Federalismo y Cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, p. 374.

coordenação da cooperação propriamente dita. A coordenação é, na realidade, um modo de atribuição e exercício conjunto de competências no qual os vários integrantes da Federação possuem certo grau de participação. A vontade das partes é livre e igual, com a manutenção integral de suas competências: os entes federados sempre podem atuar de maneira isolada ou autônoma. A coordenação é um procedimento que busca um resultado comum e do interesse de todos. A decisão comum, tomada em escala federal, é adaptada e executada autonomamente por ente federado, adaptando-a às suas peculiaridades e necessidades⁽⁴⁾.

A materialização da coordenação na repartição de poderes são as competências concorrentes⁽⁵⁾. A União e os entes federados⁽⁶⁾ concorrem em uma mesma função, mas com âmbito e intensidade distintos. Cada parte decide, dentro de sua esfera de poder, de maneira separada e independente, com a ressalva da prevalência do direito federal⁽⁷⁾. Esse tipo de repartição é o previsto pelo art. 24 da Constituição de 1988⁽⁸⁾.

(4) Enoch Alberti ROVIRA, *Federalismo y Cooperacion en la Republica Federal Alemana*, cit., pp. 361-365, 367-369 e 463-477.

(5) Vide Kenneth C. WHEARE, *Federal Government*, London/New York, Oxford University Press/Royal Institute of International Affairs, 1947, pp. 79-84. De acordo com vários autores, a técnica das competências concorrentes seria típica do federalismo cooperativo. Cf. Fernanda Dias Menezes de ALMEIDA, *Competências na Constituição de 1988*, São Paulo, Atlas, 1991, p. 53.

(6) No caso brasileiro, há uma divergência doutrinária sobre a questão de os municípios participarem, ou não, da repartição das competências concorrentes, por não estarem previstos expressamente no art. 24 da Constituição de 1988 como titulares dos poderes elencados, ao lado da União e Estados. Na opinião de Fernanda Menezes de Almeida, apesar de não constarem expressamente no art. 24 da CF, os municípios não foram excluídos da repartição de competências concorrentes. Para ela, a titularidade dos municípios está garantida pelo art. 30, II da Constituição, que dá competência aos municípios para legislar de maneira suplementar no que lhes couber. Vide Fernanda Dias Menezes de ALMEIDA, *Competências na Constituição de 1988*, cit., pp. 80, 125, 139 e 167-171. Esta é a posição que consideramos mais adequada, dentro do sistema constitucional de 1988. Em sentido contrário, vide especialmente Tercio Sampaio FERRAZ Jr., "Normas Gerais e Competência Concorrente – Uma Exegese do Art. 24 da Constituição Federal", in *Revista Trimestral de Direito Público* n. 7, São Paulo, Malheiros, 1994, pp. 19-20.

(7) Enoch Alberti ROVIRA, *Federalismo y Cooperacion en la Republica Federal Alemana*, cit., pp. 84-85, 89-95, 366-367 e 462-463. De acordo com Enoch Rovira, a disposição que determina a prevalência do direito federal sobre o direito estadual (e, no nosso caso, também o direito municipal) é uma "norma de colisão" (*Kollisionsnorm*), não de competência. Essa determinação da prevalência do direito federal (na Constituição de 1988 está expressa no art. 24, § 4º) não diz respeito à repartição de competências entre a União e os demais entes federados, mas como devem ser resolvidos eventuais conflitos oriundos da repartição, determinando, nestes casos, qual é o direito válido. Vide Enoch Alberti ROVIRA, *ibidem*, pp. 119-128. Vide também Konrad HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20ª ed., Heidelberg, C. F. Müller Verlag, 1999, p. 116. Em relação ao caso brasileiro, é necessário definirmos o que deve ser entendido por "normas gerais", previstas nos §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 24 da Constituição de 1988. De acordo com Tercio Sampaio Ferraz Jr., a expressão "normas gerais" exige que seu conteúdo seja analisado de maneira teleológica. As "normas gerais" devem se reportar ao interesse fundamental da ordem federativa. Como a Federação brasileira têm por fundamento a solidariedade, que exige a colaboração de todos os seus integrantes, existe a necessidade de uniformização de certos interesses como base nesta cooperação. Dessa maneira, toda matéria que ultrapassar o interesse particular de um ente federado porque é comum, ou seja, interessa a todos, ou envolver conceituações que, se fossem particularizadas num âmbito subnacional, gerariam conflitos ou dificuldades nacional-

Já a cooperação propriamente dita foi assim definida por Rovira: “La cooperación, en sentido estricto, se diferencia cualitativamente de estas anteriores relaciones, al consistir propiamente en una toma conjunta de decisiones, en un coejercicio de las competencias, y, consiguientemente, en una corresponsabilización de las actuaciones realizadas bajo tal régimen. Una determinada función o competencia no se realiza ya de forma autónoma y separada por cada instancia, con todos los límites externos de aplicación al caso, sino de forma conjunta, de modo que tal función o competencia, para que se traduzca en concretas actuaciones, sólo puede ser ejercida conjuntamente por varias partes, que deben actuar mancomunadamente”⁽⁹⁾.

Na cooperação, nem a União nem qualquer ente federado pode atuar isoladamente, mas todos devem exercer sua competência conjuntamente com os demais⁽¹⁰⁾. Na repartição de competências, a cooperação se revela nas chamadas competências comuns, consagradas no art. 23 da Constituição de 1988. Nas competências comuns, todos os entes da Federação devem colaborar para a execução das tarefas determinadas pela Constituição⁽¹¹⁾. E mais: não existindo supremacia de nenhuma das esferas na exe-

mente, é matéria de “norma geral”. Cf. Tercio Sampaio FERRAZ Jr., “Normas Gerais e Competência Concorrente – Uma Exegese do Art. 24 da Constituição Federal”, cit., pp. 18-19. Apesar de a prevalência do direito federal estar expressa no nosso texto constitucional, ainda há aqueles que alegam que a Constituição não definiu qual deveria ser a hierarquia entre os níveis de governo, na repartição das competências concorrentes. Vide, nesse sentido, Fernando Luiz ABRUCIO, *Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização Brasileira*, São Paulo, Hucitec/ Departamento de Ciência Política da USP, 1998, p. 105.

(8) Para Raul Machado Horta, a Constituição de 1988 abandonou a tradição constitucional anterior, onde a competência concorrente dizia respeito apenas à suplementação, pelos Estados, da legislação de competência privativa da União. O art. 24 da Constituição, em sua opinião, deu autonomia material e formal à competência concorrente, ao definir matérias próprias que são objeto das normas gerais federais e das normas suplementares estaduais. Vide Raul Machado HORTA, “Repartição de Competências na Constituição Federal de 1988”, in *Direito Constitucional*, 2ª ed., Belo Horizonte, Del Rey, 1999, pp. 356-357 e 366-368.

(9) Enoch Alberti ROVIRA, *Federalismo y Cooperacion en la Republica Federal Alemana*, cit., p. 369.

(10) Enoch Alberti ROVIRA, *Federalismo y Cooperacion en la Republica Federal Alemana*, cit., pp. 369-370 e 487. Vide também Raul Machado HORTA, “Repartição de Competências na Constituição Federal de 1988”, cit., pp. 364-366.

(11) Para Fernanda Menezes de Almeida, a idéia das competências comuns a mais de uma esfera, estabelecida pelo art. 23 da Constituição de 1988, é proveniente, pela similaridade entre as matérias abrangidas, do art. 10, *caput*, da Constituição de 1934: “Art. 10 – Compete concorrentemente à União e aos Estados: I, velar na guarda da Constituição e das leis; II, cuidar da saúde e assistencia publicas; III, proteger as bellezas naturaes e os monumentos de valor historico ou artistico, podendo impedir a evasão de obras de arte; IV, promover a colonização; V, fiscalizar a applicação das leis sociaes; VI, difundir a instruccão pública em todos os seus graus; VII, crear outros impostos, além dos que lhes são attribuidos privativamente”. Cf. Fernanda Dias Menezes de ALMEIDA, *Competências na Constituição de 1988*, cit., pp. 81 e 140. Vide também Raul Machado HORTA, “Repartição de Competências na Constituição Federal de 1988”, cit., p. 364. No entanto, apesar de parte das matérias ser similar, e da patente influência da Constituição de 1934, bem como da de 1946, sobre o constituinte de 1988, não podemos ignorar a diferença conceitual existente entre competências concorrentes e competências comuns, que, como estamos analisando, não é apenas de nomenclatura.

cução dessas tarefas, as responsabilidades também são comuns, não podendo nenhum dos entes da Federação se eximir de implementá-las, pois o custo político recai sobre todas as esferas de governo⁽¹²⁾. A cooperação parte do pressuposto da estreita interdependência que existe em inúmeras matérias e programas de interesse comum, o que dificulta (quando não impede) a sua atribuição exclusiva ou preponderante a um determinado ente, diferenciando, em termos de repartição de competências, as competências comuns das competências concorrentes e exclusivas⁽¹³⁾.

O interesse comum viabiliza a existência de um mecanismo unitário de decisão, no qual participam todos os integrantes da Federação. Na realidade, há dois momentos de decisão na cooperação. O primeiro se dá em âmbito federal, quando se determina, conjuntamente, as medidas a serem adotadas, uniformizando-se a atuação de todos os poderes estatais competentes em determinada matéria. O segundo momento ocorre em âmbito estadual ou regional, quando cada ente federado adapta a decisão tomada em conjunto às suas características e necessidades. Na cooperação, em geral, a decisão é conjunta, mas a execução se realiza de maneira separada, embora possa haver, também, uma atuação conjunta, especialmente no tocante ao financiamento das políticas públicas⁽¹⁴⁾.

A fonte da cooperação federal é a Constituição. Fora dos casos expressamente previstos no texto constitucional (obrigatórios ou facultativos⁽¹⁵⁾),

(12) Vide especialmente Sueli Gandolfi DALLARI, *Os Estados Brasileiros e o Direito à Saúde*, São Paulo, Hucitec, 1995, pp. 38-42 e 79-80. Vide também Marta ARRETCHE, *Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização*, Rio de Janeiro/São Paulo, Revan/FAPESP, 2000, p. 56.

(13) Enoch Alberti ROVIRA, *Federalismo y Cooperacion en la Republica Federal Alemana*, cit., pp. 373-374. Esta diferenciação entre competências comuns e concorrentes (decisão conjunta x decisão isolada ou independente) nem sempre é percebida pelos doutrinadores nacionais. Alguns, como Fernanda Menezes de Almeida, entendem que ambas as categorias são utilizadas no mesmo sentido pelo constituinte: "A competência material do artigo 23 foi designada como competência 'comum', termo que, no caso, tem o mesmo sentido de 'concorrente'", in Fernanda Dias Menezes de ALMEIDA, *Competências na Constituição de 1988*, cit., p. 139. A cooperação, assim, é matizada em coordenação, com o agravante, ainda, de ser a instituição das competências comuns interpretada como algo dispensável, que só aumentaria a preponderância da União sobre os entes federados. Cf. Fernanda Dias Menezes de ALMEIDA, *ibidem*, pp. 139-140, 142-44 e 174.

(14) Enoch Alberti ROVIRA, *Federalismo y Cooperacion en la Republica Federal Alemana*, cit., pp. 374-376.

(15) A cooperação pode ser obrigatória ou facultativa. A cooperação obrigatória é exigida diretamente pela Constituição: determinada competência só pode ser exercida de forma conjunta (casos previstos no art. 23 da Constituição de 1988). Já na cooperação facultativa, a Constituição prevê uma distribuição alternativa de competências entre a União e os entes federados, permitindo ou estimulando que atuem em conjunto. Nesse caso, a Constituição estabelece os critérios da cooperação: uma vez que se decide atuar em cooperação, esta só pode ocorrer nos termos previstos no texto constitucional. Há ainda a cooperação voluntária, ou livre, baseada em acordo entre as partes, que podem, inclusive, decidir atuar de forma distinta ao disposto na Constituição. Vide Enoch Alberti ROVIRA, *Federalismo y Cooperacion en la Republica Federal Alemana*, cit., pp. 487-490. O Brasil é um exemplo de Federação em que a cooperação é obrigatória, conforme o art. 23 da Constituição. Já na Alemanha, a cooperação pode ser obrigatória (artigo 91, 'a', da Lei Fundamental Alemã), facultativa (artigo 91, 'b', da Lei Fundamental Alemã) ou livre (como ocorreu inúmeras vezes).

predomina o princípio da separação e independência no exercício das competências constitucionais⁽¹⁶⁾. No caso brasileiro, as competências comuns do art. 23 da Constituição, após sua regulamentação pela lei complementar prevista no parágrafo único do mesmo artigo, serão obrigatórias para a União e todos os entes federados⁽¹⁷⁾. A lei complementar prevista não poderá retirar nenhum ente da titularidade das competências comuns, nem restringi-las⁽¹⁸⁾.

A QUESTÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO

O processo de elaboração do sistema tributário e financeiro durante a Assembléia Constituinte de 1987/1988 teve como característica a polarização regionalista, não ideológica, dos debates⁽¹⁹⁾. Desse modo, tornou-se lugar-comum afirmar que a Constituição de 1988 atribui receitas, mas não encargos, para Estados e municípios. Para solucionar o “grave desequilíbrio fiscal” gerado pela Constituição, seria necessária total reformulação, com base na descentralização e no princípio da subsidiariedade. As recei-

(16) Enoch Alberti ROVIRA, *Federalismo y Cooperacion en la Republica Federal Alemana*, cit., pp. 370-371.

(17) Afinal, como muito bem afirmou Dalmo Dallari, a competência é um encargo, ou seja, o ente é obrigado a atuar, não é um poder facultativo. Cf. Dalmo de Abreu DALLARI, “A Reforma Constitucional e as Novas Competências dos Estados e municípios”, in *Anais do Seminário Pacto Federativo e as Relações Intergovernamentais*, Curitiba, Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP), 1995, pp. 32-34.

(18) Cf. Cármen Lúcia Antunes ROCHA, *República e Federação no Brasil: Traços Constitucionais da Organização Política Brasileira*, Belo Horizonte, Del Rey, 1997, pp. 250-253. Raul Machado Horta critica a forma pela qual o constituinte determinou que se regulasse a cooperação no federalismo brasileiro: através de lei complementar, em vez de dispositivo constitucional. Ao nosso ver, esta crítica não tem fundamento, tendo em vista que, na Alemanha, também a cooperação é regulada por lei, e não diretamente pela Constituição. Vide Konrad HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, cit., p. 110 e Raul Machado HORTA, “Repartição de Competências na Constituição Federal de 1988”, cit., pp. 365-366. Como a lei complementar prevista no parágrafo único do art. 23 da Constituição de 1988 nunca foi elaborada, não há, ainda, no sistema federal brasileiro, a possibilidade de instituição das “tarefas comunitárias” (*Gemeinschaftsaufgaben*), existentes na Alemanha. Através do mecanismo das “tarefas comunitárias”, a função própria de determinado ente federado, por meio de acordos ou instância comum, passa a ser exercida por um conjunto de entes que não são titulares daquela competência. É um método de cooperação eminentemente administrativo, que gerou, na Alemanha, um debate sobre o fortalecimento do Poder Executivo, em detrimento do Poder Legislativo, na execução destas “tarefas comunitárias”. Vide Enoch Alberti ROVIRA, *Federalismo y Cooperacion en la Republica Federal Alemana*, cit., pp. 515-532 e Konrad HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, cit., pp. 110-111. Ainda sobre a repartição de competências da Lei Fundamental Alemã, vide especialmente Konrad HESSE, *ibidem*, pp. 104-114. Sobre a repartição de competências estabelecida na Constituição de 1988, vide José Afonso da SILVA, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 17ª ed., São Paulo, Malheiros, 2000, pp. 477-482, 496-504, 599-604 e 624-625.

(19) Vide especialmente Fabrício Augusto de OLIVEIRA, *Crise, Reforma e Desordem do Sistema Tributário Nacional*, Campinas, EdUNICAMP, 1995, pp. 65-89. Vide também Rui de Britto Álvares AFFONSO, “Descentralização e Reforma do Estado: A Federação Brasileira na Encruzilhada”, cit., pp. 133-134.

tas até podem ser mantidas no mesmo nível, mas as competências federais devem ser descentralizadas para Estados e municípios⁽²⁰⁾.

Em primeiro lugar, precisamos saber de que descentralização os críticos da Constituição estão falando. A concepção de descentralização é vaga, podendo ser utilizada em inúmeros contextos diferentes. Na maioria das vezes, segundo *Celina Maria de Souza*, o sentido de descentralização utilizado é o anglo-saxônico e norte-americano, ou seja, como um redirecionamento para os agentes locais e para o mercado, fundamentando as visões neoliberais. Sob esse enfoque, a descentralização é apresentada como um fator de eficiência e controle da atuação governamental, sugerindo que o poder central e/ou estatal é corrupto e ineficiente⁽²¹⁾, em suma, a utilização da descentralização como panacéia de todos os problemas relacionados à execução de políticas públicas virou, assim, um fim em si mesmo⁽²²⁾.

Este tipo de descentralização é o denominado, por *Pedro Luiz Barros Silva e Vera Costa*, “descentralização diferenciadora, seletiva e fragmentada”, ora predominante na América Latina. Os resultados dessa modalidade de descentralização são o aumento das desigualdades regionais e sociais, o privilégio aos setores mais ligados à economia internacional e a possibilidade de fragmentação nacional, com o estímulo à inserção e articulação direta e separada dos entes federados com o exterior, sem levar em conta os interesses do todo nacional⁽²³⁾.

A “DESCENTRALIZAÇÃO POR AUSÊNCIA” E O AJUSTE FISCAL

Na realidade, o grande problema da repartição de rendas realizada pela Constituição de 1988 foi a descentralização de receitas e competênci-

(20) Aspásia CAMARGO, “La Federación Sometida. Nacionalismo Desarrollista e Inestabilidad Democrática”, in Marcello CARMAGNANI (coord.), *Federalismos Latino Americanos: México/Brasil/Argentina*, México, Colégio de México/Fideicomiso Historia de Las Américas/Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 347-349; Manoel Gonçalves FERREIRA FILHO, *Constituição e Governabilidade: Ensaio sobre a (In)governabilidade Brasileira*, São Paulo, Saraiva, 1995, pp. 63-66 e 137; e Augusto ZIMMERMANN, *Teoria Geral do Federalismo Democrático*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 1999, pp. 353-355.

(21) Cf. Celina Maria de SOUZA, *Constitutional Engineering in Brazil: The Politics of Federalism and Decentralization*, New York, St. Martin's Press, 1997, pp. 11-14; e Marta ARRETCHE, “Mitos da Descentralização: Mais Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas?”, in *Revista Brasileira de Ciências Sociais* n. 31, São Paulo, ANPOCS, junho de 1996, pp. 44-45. Vide também Rui de Britto Álvares AFFONSO, “A Federação no Brasil: Impasses e Perspectivas”, cit., p. 59; Pedro Luiz Barros SILVA & Vera Lúcia Cabral COSTA, “Descentralização e Crise da Federação”, in Rui de Britto Álvares AFFONSO & Pedro Luiz Barros SILVA (orgs.), *A Federação em Perspectiva...*, cit., pp. 262-263 e 276-278; e Rui de Britto Álvares AFFONSO, “Descentralização e Reforma do Estado: A Federação Brasileira na Encruzilhada”, cit., pp. 128-129.

(22) José Roberto Rodrigues AFONSO, “Descentralização Fiscal: Revendo Idéias”, cit., p. 369; e Rui de Britto Álvares AFFONSO, “A Federação no Brasil: Impasses e Perspectivas”, cit., pp. 68-69.

(23) Pedro Luiz Barros SILVA & Vera Lúcia Cabral COSTA, “Descentralização e Crise da Federação”, cit., pp. 267 e 278-279. Vide também Rui de Britto Álvares AFFONSO, “Descentralização e Reforma do Estado: A Federação Brasileira na Encruzilhada”, cit., p. 149.

as sem nenhum plano ou programa de atuação definido entre União e entes federados. O interesse do Governo Federal foi o de alegar a ausência da descentralização como parte da justificativa das crises fiscal e econômica. A única iniciativa mais programada do Poder Executivo federal consubstanciou-se na fracassada “Operação Desmonte”⁽²⁴⁾ do Governo José Sarney. A partir de então, o Governo Federal simplesmente reagiu à perda de recursos reduzindo ao máximo as transferências não-obrigatórias (subvenções)⁽²⁵⁾, desguarnecendo as políticas sociais, agora também responsabilidade de Estados e municípios⁽²⁶⁾. A queda do volume de gastos federais foi tão rápida e acentuada que, para *José Roberto Rodrigues Afonso*, a crise social só não foi maior graças ao aumento dos gastos subnacionais com políticas públicas⁽²⁷⁾.

Nem todos os autores reconhecem a existência de um amplo processo de descentralização de receitas e encargos. No entanto, após a Constituição de 1988, de modo lento, inconstante e descoordenado, os Estados e municípios vêm substituindo a União em várias áreas de atuação (especialmente nas áreas da saúde⁽²⁸⁾, educação, habitação e saneamento)⁽²⁹⁾, ao

(24) A “Operação Desmonte” consistiu no corte de dotações federais, para programas que a nova Constituição indicava como próprios ou mais bem adequados aos entes federados, na proposta orçamentária de 1989. O Congresso Nacional, todavia, rejeitou a “Operação Desmonte” ao votar o orçamento daquele ano.

(25) São transferências voluntárias de recursos para cobrir despesas de determinados órgãos ou entidades públicas, devendo estar previstas na lei orçamentária (art. 12 da Lei n. 4.320/1964). Cf. José Maurício CONTI, *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*, São Paulo, Editora Juarez de Oliveira, 2001, p. 73. Essas transferências não-obrigatórias chegam a constituir cerca de 60% do total de repasses federais aos entes federados. Cf. José Roberto Rodrigues AFONSO, “Descentralização Fiscal: Revendo Idéias”, cit., p. 356.

(26) José Roberto Rodrigues AFONSO, “Descentralização Fiscal: Revendo Idéias”, cit., pp. 360-362 e “A Questão Tributária e o Financiamento dos Diferentes Níveis de Governo”, cit., pp. 318-321; Pedro Luiz Barros SILVA & Vera Lúcia Cabral COSTA, “Descentralização e Crise da Federação”, cit., pp. 267-268 e 270-271; Fabrício Augusto de OLIVEIRA, *Crise, Reforma e Desordem do Sistema Tributário Nacional*, cit., pp. 123-125 e Fernando Luiz ABRUCIO, *Os Barões da Federação*, cit., pp. 195-197.

(27) Cf. José Roberto Rodrigues AFONSO, “Descentralização Fiscal: Revendo Idéias”, cit., pp. 364-365. Além disso, foi privilegiada a criação de fontes de receitas não-partilhadas, baseando a arrecadação federal em impostos indiretos disfarçados de “contribuições sociais”, o que explica a transubstanciação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), da Emenda n. 3, de 1993, na Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), das Emendas n. 12, de 1996, e n. 21, de 1999. Vide Fabrício Augusto de OLIVEIRA, *Crise, Reforma e Desordem do Sistema Tributário Nacional*, cit., pp. 139-140 e 143-144; Fernando REZENDE, “El Federalismo Fiscal en Brasil”, cit., pp. 231-232; e Celina Maria de SOUZA, “Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização”, cit., pp. 578-579.

(28) Para José Roberto Rodrigues Afonso, o único programa setorial de descentralização que relativamente prosperou foi o da saúde. Mas isso só ocorreu porque a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) era uma antiga reivindicação do setor e foi expressamente previsto no texto constitucional (art. 198). Cf. José Roberto Rodrigues AFONSO, “Descentralização Fiscal: Revendo Idéias”, cit., pp. 360-362. Vide também Pedro Luiz Barros SILVA & Vera Lúcia Cabral COSTA, “Descentralização e Crise da Federação”, cit., p. 276. Sobre a implantação do SUS, vide ainda Marta ARRETICHE, *Estado Federativo e Políticas Sociais*, cit., pp. 197-239.

(29) Sobre o aumento do poder decisório e dos gastos com políticas sociais, com exceção da previdência social, de Estados e municípios, a partir da década de 1980, vide André Cezar MEDICI,

mesmo tempo em que outras esferas estão sem qualquer atuação governamental graças ao abandono promovido pelo Governo Federal. Política, esta, de abandono de políticas sociais por parte do Governo Federal, denominada, por *Maria Hermínia Tavares de Almeida* e *Marta Arretche*, “descentralização por ausência”⁽³⁰⁾. Essa transferência não planejada e descoordinada de encargos contradiz o lugar-comum do qual os entes federados receberam apenas verbas e não encargos com a nova ordem constitucional. As políticas sociais não sofreram mudanças qualitativas ou se deterioraram não pela sua concentração na esfera federal, mas pela total falta de planejamento, coordenação e cooperação no processo de descentralização⁽³¹⁾.

Quando o Governo Federal reconhece o aumento das despesas estaduais e municipais com políticas sociais, identifica este aumento como má gestão e déficit nas contas públicas⁽³²⁾. Dentre as raras medidas tomadas pelas autoridades federais está o controle e redução do endividamento público estadual e municipal para controlar o déficit público e combater a inflação⁽³³⁾. O resultado dessas concepções é a tentativa de tutela política e financeira por parte da União de certas políticas sociais⁽³⁴⁾, o desmonte de programas sociais e seus mecanismos de atuação ou leis draconianas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000). Sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, devemos ressaltar que ela limita a atuação de todas as esferas de governo do país à busca do equilíbrio nas contas públicas. Esse equilíbrio fiscal, imposto, não negociado, nem sempre está de acordo com os princípios do Estado Federal pre-

“Políticas Sociais e Federalismo”, in Rui de Britto Álvares AFFONSO & Pedro Luiz Barros SILVA (orgs.), *A Federação em Perspectiva*, cit., pp. 287-290.

(30) Maria Hermínia Tavares de ALMEIDA, “Federalismo e Políticas Sociais”, in *Revista Brasileira de Ciências Sociais* n. 28, São Paulo, ANPOCS, junho de 1995, pp. 104-105 e Marta ARRETCHÉ, “Mitos da Descentralização: Mais Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas?”, cit., p. 64, nota 17.

(31) Cf. José Roberto Rodrigues AFONSO, “Descentralização Fiscal: Revendo Idéias”, cit., pp. 356-359; Rui de Britto Álvares AFFONSO, “A Federação no Brasil: Impasses e Perspectivas”, cit., pp. 62-67; Celina Maria de SOUZA, *Constitutional Engineering in Brazil*, cit., pp. 106-107; Celina Maria de SOUZA, “Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização”, cit., pp. 576-577 e 584-585; e Rui de Britto Álvares AFFONSO, “Descentralização e Reforma do Estado: A Federação Brasileira na Encruzilhada”, cit., pp. 133-134 e 137.

(32) Cf. José Roberto Rodrigues AFONSO, “Descentralização Fiscal: Revendo Idéias”, cit., p. 359. *Vide* também Celina Maria de SOUZA, “Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização”, cit., p. 585.

(33) José Roberto Rodrigues AFONSO, “Descentralização Fiscal: Revendo Idéias”, cit., pp. 365-369.

(34) O exemplo notório é o do FUNDEF, instituído pela Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996, que busca retomar o controle federal da descentralização de políticas públicas, no caso, da educação, por meio da vinculação de verbas estaduais e municipais, conjugada com a diminuição dos gastos e responsabilidades federais com o ensino fundamental. *Vide* Pedro Luiz Barros SILVA & Vera Lúcia Cabral COSTA, “Descentralização e Crise da Federação”, cit., pp. 270-271. O mesmo está ocorrendo com os serviços públicos de saúde, de acordo com a Emenda Constitucional n. 29, de 13 de setembro de 2000.

visto na Constituição de 1988. Na opinião de *Rui de Britto Álvares Affonso*: “Em tese o disciplinamento da execução fiscal *de forma negociada* entre os diferentes níveis de governo *constituiria* um imperativo do ordenamento federativo do país. Contudo, é importante lembrar que uma federação não visa, necessariamente, à auto-sustentação financeira absoluta de todos os seus entes federados; as transferências e trocas das mais diversas naturezas são a essência do Estado federal. O que se deve procurar minorar são, decerto, as heterogeneidades socioeconômicas através de um processo de desenvolvimento econômico e social”⁽³⁵⁾.

A NECESSIDADE DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO NA DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS

A tese usual da descentralização de receitas, mas não de encargos, não se sustenta. O problema foi a falta de coordenação e cooperação entre a União e os entes federados, que gerou o caos hoje reinante. O debate não deve ser entre descentralização e centralização, mas qual descentralização e para que (e para quem) descentralizar. A descentralização das políticas públicas deve ser realizada de forma gradual, apoiada em programas de assistência técnica e financeira, com o objetivo de evitar rupturas e prejuízos para a população. Ou seja, a descentralização deve ser realizada de maneira articulada, não conflitiva, como vem ocorrendo. O desequilíbrio gerado na descentralização é solucionado com uma política planejada de cooperação e coordenação entre União e entes federados, com os objetivos do desenvolvimento e da promoção da igualação das condições sociais de vida, não com o desmonte puro e simples ou o retrocesso da recentralização de receitas na esfera federal⁽³⁶⁾.

Um processo ordenado de descentralização de políticas sociais exige, portanto, políticas definidas nacionalmente, com a cooperação de todas as esferas governamentais. Esse é, para *Marta Arretche*, o aparente paradoxo no processo de descentralização de políticas sociais no Brasil: o sucesso da descentralização está ligado ao fortalecimento das capacidades institucionais e administrativas do Governo Federal, que é o nível de gover-

(35) Rui de Britto Álvares AFFONSO, “Descentralização e Reforma do Estado: A Federação Brasileira na Encruzilhada”, cit., p. 148, destaques do autor.

(36) José Roberto Rodrigues AFONSO, “Descentralização Fiscal: Revendo Idéias”, cit., pp. 370 e 374; Rui de Britto Álvares AFFONSO, “A Federação no Brasil: Impasses e Perspectivas”, cit., pp. 67-70; Pedro Luiz Barros SILVA & Vera Lúcia Cabral COSTA, “Descentralização e Crise da Federação”, cit., pp. 274-275 e 279-281; José Roberto Rodrigues AFONSO, “A Questão Tributária e o Financiamento dos Diferentes Níveis de Governo”, cit., pp. 321-322 e 324-325; Maria Hermínia Tavares de ALMEIDA, “Federalismo e Políticas Sociais”, cit., p. 94; e Fernando REZENDE, “El Federalismo Fiscal en Brasil”, cit., p. 241.

no que dirige e coordena a implementação das políticas descentralizadas pelos entes federados⁽³⁷⁾.

A elaboração de políticas deliberadas de descentralização, em âmbito nacional, é essencial no Brasil, onde a transferência das políticas sociais não é um processo espontâneo. O Brasil, sob a Constituição de 1988, é uma Federação. Portanto, os entes federados são dotados de autonomia, não sendo obrigados a aderir a nenhuma política federal de descentralização de políticas sociais, salvo determinação constitucional⁽³⁸⁾. A descentralização de políticas sociais, dessa forma, só consegue a adesão dos entes federados por meio de políticas nacionais deliberadas, com auxílio técnico, administrativo e financeiro por parte da União, que motivem a decisão do ente federado em assumir aquela política que se quer descentralizar. Na opinião de *Marta Arretche*, a pouca capacidade administrativa e os problemas fiscais e financeiros dos entes federados são levados em conta no processo da decisão de assumir uma política social, mas não são fatores determinantes da decisão, pois podem ser compensados pela União (ou Estado, dependendo do caso)⁽³⁹⁾. Desse modo, o fator determinante da descentralização bem-sucedida de políticas sociais é a decisão política de elaborar uma política nacional deliberada, que deve ser implementada de modo coordenado e com a adesão dos entes federados⁽⁴⁰⁾. Infelizmente, a política deliberada do Governo Federal vem sendo a inclusão de dispositivos na Constituição para obrigar os entes federados a assumir certas políticas sociais, sem qualquer contrapartida federal e vinculando receitas, como nos casos do ensino fundamental (Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996) e dos serviços públicos de saúde (Emenda Constitucional n. 29, de 13 de setembro de 2000).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, a decisão de descentralizar está, irremediavelmente, ligada à questão histórica das desigualdades regionais⁽⁴¹⁾, que nunca foram encarados como prioridade nacional máxima. Dessa forma, sem uma real preo-

(37) Marta ARRETCHE, "Mitos da Descentralização: Mais Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas?", cit., pp. 51 e 56-57. Vide também Maria Hermínia Tavares de ALMEIDA, "Federalismo e Políticas Sociais", cit., pp. 92-93 e 104-105.

(38) Marta ARRETCHE, *Estado Federativo e Políticas Sociais*, cit., pp. 13-14, 17, 33-34, 47-48, 241-242 e 248.

(39) Marta ARRETCHE, *Estado Federativo e Políticas Sociais*, cit., pp. 52-57, 68-74 e 242-245.

(40) Cf. Marta ARRETCHE, *Estado Federativo e Políticas Sociais*, cit., pp. 74 e 246-248.

(41) Especificamente sobre a questão regional, vide Gilberto BERCOVICI, "Constituição e Superação das Desigualdades Regionais", in Eros Roberto GRAU & Willis Santiago GUERRA FILHO (orgs.), *Direito Constitucional — Estudos em Homenagem a Paulo Bonavides*, São Paulo, Malheiros, 2001, pp. 74-107.

cupação com as desigualdades regionais, os efeitos da própria descentralização se tornam limitados. E na questão das disparidades regionais, o papel da União é fundamental: os entes federados não podem suprir o planejamento e decisões que exigem visões supra-regionais, nem têm como obter, isoladamente, grandes recursos. Os efeitos da repartição de rendas e encargos foram diferentes nas várias regiões, dado totalmente ignorado pelo Governo Federal, que não pode ser subsidiário (como querem alguns), patrocinando o desmonte de políticas públicas. É a problemática das desigualdades regionais que deve determinar os limites da descentralização no Brasil, questão esta que, no processo descoordenado de descentralização que vem ocorrendo no Brasil, foi deixada de lado⁽⁴²⁾.

Há, dentro das correntes que combatem o Estado Social, alguns autores que consideram a repartição de competências prevista na Constituição de 1988, especialmente nos arts. 23 e 24, “irracional”. Para eles, a repartição deveria ser clara⁽⁴³⁾, com a eliminação das competências concorrentes (não distinguem as competências concorrentes das comuns), por alargarem a “margem de irracionalidade”. As competências, ainda, deveriam ser descentralizadas para Estados e municípios⁽⁴⁴⁾.

É a falta de uma política nacional coordenada, e não a repartição de competências concorrentes e comuns, que faz com que determinados pro-

(42) José Roberto Rodrigues AFONSO, “Descentralização Fiscal: Revendo Idéias”, cit., pp. 364-365; Maria Hermínia Tavares de ALMEIDA, “Federalismo e Políticas Sociais”, cit., p. 105; Marta ARRETCHE, “Mitos da Descentralização: Mais Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas?”, cit., pp. 54 e 56-57; Celina Maria de SOUZA, *Constitutional Engineering in Brazil*, cit., pp. 103-104 e 176 e Celina Maria de SOUZA, “Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização”, cit., pp. 569-570 e 586-587. Vide também Marcelo NEVES, *Grenzen der demokratischen Rechtsstaatlichkeit und des Föderalismus in Brasilien*, Basel/Fribourg, Helbing & Lichtenhahn/Institut du Fédéralisme, 2000, pp. 42-45.

(43) Curiosamente, nos Estados Unidos, eterno exemplo utilizado pelos críticos das competências comuns e concorrentes como modelo de “racionalidade”, a possível ambigüidade da separação constitucional de competências não é vista pelos americanos como mal ou equívoco a ser superado, tanto que eventuais reformas propostas nunca foram aprovadas. Cf. Thomas J. ANTON, *Las Políticas Públicas & el Federalismo Norteamericano: Cómo Funciona el Sistema*, Buenos Aires, Heliasta, 1994, pp. 23-24, 35 e 264-265.

(44) Aspásia CAMARGO, “O Novo Pacto Federativo”, in *Revista do Serviço Público*, vol. 118, n. 1, Brasília, ENAP, janeiro/julho de 1994, p. 84 e Augusto ZIMMERMANN, *Teoria Geral do Federalismo Democrático*, cit., pp. 353-355. Vide também, sobre este assunto, Fernando REZENDE, “El Federalismo Fiscal en Brasil”, cit., pp. 239-240; e Fernando Luiz ABRUCIO, *Os Barões da Federação*, cit., pp. 103-106 e 169. Devemos, ainda, ressaltar que a grande tentativa de “racionalizar” a repartição constitucional de competências nos Estados Unidos ocorreu na década de 1980, durante a Presidência do conservador Ronald Reagan. Sua proposta, curiosamente semelhante à do Governo Fernando Henrique Cardoso, era a de tornar “clara” e “racional” a divisão de competências, descentralizando a responsabilidade por políticas públicas para Estados e municípios, que assumiriam todas as políticas sociais, com exceção de parte das políticas de saúde. Apesar do empenho do Governo Federal, a proposta não foi aprovada. Cf. Thomas J. ANTON, *Las Políticas Públicas & el Federalismo Norteamericano*, cit., pp. 26-27 e 276-282.

gramas e políticas públicas sejam realizados por mais de uma esfera governamental e outros por nenhuma⁽⁴⁵⁾. Falta de coordenação e cooperação esta que, emblematicamente, se revela na ausência da lei complementar prevista no parágrafo único do art. 23 da Constituição, que deve regulamentar as normas para a cooperação entre a União e os entes federados.

A guerra fiscal, a questão do endividamento dos Estados, a “descentralização por ausência” de políticas sociais e a reconcentração das receitas tributárias na esfera federal demonstram a existência de uma crise do pacto federativo brasileiro. O discurso oficial de que a Constituição de 1988 descentralizou receitas, mas não encargos ou deveres, é falso, como pudemos avaliar. A crise fiscal é, hoje, vista como o elemento central dos problemas do federalismo no país. Realmente, o problema fiscal é de fundamental importância, mas ele não explica nem resolve, por si só, os impasses do federalismo brasileiro⁽⁴⁶⁾. O real problema da descentralização ocorrida após 1988 é a falta de planejamento, coordenação e cooperação entre os entes federados e a União⁽⁴⁷⁾, ou seja, a falta de efetividade da própria Constituição e do federalismo cooperativo nela previsto.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização Brasileira*. São Paulo, Hucitec/Departamento de Ciência Política da USP, 1998.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. “A Federação no Brasil: Impasses e Perspectivas”. In AFFONSO, Rui de Britto Álvares & SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.). *A Federação em Perspectiva: Ensaios Selecionados*. São Paulo, FUNDAP, 1995.

_____. “Descentralização e Reforma do Estado: A Federação Brasileira na Encruzilhada”. In *Economia e Sociedade* n. 14. Campinas, Instituto de Economia da UNICAMP, junho de 2000.

AFONSO, José Roberto Rodrigues. “Descentralização Fiscal: Revendo Idéias”. In *Ensaio FEE*. Porto Alegre, 1994, vol. 15, n. 2.

(45) José Roberto Rodrigues AFONSO, “Descentralização Fiscal: Revendo Idéias”, cit., pp. 362-363.

(46) Vide especialmente Rui de Britto Álvares AFFONSO, “A Federação no Brasil: Impasses e Perspectivas”, cit., pp. 69-72; e Francisco Luiz C. LOPRETO, “Um Novo Caminho do Federalismo no Brasil?”, in *Economia e Sociedade* n. 9, Campinas, Instituto de Economia da UNICAMP, dezembro de 1997, pp. 107-111. Vide também Marcelo NEVES, *Grenzen der demokratischen Rechtsstaatlichkeit und des Föderalismus in Brasilien*, cit., pp. 72-73.

(47) Francisco Luiz C. LOPRETO, “Um Novo Caminho do Federalismo no Brasil?”, cit., pp. 111-113; Rui de Britto Álvares AFFONSO, “Descentralização e Reforma do Estado: a Federação Brasileira na Encruzilhada”, cit., p. 149; e Marcelo NEVES, *Grenzen der demokratischen Rechtsstaatlichkeit und des Föderalismus in Brasilien*, cit., pp. 6-7 e 47.

_____. "A Questão Tributária e o Financiamento dos Diferentes Níveis de Governo". In AFFONSO, Rui de Britto Álvares & SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.), *A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados*. São Paulo, FUNDAP, 1995.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo, Atlas, 1991.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. "Federalismo e Políticas Sociais". In *Revista Brasileira de Ciências Sociais* n. 28. São Paulo, ANPOCS, junho de 1995.

ANTON, Thomas J. *Las Políticas Públicas & el Federalismo Norteamericano: Cómo Funciona el Sistema*. Buenos Aires, Heliasta, 1994.

ARRETCHE, Marta. "Mitos da Descentralização: Mais Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas?" In *Revista Brasileira de Ciências Sociais* n. 31. São Paulo, ANPOCS, junho de 1996.

_____. *Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização*. Rio de Janeiro/São Paulo, Revan/FAPESP, 2000.

BERCOVICI, Gilberto. *Desequilíbrios Regionais: Uma Análise Jurídico-Institucional, mimeo*. São Paulo, Tese de Doutorado, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2000.

_____. "Constituição e Superação das Desigualdades Regionais". In GRAU, Eros Roberto & GUERRA FILHO, Willis Santiago (orgs.). *Direito Constitucional — Estudos em Homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo, Malheiros, 2001.

CAMARGO, Aspásia. "La Federación Sometida. Nacionalismo Desarrollista e Inestabilidad Democrática". In CARMAGNANI, Marcello (coord.). *Federalismos Latino Americanos: México/Brasil/Argentina*, México, Colégio de México/Fideicomiso Historia de Las Américas/Fondo de Cultura Económica, 1993.

_____. "O Novo Pacto Federativo". In *Revista do Serviço Público*, vol. 118, n. 1. Brasília, ENAP, janeiro/julho de 1994.

CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. São Paulo, Editora Juarez de Oliveira, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. "A Reforma Constitucional e as Novas Competências dos Estados e Municípios". In *Anais do Seminário Pacto Federativo e as Relações Intergovernamentais*. Curitiba, Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP), 1995.

DALLARI, Sueli Gandolfi. *Os Estados Brasileiros e o Direito à Saúde*. São Paulo, Hucitec, 1995.

FERRAZ Jr., Tercio Sampaio. "Normas Gerais e Competência Concorrente — Uma Exegese do Art. 24 da Constituição Federal". In *Revista Trimestral de Direito Público* n. 7. São Paulo, Malheiros, 1994.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Constituição e Governabilidade: Ensaio sobre a (In)governabilidade Brasileira*. São Paulo, Saraiva, 1995.

HESSE, Konrad. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. 20ª ed., Heidelberg, C. F. Müller Verlag, 1999.

HORTA, Raul Machado. "Repartição de Competências na Constituição Federal de 1988". In *Direito Constitucional*, 2ª ed., Belo Horizonte, Del Rey, 1999.

LOPREATO, Francisco Luiz C. "Um Novo Caminho do Federalismo no Brasil?". In *Economia e Sociedade* n. 9. Campinas, Instituto de Economia da UNICAMP, dezembro de 1997.

MEDICI, André Cezar. "Políticas Sociais e Federalismo". In AFFONSO, Rui de Britto Álvares & SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.). *A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados*. São Paulo, FUNDAP, 1995.

NEVES, Marcelo. *Grenzen der demokratischen Rechtsstaatlichkeit und des Föderalismus in Brasilien*. Basel/Fribourg, Helbing & Lichtenhahn/Institut du Fédéralisme, 2000.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Crise, Reforma e Desordem do Sistema Tributário Nacional*. Campinas, EdUNICAMP, 1995.

REZENDE, Fernando. "El Federalismo Fiscal en Brasil". In CHÁVEZ, Alicia Hernández (coord.). *Hacia un Nuevo Federalismo?* México, Colégio de México/Fideicomiso Historia de Las Américas/Fondo de Cultura Económica, 1996.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e Federação no Brasil: Traços Constitucionais da Organização Política Brasileira*. Belo Horizonte, Del Rey, 1997.

ROVIRA, Enoch Alberti. *Federalismo y Cooperacion en la Republica Federal Alemana*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 17ª ed., São Paulo, Malheiros, 2000.

SILVA, Pedro Luiz Barros & COSTA, Vera Lúcia Cabral. "Descentralização e Crise da Federação". In AFFONSO, Rui de Britto Álvares & SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.). *A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados*. São Paulo, FUNDAP, 1995.

SOUZA, Celina Maria de. *Constitutional Engineering in Brazil: The Politics of Federalism and Decentralization*. New York, St. Martin's Press, 1997.

_____. “Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização”. In *Dados — Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1998, vol. 41, n. 3.

WHEARE, Kenneth C. *Federal Government*. London/New York, Oxford University Press/Royal Institute of International Affairs, 1947.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria Geral do Federalismo Democrático*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 1999.