

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

**MUNICIPALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: enfoque jurídico-político sobre
os reflexos do atual sistema federativo brasileiro na governança dos entes federados
locais**

Orientando: João Ygor Gomes Rodrigues

Orientador: Prof. Dr. Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti

Áreas de conhecimento: Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Municipal,
Políticas Públicas.

Recife, 2016.

João Ygor Gomes Rodrigues

MUNICIPALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: enfoque jurídico-político sobre os reflexos do atual sistema federativo brasileiro na governança dos entes federados locais

Trabalho monográfico de conclusão de curso apresentado como requisito para obtenção do título de Bacharelado em Direito pelo CCJ/UFPE.

Áreas de conhecimento: Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Municipal e Políticas Públicas.

Recife, 2016.

João Ygor Gomes Rodrigues

MUNICIPALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: enfoque jurídico-político sobre os reflexos do atual sistema federativo brasileiro na governança dos entes federados locais

DEFESA PÚBLICA em Recife ____ de _____ de 2016.

BANCA EXAMINADORA:

Orientador: Prof. Dr. Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti

1º Examinador: _____

2º Examinador: _____

Recife, 2016.

RESUMO

O sistema federativo brasileiro apresenta configuração tridimensional, através da qual os Municípios foram elevados à condição de entes federados, resultando em um ambiente jurídico-político contraditório. Ao passo em que é consagrada constitucionalmente, a autonomia municipal se dilapida por meio de inúmeros dispositivos da Carta Magna ou então por entendimentos consolidados na jurisprudência. De outro lado, medidas políticas adotadas pelas estruturas governamentais centrais enfraquecem a própria capacidade administrativa das municipalidades. As consequências desse contexto são refletidas na governança dos entes federados locais, sobretudo nos aspectos referentes ao processo de municipalização das políticas públicas, objeto central da presente tese. A partir de abordagem interdisciplinar, analisa-se as concepções teóricas envolvidas às formas de governança e ao instituto da política pública, permitindo assim a exata contextualização dos efeitos do processo de municipalização.

PALAVRAS CHAVE: MUNICIPALIZAÇÃO – POLÍTICAS PÚBLICAS – GOVERNANÇA – FEDERALISMO.

“Os brasileiros têm o direito de contar, em todas as instâncias da administração pública, com instrumentos e serviços capazes de encaminhar suas pendências e atender suas necessidades. Com soluções simples e eficientes, que aproximem o povo do Estado, em respeito à população e aos deveres dos governantes.”

Eduardo Campos

Trecho de discurso realizado em 04 de abril de 2014

SUMÁRIO

<u>INTRODUÇÃO</u>	<u>8</u>
--------------------------------	-----------------

PARTE I – O CONTEXTO JURÍDICO-POLÍTICO DO FEDERALISMO BRASILEIRO: PRESSUPOSTOS, CONTRADIÇÕES E POTENCIALIDADES

1. BREVE ANÁLISE HISTÓRICA DOS PRESSUPOSTOS FEDERALISTAS E DO SURGIMENTO DO SISTEMA FEDERATIVO BRASILEIRO.....	11
---	-----------

2. DO PECULIAR SISTEMA FEDERATIVO BRASILEIRO: CONTRADIÇÕES E POTENCIALIDADES

2.1. BINÔMIO DO PODER.....	17
2.1.1. REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS	18
2.1.2. TIPOLOGIA FEDERALISTA	19
2.2. SISTEMA REPRESENTATIVO E VONTADE FEDERAL	23
2.3. SOBERANIA E AUTONOMIA	28
2.3.1. O TRIBUNAL DA FEDERAÇÃO E A DESVALORIZAÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA DAS MUNICIPALIDADES.....	29
2.3.2. A AUTONOMIA DOS ENTES FEDERADOS E O FETICHISMO SIMÉTRICO	35
2.3.3. MITIGAÇÃO DA AUTONOMIA FINANCEIRA	40
2.3.4. TERRITORIALIDADE E MUNICIPALIDADE	43

PARTE II – A GOVERNANÇA DOS ENTES FEDERADOS LOCAIS E O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....

3. TRIDIMENSIONALIDADE FEDERATIVA E CAPACIDADE DE GOVERNANÇA MUNICIPAL.....	47
--	-----------

4. CONSIDERAÇÕES SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O SISTEMA JURÍDICO-POLÍTICO DE GOVERNANÇA PÚBLICA: A IMANÊNCIA DOS VALORES DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL, DA EFICIÊNCIA E DA EFICÁCIA NO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO ADMINISTRATIVA	51
--	-----------

5. ANÁLISE CRÍTICA DO PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: REFLEXOS DO SISTEMA FEDERATIVO BRASILEIRO	63
5.1. PARTICIPAÇÃO PARCIAL DO ENTE FEDERADO LOCAL NO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALIZADAS	65
5.2. COMBINAÇÃO DE RAZÕES DEFORMADORAS DA TÉCNICA DE MUNICIPALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	70
5.3. DETERIORAÇÃO DA CAPACIDADE FINANCEIRA DAS MUNICIPALIDADES	75
<u>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</u>	80
<u>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</u>	85

INTRODUÇÃO

Da queda do Império brasileiro emergiu o sistema federativo. O desgastado Estado unitário, forjado ainda no período monárquico, experimentou a descentralização política a partir da era republicana. Embora somente na República o projeto federalista tenha sido implantado, o ideário da descentralização política-administrativa do Estado brasileiro fincou raízes desde os tempos de Colônia, fortaleceu-se durante o Império, porém até hoje não alcançou a plenitude de suas ambições ante uma República secular. O federalismo brasileiro se assenta como uma obra inacabada, cuja finalização devemos buscar ao mesmo tempo em que a gerenciamos. Evidentemente, resta muito por produzir, tanto do ponto de vista da construção teórica genuinamente nacional, sem se valer unicamente de analogias descontextualizadas perante a organização de outros Estados, como de ponderações acerca dos reflexos práticos da doutrina federalista na organização e no desenvolvimento da sociedade brasileira.

À luz da perspectiva de desenvolvimento teórico da própria doutrina federalista e atendo-se à peculiaridade nacional, o presente estudo dirige um olhar complementar à temática do federalismo brasileiro no intuito de compreender suas complexas implicações na governança das municipalidades, destacado, por obviedade, o afamado processo de municipalização das políticas públicas. Para contribuir com o debate jurídico-político em voga no Brasil, é preciso entender que o Estado brasileiro se organiza como um sistema federativo tridimensional, único no mundo, conforme bem assevera Augusto Zimmermann (2014, p. 343) quanto à posição do Município perante a Constituição Federal de 1988 (CF/88):

Pessoa jurídica de direito público interno, galgado ao *status* de unidade autônoma de poder dentro de nossa peculiar estrutura federativa tridimensional, o Município é, enfim, uma *entidade infra-estatal rígida* [grifos do autor], tais quais a União e o Estado-membro. Esta é, portanto, a grande característica da Federação brasileira, a única dentre todas as demais a garantir esta condição privilegiada aos seus Municípios.

No tocante ao atual sistema federativo, o contexto nacional desencadeia repercussões diretas na capacidade dos entes federados para cumprimento de ações e de suas atividades, tornando o campo das políticas públicas um desafio deveras árido. No caso dos Municípios, a administração pública local se encontra limitada não somente pelas restrições de ordem jurídica, mas também por questões políticas. Os assombrosos déficits orçamentários

municipais e a mínima influência política das administrações locais na construção da vontade federal brasileira, somente para mencionarmos dois fatores, permitem questionar, embora de modo irrefletido, se os Municípios são somente entes federados de direito e não de fato. Há em evidência, portanto, o fenômeno do “desequilíbrio federativo” (SANTANA, 1997, p. 15), o qual assola integralmente a estrutura estatal.

O debate posto congrega reflexões teóricas e análises de efeitos práticos sobre o sistema federativo, as formas de governança e as políticas públicas, buscando ter, ao final, substrato bastante para analisar criticamente o processo de municipalização das políticas públicas. É preciso sobriedade para realizar os apontamentos necessários acerca da conjuntura que engloba a habitual técnica de municipalização.

Para tanto, cuida-se em apresentar a presente temática sob uma abordagem interdisciplinar. Nesse diapasão, faz-se imperioso compreender que o conhecimento jurídico se desenvolve de modo funcional na medida em que as pesquisas científicas se utilizam das benesses de um contexto multidisciplinar. O conhecimento científico, de maneira geral, necessita da especialização para enriquecer seu objeto em estudo, porém a hiperespecialização, isto é, aquela especialização que se fecha em si mesma (MORIN, 2000, p. 41)¹, não permite a plena contextualização das informações. Edgar Morin (2000, p. 41) assegura que: “[...] o recorte das disciplinas impossibilita apreender ‘o que está tecido junto’, ou seja, segundo o sentido original do termo, o complexo”. Assim, esse redutor de complexidade, empregado de forma desmedida, poderá tornar um trabalho científico pouco funcional e descontextualizado.

O objetivo deste estudo, por outro lado, perpassa por uma concepção de harmonizar o conhecimento jurídico a outras áreas do conhecimento científico, tais como as Ciências Políticas e o seu ramo de Políticas Públicas. No tocante à citada abordagem metodológica interdisciplinar, a funcionalidade da ciência está posta como conceito fundante da presente pesquisa e nosso horizonte se afigura através da obstinada busca em sermos capazes de conjugar, no mesmo momento, a análise pela síntese e o conhecimento das partes pelas totalidades (MORIN, 2000, p. 46).

Nesse sentido, dividimos o trabalho monográfico em duas partes. A primeira, composta por dois capítulos, versa sobre o desenvolvimento histórico dos pressupostos da doutrina federalista, a fim de permitir a apropriação dos fundamentos que permitiram a edificação do sistema brasileiro. Também discutimos nesse momento as atuais bases do

¹ Cf. nota explicativa nº 3 do Cap. 2 da obra em referência.

federalismo brasileiro, almejando compreender as potencialidades e as contradições que permeiam nossa organização estatal, sempre focalizando as peculiaridades atinentes às municipalidades.

Nos três capítulos seguintes, que compõem a segunda fase da pesquisa, insurge o debate relativo à capacidade de governança municipal ante a tridimensionalidade federativa, ensejando a possibilidade de arguir sobre o devido cumprimento do ciclo das políticas públicas em âmbito local. Em seguida, discutem-se os paradigmas teóricos, de cunho jurídico-político, que permeiam as formas de governança e o instituto das políticas públicas. Ao final, arrematamos com ponderações sobre o atual processo de municipalização das políticas públicas.

Ademais, impende esclarecer que não terá sido por acaso que estamos a tratar da técnica de municipalização. Em tempos de clamor por participação popular, de emergência de reclamos por eficiência e por eficácia da função administrativa do Estado, de remodelamento das próprias funções estatais e, sobretudo, de maior aceitação às ações conjuntas, coletivas e cooperativas, afirmamos categoricamente que a municipalização das políticas públicas se define como peça fundamental nesse contexto.

Embora não sejamos capazes de exaurir o objeto de estudo proposto, nem tampouco teríamos essa pretensão, é preciso buscar, pois, apontamentos na direção de apreender a exata dimensão dos reflexos jurídicos e políticos oriundos da utilização da técnica de municipalização das políticas públicas. Esse será nosso propósito.

PARTE I
CONTEXTO JURÍDICO-POLÍTICO DO FEDERALISMO BRASILEIRO:
PRESSUPOSTOS, CONTRADIÇÕES E POTENCIALIDADES

1. Breve análise histórica dos pressupostos federalistas e do surgimento do sistema federativo brasileiro

Pretender assimilar concepções teóricas de qualquer sistema federativo e não rememorar o surgimento desta forma de organização estatal beira a imprudência, além de arriscar-se a não obter êxito na tarefa. Assim, valendo-se de uma abordagem interdisciplinar entre os ramos de conhecimento da Política e do Direito, buscaremos realizar, nessa primeira parte do estudo, breve análise histórica do surgimento da teoria federalista e abordar o sistema federativo brasileiro sob o enfoque das peculiaridades nacionais.

Posto isso, lembramos que o federalismo se origina nos Estados Unidos e emerge como resposta à tentativa de conjugar um governo eficiente em um vasto território, assegurando os princípios republicanos resultantes da Revolução Americana de 1776 (BRANCO, COELHO e MENDES, 2011, p. 827). Após a Convenção de Filadélfia elaborar uma nova Constituição em 1787, o sistema confederativo concebido nos anos subsequentes à independência dos Estados Unidos era substituído por uma forma de organização estatal completamente nova e amparada em outra lógica, conforme se depreende das palavras de Fernando P. Limongi (2006, p. 248):

A Constituição proposta defendia a criação de uma nova forma de governo, até então não experimentada por qualquer povo ou defendida por qualquer autor. [...]; enquanto em uma confederação o governo central só se relaciona com Estados, cuja soberania interna permanece intacta, em uma Federação esta ação se estende aos indivíduos, fazendo com que convivam dois [ou mais] entes estatais de estatura diversa, com a órbita de ação dos Estados [e demais entes federados] definida pela Constituição da União.

Ante o exercício do poder constituinte originário da Convenção de Filadélfia, a obra “O Federalista” significa o marco teórico da ratificação da Constituição de 1787 pelos estados americanos. Com a finalidade de substanciar a tese federalista, nesta obra foi reunida uma série de ensaios publicados, na imprensa norte-americana em 1788, pelos autores Alexander Hamilton (1755-1804), James Madison (1751-1836) e John Jay (1745-1829), sob o pseudônimo *Publius*.

Nada obstante à contextualização histórica, devemos-nos ater ao conteúdo de uma nova teoria de Estado surgida no período da modernidade. O projeto federalista admitiu como valores a liberdade e o autogoverno (*self-government*) e tinha por finalidade a prosperidade nacional. Para tanto, impunha-se como essencial resistir aos aspectos invasivos gerados pela intensa concorrência econômica, sob os enfoques tanto exterior como interior à nação. Cada estado detinha um determinado nível de competitividade comercial e, assim, os federalistas defendiam que, em relação ao exterior dos Estados Unidos, cada parte separada seria menos competitiva do que o todo unido, além de que, no âmbito interno, eliminaria o espírito competitivo entre tais partes e os desdobramentos negativos oriundos dessa competitividade. Nas palavras de Zimmermann (2014, p. 256):

[...] a Carta Federal possibilitaria um federalismo resistente às influências hostis do cenário internacional, com a sua competição pelos mercados comerciais, bem como às pressões do ambiente interno, em virtude da prejudicial disputa econômica entre os governos estaduais.

Tal unidade acarretaria progresso e estabilidade, não apenas sob a ótica econômica, mas sociopolítica também. Os federalistas criticavam severamente a fragilidade do governo confederal², que não era sequer capaz de instituir sanções pela desobediência das leis (LIMONGI, 2006, p. 247); ponderavam acerca da importância de controlar as paixões e as ambições pessoais dos governantes (ZIMMERMANN, 2014, p. 256), sugerindo o estabelecimento de estruturas institucionais como impedimento ao uso de poder arbitrário e tirânico (LIMONGI, 2006, p. 249); postulavam ainda que a própria concorrência econômica, mencionada anteriormente, causava a militarização e o conseqüente fortalecimento do Poder Executivo (LIMONGI, 2006, p. 248-249), o que poderia ocasionar a supressão de diversos ideais republicanos de outrora. E tais males apontados, conforme alegavam, seriam solucionados a partir da ratificação da Constituição Federal de 1787 pelos Estados-membros.

Ademais, a discussão em torno do “mal das facções” (LIMONGI, 2006, p. 252) corresponde a uma das mais belas contribuições dadas pelos primeiros federalistas norte-americanos ao desenvolvimento da democracia contemporânea. Para entendermos melhor os

² Como veremos mais adiante, o processo histórico do federalismo brasileiro não corresponde a um movimento mais ou menos constante de centralização do poder como aquele vivido pelo federalismo norte-americano. Interessante notar como analogias descontextualizadas podem gerar distorções bastante acentuadas em nossos juízos de valor. Por isso, propor a adoção de dadas medidas, semelhantes às empregadas nos Estados Unidos, apegando-se exclusivamente aos resultados obtidos e não refletindo sobre as condições sociais, culturais, históricas, econômicas e mesmo políticas do Brasil, não significa sugerir uma evolução do federalismo brasileiro, indica, em verdade, subjugar as peculiaridades nacionais a um contexto desvirtuado. Podemos exemplificar como proposta nesse sentido, principalmente, o retorno das municipalidades para a condição jurídica anterior à CF/88, a fim de se assemelhar à Federação norte-americana.

termos da discussão, ressalta-se a definição de facção dada por Madison (HAMILTON e JAY, 2006, p. 263):

Entendo como facção um grupo de cidadãos, representando quer a maioria, quer a minoria do conjunto, unidos e agindo sob um impulso comum de sentimentos ou de interesses contrários aos direitos dos outros cidadãos ou aos interesses permanentes e coletivos da comunidade.

As facções representam, pois, a diversidade de opiniões, de causas, de interesses ou de crenças decorrente da liberdade de cada pessoa dispor de seus próprios direitos (LIMONGI, 2006, p. 252). Não se pode olvidar que a argumentação de Madison tem como pilar o seu entendimento acerca da natureza humana, um tanto realista, por vezes pessimista, mas que compreende o desenvolvimento das faculdades humanas, tendente, invariavelmente, ao pluralismo de propósitos.

Por outro lado, em uma democracia, através da qual o poder decisório, em certa medida, está conferido à maioria, há o natural temor de o regime desvirtuar-se em tirania. A própria tendência à diversidade poderia potencializar o aparecimento do regime tirânico, pois, em uma sociedade homogênea, haveria convergência de interesses e não sobreposições de causas. Madison (HAMILTON e JAY, 2006, p. 263) então avalia que “há dois processos para remediar os malefícios das facções: um, pela remoção de suas causas, outro, pelo controle de seus efeitos”. Nesse sentido, relembremos que, conforme entendimento do autor, a diversidade de propósitos está atrelada à natureza do próprio homem, o que tornaria impraticável a uniformização de interesses. Desse modo, a única medida praticável para intentar o primeiro processo seria a destruição da liberdade, o que Madison (HAMILTON e JAY, 2006, p. 263) repudia veementemente a partir de uma analogia bastante curiosa:

[...] o primeiro remédio é pior do que a doença. A liberdade é para as facções o que o ar é para o fogo, um elemento sem o qual elas instantaneamente se extinguem. Mas, suprimir a liberdade – que é essencial à vida política –, porque ela alimenta as facções, não seria uma tolice menor do que desejar a eliminação do ar – que é essencial à vida animal –, porque ele confere ao fogo seu poder destruidor.

Comprendemos, portanto, que o processo escolhido foi o controle dos efeitos produzidos pela “mentalidade facciosa” (HAMILTON, JAY e MADISON, 2006, p. 263), o que acarreta a obrigação de elaborar um arranjo institucional competente para realizá-lo, já

que a natureza humana³ não seria capaz de solucionar tal questão (LIMONGI, 2014, p. 252-253).

Desse modo, “O Federalista” arquiteta uma estrutura estatal que preze pela representatividade dos cidadãos e pela multiplicação das facções, isto é, dos interesses (LIMONGI, 2014, p. 254). O *sistema representativo* faz uso da técnica de delegação das funções de governo a um número reduzido de pessoas, o que permite o aumento da área e da população sob a jurisdição do governo, enquanto que a *multiplicação das facções* complementa a representatividade ao proporcionar, em um maior território e com um maior número de cidadãos, a ampliação dos interesses em conflito, de tal sorte que haverá uma neutralização recíproca entre as causas conflituosas ou por não existir uma maioria absoluta, ou, em havendo a maioria, por ser de difícil organização.

A lógica da complementação é bastante simples: sem a representatividade, seria inviável um território extenso com população numerosa e a mentalidade facciosa, diante das facilidades de organização, provocaria intensa militarização por conta dos conflitos gerados pela contraposição de propósitos; de outra banda, sem a multiplicação das facções, pessoas eleitas pelo povo, mas imbuídas do espírito faccioso, acabariam arregimentando o sistema representativo em prol, unicamente, de seus interesses⁴.

Centrada nos aspectos ora mencionados, a obra “O Federalista” apontou ao mundo um tipo de arranjo estatal que buscou compatibilizar a *vastidão territorial* e a *multiplicação dos interesses* com preceitos básicos de regimes republicanos democráticos modernos, tais como respeito às liberdades individuais e à diversidade de opiniões. Para tanto, utilizou-se da clássica tripartição horizontal de poderes, mas desenvolveu também a inovadora *repartição vertical*, através de entidades territoriais sobrepostas, autônomas entre si e de caráter estatal

³ A discussão sobre a natureza humana no âmbito da obra “O Federalista” demanda breves considerações. Nesta pesquisa, não se pretende adentrar no debate acerca da existência ou da imutabilidade da natureza humana, porém, faz-se imperioso de nossa parte afirmar que, embora esteja a concepção de natureza humana ora retratada a fundamentar os pensamentos contidos em “O Federalista” (ver LIMONGI, 2014, p. 249), o arcabouço institucional pensado transcende, em verdade, o próprio debate em torno da natureza humana. Para exemplificar, é perfeitamente plausível cogitar que defensores da tese de natureza humana hobbesiana e derivações convirjam com defensores da tese rousseauiana e derivações, ao menos no que tange a considerar a teoria federalista como a mais adequada para a organização estatal. Assim, ao tratarmos da temática do federalismo, secundarizamos a natureza humana (não o debate sobre, mas esta enquanto fator fundante). A tese ora defendida compreende, em verdade, os arranjos institucionais, em seus níveis horizontais (tripartição de poderes) e verticais (entidades intraestatais autônomas sobrepostas), como essenciais para a formatação de um regime democrático.

⁴ De maneira bastante incipiente, Madison já repreendia à possibilidade de aparecimento do fenômeno hoje comumente chamado de crise de representatividade. Originariamente, tal fenômeno pode ser descrito pelo descompromisso do representante aos interesses de seus eleitores. Sabemos que esse conceito pode ser mais densificado, principalmente ao analisarmos uma sociedade tão complexa como a do século XXI, porém a literatura política clássica deve servir como objeto de apoio à reflexão, principalmente aquela que antevê preocupações futuras, tal como “O Federalista”.

(União e Estados-membros), resguardando a soberania ao conjunto denominado de Estado federal. Ademais, apresentou também um modelo representativo dirigido à unidade na diversidade ao buscar convergir para uma construção de vontade *una*, ora dita federal, do Estado.

Esses foram os pressupostos federalistas consubstanciados ao irrompimento da teoria e que serviram como alicerces dos federalismos despontados posteriormente. Embora tenhamos outros exemplos de sistemas federativos, entre os quais a Alemanha, a Argentina, o Canadá, a Índia, o México, a Rússia e a Suíça (ABRÚCIO e SANO, 2013, p. 43-44)⁵, indubitavelmente os pilares dos demais sistemas nasceram a partir da inovadora experiência norte-americana. Cabe apenas compreender o processo de desenvolvimento histórico da cada nação para entender sua repercussão no federalismo ali implantado.

A esse respeito, avalia-se que o processo histórico vivido pelo Brasil sugere uma organização estatal peculiar em detrimento das demais nações, resultado do acúmulo político obtido desde o descobrimento das terras tupiniquins pelos europeus. Sabe-se que o ideário federalista existiu no seio da sociedade brasileira desde os tempos de Colônia (ZIMMERMANN, 2014, p. 289), porém os anseios pela descentralização política-administrativa foram sistematicamente reprimidos por muitas décadas. Nosso desenvolvimento enquanto Estado pressupõe, desde muito cedo, a concepção de unidades administrativas locais. Foi no período de vigência do sistema de Capitânicas, por exemplo, que despertaram interesses de autonomia, representados, em dada medida, pelo fenômeno da expansão municipalista, o que ironicamente foi dificultado pelo próprio processo de colonização, como assenta Hely Lopes Meirelles (2013, p. 36):

No período colonial a expansão municipalista foi restringida pela ideia centralizadora das Capitânicas, afogando as aspirações autonômicas dos povoados que se fundavam e se desenvolviam mais pelo amparo da Igreja que pelo apoio dos donatários. Mesmo assim, as Municipalidades de então tiveram inegável influência na organização política que se ensaiava no Brasil, arrogando-se, por iniciativa própria, relevantes atribuições de governo, de administração e de justiça. [...]

Afigura-se, portanto, um cenário de repressão a uma consciência política, primitiva à época, através de um fenômeno típico da exacerbada centralização do poder. O embrião societário desse período histórico carregava consigo uma sensibilidade de organizar-se sob a ótica de poderes locais, mas o projeto da Coroa portuguesa e os interesses dos donatários não

⁵ Segundo Abrúcio e Sano (2013, p. 43), 22 nações, entre elas o Brasil, adotaram formalmente o sistema federativo como forma de organização estatal.

correspondiam às aspirações dos povoados, estimuladas pela Igreja Católica. Prevaleceu o projeto colonizador extrativista, enclausurando-se quaisquer anseios autônômicos.

Similarmente, à época da proclamação da Independência do Brasil, o anseio federativo já detinha significativo espaço político. O período imperial iniciou com o objetivo de conquistar a então ameaçada união nacional, tendo que administrar o desejo pela descentralização política-administrativa, evidente desde a Inconfidência Mineira, em 1789, com seus ideais federalistas (ZIMMERMANN, 2014, p. 292). No entanto, o Império se formou baseado em acentuada centralização de poder, através da formação de um Estado unitário, represando as pretensões federalistas expostas na Assembleia Constituinte de 1823, dissolvida arbitrariamente (ZIMMERMANN, 2014, p. 291).

Assim, o ideário federalista fomentou a discussão política nacional por toda a extensão do período imperial (Primeiro e Segundo Reinados e Regência), seja através das revoltas populares, como a Confederação do Equador, em 1824, e a Revolução Farroupilha, entre 1835 e 1845, seja por meios institucionais, quando da criação de novo regime das Assembleias Legislativas Provinciais, através da edição do Ato Adicional de 1834 (ZIMMERMANN, 2014, p. 293), conferindo-lhes mais autonomia, ou da recomendação contida no Decreto nº 9 de 1835 para criação do cargo de prefeito, à época uma espécie de delegado do Executivo (MEIRELLES, 2013, p. 38). O ápice da divergência foi atingido com a publicação do Manifesto de Itu em 1870, elaborado pelo então recém-nascido Partido Republicano, através do qual se deflagra sabiamente a defesa do federalismo. O republicanismo brasileiro avançou mais pelo federalismo do que por conta de si próprio, como avalia Zimmermann (2014, p. 297), quando analisou a mudança de posição de Rui Barbosa, outrora monarquista e posteriormente republicano, mas sempre federalista: “a derrocada final do Império deve-se [...] mais ao sentimento federativo do que propriamente ao verdadeiro sentimento republicano”.

Em verdade, esse relato da história brasileira serve para ilustrar como a concepção descentralizadora está intrinsecamente ligada aos anseios da população, mesmo que nem sempre bem estruturada teoricamente. Contudo, os mecanismos de centralização do poder utilizados pelas elites dirigentes do país reprimiram a vontade popular em diversos momentos. Seja no período da Colônia, seja nos tempos do Império, até mesmo na era republicana, a história brasileira está marcada pelo dualismo constante em torno da centralização do poder.

2. Do peculiar sistema federativo brasileiro: contradições e potencialidades

Como resultante do referido processo histórico, impondo-se como preceito evolutivo da doutrina federalista, emerge a estrutura federal tridimensional brasileira, composta por União, Estados-membros, Distrito Federal⁶ e Municípios. Exige-se, pois, compreender melhor as características dessa estrutura, tendo-se a apropriada noção, inclusive, de suas potencialidades e de suas contradições para que seja possível apreender como foram implantados todos os pressupostos federalistas.

2.1. Binômio do poder

O federalismo, enquanto forma de organização estatal, molda-se ao embate político de cada época, ora como pretensão (Colônia e Império), ora como realidade posta (República). Por exemplo, a própria implantação do federalismo brasileiro significou um processo de descentralização política-administrativa do outrora Estado unitário imperial. Em contrapartida, o estabelecimento de regimes ditatoriais durante a era republicana representa um vigoroso processo de centralização do poder, executado sempre pelo governo central. Em ambas as exemplificações, o sistema federativo brasileiro sofreu modificações relevantes e decorrentes da contradição intrínseca ao *binômio do poder* (centralização-descentralização).

Atualmente, após a redemocratização do país ocorrida na década de 1980, culminada pela promulgação da Constituição Federal de 1988, o arranjo institucional se revela bastante contraditório. Do mesmo modo que há a tridimensionalidade federativa, a partir da elevação das municipalidades à condição de ente federado, conforme pode ser depreendido da análise dos arts. 1º, *caput*, e 18, *caput*, da CF/88, há ainda, em contraposição, um rol enorme de poderes reservados, explícitos ou implícitos, à União pela normatividade constitucional. Simplesmente não há compatibilidade teórica entre tais disposições.

Ou almeja-se a real descentralização política-administrativa, priorizando a participação social decorrente do fortalecimento das unidades autônomas locais, ou opta-se pela centralização do poder, reduzindo o princípio federativo em vigor por suposta

⁶ Enquanto ente federado, o Distrito Federal se enquadra como uma “particularidade da peculiaridade”, pois se aproxima de um Município em tantos aspectos e de um Estado-membro em diferentes outros. Portanto, no que toca à autonomia, assemelha-se ao que podemos denominar como “Cidade-Estado”. Entretanto, a governança distrital não servirá aos propósitos de estudo desta pesquisa, conquanto haja características assemelhadas aos entes municipais.

desconfiança nas estruturas estatais locais. De nossa parte, resta evidente que a democracia brasileira será aprimorada através do primeiro caminho e não do segundo.

Desse modo, faz-se imperioso compreender a repercussão desse movimento pendular gerado pelo antagonismo intrínseco ao binômio do poder em nosso sistema federativo, a partir da análise tipológica e de concisa ponderação relativa ao atual modelo de repartição de competências entre os níveis autônomos de poder. Posteriormente, analisaremos a concretização dos demais pressupostos federalistas na contemporânea organização estatal brasileira, produzindo, em concomitância, reflexões sobre as inúmeras potencialidades e contradições inerentes ao atual sistema federativo.

2.1.1. Repartição constitucional de competências

A Constituição Federal de 1988 buscou enumerar as competências, materiais e legislativas, para a União (arts. 21 e 22) e para os Municípios (art. 30), reservando aos Estados-membros as competências que não lhes sejam vedadas pela Carta Magna (art. 25, §1º), em caráter residual. Destaca-se a existência de competências materiais comuns a todos os entes federados (art. 23) e de competências legislativas concorrentes (art. 24), mas que não incluem as municipalidades, uma vez que estas serão competentes para legislar em matéria de interesse local e para suplementar as legislações federais e estaduais naquilo que couber (art. 30, I e II). Além disso, está consagrado também o poder constituinte derivado decorrente de auto-organização dos Estados (art. 25, *caput*) e dos Municípios (art. 29, *caput*).

Posto isso, cabe tecer breves comentários no que toca à repartição constitucional de competências. O sistema adotado pelo Brasil implica uma gama de competências exclusivas à União e aos Municípios e as remanescentes aos Estados-Membros (COSTA, 2015, p. 87). Dentre as primeiras, há os poderes *explícitos*, que são os literalmente expressos no texto constitucional, e os *implícitos*, resultantes lógicos de um poder explícito ou de um princípio constitucional (MEIRELLES, 2013, p. 133).

Ante a complexidade gerada pelo sistema de poderes enumerados em um contexto federativo tridimensional, adotou-se o *princípio da predominância do interesse* para averiguar de qual entidade estatal será determinada competência, pois, como pondera Meirelles (2013, p. 136) quando afirma que o interesse local se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade, não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional, o que se diferencia apenas pelo grau e não pela substância.

A grande contradição do atual sistema constitucional de repartição de competências reside, justamente, na compreensão daquilo que é ou não é de interesse predominantemente municipal. A cultura jurídica brasileira ainda permite a prevalência de concepções centralizadoras, através das quais se tem, em regra, como predominante o interesse nacional. Assim, inibe-se o fortalecimento jurídico das municipalidades ao restringir o entendimento de interesse local, reduzindo drasticamente, por um lado, os poderes reservados aos Municípios e aumentando indiretamente, de outro, os poderes da União.

Esse contexto problemático será abordado de maneira mais adequada ao comentarmos acerca da influência do dimensionamento de interesse local sobre a capacidade de governança municipal.

2.1.2. Tipologia federalista

Quanto à discussão sobre o binômio do poder e seus desdobramentos em tipos federalistas, consideramos que o processo histórico brasileiro indica à formatação do sistema federativo originado a partir do método de *desagregação*. Diferentemente dos Estados Unidos, em que o pacto federativo foi firmado pela agregação de Estados soberanos pré-existentes, do Estado unitário imperial brasileiro erigiu as unidades autônomas comprometidas pelo pacto federativo. Através de movimento centrífugo, ou seja, do centro para as margens, o poder sofreu o processo de descentralização, entretanto, ainda há enraizada uma propensão à centralização em dada medida. A esse respeito, sustenta Zimmermann (2014, p. 55):

[...] verifica-se uma aparente tendência centralizadora em quase todas as Federações hoje existentes. Por força do passado, tal predisposição à centralização é ainda maior nos países federalistas *por desagregação* [grifos do autor]. Mas isto se explica pelo fato de guardarem estes a imagem de aparente artificialidade, muitas vezes contrária à pretensa tradição unitarista daquele lugar, que, inclusive, faz supor uma mera concessão do poder central para a existência da descentralização política.

Por outro lado, em relação aos vínculos estabelecidos entre os entes federados, o federalismo brasileiro se classifica como *cooperativo*. No Estado brasileiro, como aludido anteriormente, o sistema de repartição constitucional preconiza competências materiais comuns (art. 23) e competências legislativas concorrentes (art. 24). Logo, não resta dúvida de que se trata, em essência, de federalismo de cooperação, pois o federalismo dual se caracteriza pela inexistência da técnica de repartição constitucional em competências comuns,

compartilhadas e/ou concorrentes (ARAÚJO, 2008, p. 75), sem mencionar que o próprio valor da cooperação federativa resta consagrado no art. 23, parágrafo único, da CF/88.

Há quem afirme que o sistema federativo brasileiro seja de equilíbrio (PRESTES, 2013), isto é, um meio-termo entre as classificações dual e cooperativo. Em nossa visão, tal definição carece de substrato teórico por não compreender que a diferenciação entre federalismo dual e de cooperação se refere exclusivamente à existência de flexibilidade na repartição de competência e não à medida de sua intensidade. O federalismo dual prega a divisão rígida de competências, não utilizando, inclusive, algumas técnicas de repartição como aludido anteriormente. Qualquer flexibilização, mínima que seja, significa ceder às características do federalismo cooperativo, este sim capaz de ser avaliado a partir de sua intensidade.

Nesse diapasão, ponderamos que o federalismo cooperativo, em tese, significa um processo de racionalização do gerenciamento estatal, uma vez que, ao permitir uma maior integração entre os diferentes entes político-administrativos componentes de um Estado federal, envolve um maior número de atores capazes de solucionar dado problema público.

Sem embargo, a realidade e as consequências práticas de tal modelo demonstram distanciamento relativo aos objetivos teóricos da cooperação federativa. Não há, pois, como aceitar que um processo tenha a alcunha de cooperativo ao instituir uma obrigatoriedade, não de ordem estritamente jurídica, mas sim fática, sem qualquer anuência prévia do ente federado obrigado. E não podemos aceitar a mera anuência típica dos modelos de adesão, em que dada parte impõe uma situação e a outra tem como escolhas aceitar, nos termos propostos, ou recusar e não obter o fim pretendido.

A título de exemplificação, citamos o programa do Governo Federal denominado de Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância, criado no âmbito da União e gerenciado pela entidade autárquica federal, qual seja o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, nos termos do art. 1º da Lei nº 5.537/1968. O referido programa consiste em prover recursos financeiros a Municípios e ao Distrito Federal para construção de creches e pré-escolas e aquisição de equipamentos para a rede física escolar desse nível educacional, conforme dispõe o art. 1º da Resolução FNDE nº 6/2007. No entanto, ao analisar o Anexo II da citada Resolução, conclui-se que há uma padronização exagerada do projeto executivo, tratando de maneira bastante similar as obras de creches e de pré-escolas do semiárido nordestino, da serra gaúcha e do planalto central. Caso também observemos os projetos

arquitetônicos indicados pela entidade autárquica (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2015), percebemos a pouca variabilidade de opções ante a imensidão de peculiaridades de cada localidade brasileira, tendo em vista que há apenas quatro tipos de projeto para um quantitativo superior a cinco mil municipalidades.

Ora, os Municípios vivem, atualmente, em uma situação fiscal bastante calamitosa, principalmente aqueles de menor porte, com até vinte mil habitantes, e não possuem recursos próprios para garantir a infraestrutura de acesso à educação infantil de qualidade. A União, através de sua Administração indireta, buscou cooperar com os entes municipais ao instituir o programa, mas sob uma lógica adesista. Desse modo, ou o Município aceita as condições impostas, ou não cumpre sua atribuição precípua de ofertar acesso à educação infantil de qualidade por não ter condições financeiras. Logo, do ponto de vista pragmático, não há escolha, há uma obrigatoriedade velada que degenera o sentido primeiro de cooperação e gera, indiretamente, um processo paulatino de centralização do poder pelos entes estatais mais fortalecidos economicamente, como a União.

Outra questão relacionada à classificação tipológica do federalismo brasileiro está envolta pela noção de simetria. Lembremo-nos de que se cultiva o sentimento federativo a partir da heterogeneidade cultural, característica bastante evidente em países com vastidão territorial como o Brasil. Logo, estão presentes em nosso país dois dos pressupostos federalistas mais fundamentais à efetivação da teoria: a vastidão territorial e o pluralismo de causas, ou de facções nos termos de “O Federalista”.

Assim, ante a falta de homogeneidades social e econômica, e até mesmo geográfica, buscou-se racionalizar a implantação do federalismo mundo afora, em regra, sob uma perspectiva de resguardar as peculiaridades regionais e/ou as locais. Isso significa que há como premissa admitida, ao menos pela maioria dos agentes políticos dos países federalistas, que a fórmula jurídica do Estado federal deva acolher o contexto heterogêneo do país para se tornar eficaz. Quanto maior o território e as peculiaridades, mais heterogeneidade, de ordem fática, entre as unidades federadas. Em outras palavras, a *assimetria*, perante uma dimensão fática, se afigura como um pressuposto federalista, de mesma natureza que o *pluralismo* e, tal como este, dirigida à finalidade de garantir a *unidade na diversidade*.

Nada obstante, a classificação tipológica fundada no critério de simetria existente entre os agentes componentes do pacto federativo, em verdade, versa sobre a dimensão jurídica do conceito de simetria. Assim, a análise do federalismo, sob a ótica da *simetria jurídica*, aborda a *constituição legal* de cada unidade federada e as *características correlatas*

entre cada uma. Como exemplo de federalismo simétrico, Zimmermann (2014, p. 62) aponta os Estados Unidos da América, enquanto, na exemplificação do assimétrico, indica a Suíça.

No Brasil, temos preceitos constitucionais que permitem depreender o dito implícito princípio da simetria (BRANCO, COELHO e MENDES, 2011, p. 843-846), porém, consideramos também que a Constituição Federal dirige aos entes federados a potencialidade de assimetria jurídica, ao permitir o poder de auto-organização de tais entidades. Nesse contexto, verificamos a possibilidade de dupla interpretação do sentido de uniformidade legal no Estado federal brasileiro, cabendo aos poderes Legislativo e Judiciário tomar as decisões oficiais sobre a questão através de suas instâncias competentes.

Há de se ter cautela, contudo, ao pugnar por mais ou menos simetria jurídica. Tem-se claro que nem sempre a assimetria jurídica assegurará benéficas assimetrias fáticas, tal como a simetria jurídica também não será garantidora de benéficas simetrias fáticas. Por exemplo, o Senado Federal brasileiro é composto por igual número de representantes dos Estados-membros e do Distrito Federal, sendo três por cada unidade federada. Há quem critique acintosamente tal configuração (ZIMMERMANN, 2014, p. 63) por não resguardar a assimetria fática. Contudo, as assimetrias não são desprovidas de juízo de valor a ser realizado pelos agentes sociais, o que pode tornar algumas delas avaliadas como maléficas ao bom desenvolvimento da Federação.

Ora, o Estado de São Paulo já exerce, sob o prisma da faticidade, uma espantosa interferência política nos rumos delineados à nação, essencialmente por conta de sua magnitude econômica e sua numerosa população. Será benéfico à República Federativa do Brasil, então, permitir que o seu Estado-membro de maior população e mais poderoso economicamente detenha ainda mais poder político, a partir da eleição de um número maior de representantes no Senado Federal, lembrando que já existe a Câmara de Deputados para cumprir a função de representação proporcional à população?

Parece-nos que a resposta a esta questão perpassa, precisamente, pelo conteúdo de tal ou qual simetria jurídica que se pretenda manter ou implantar, a analisar em casos concretos. De maneira geral, devemos ter a descentralização do poder, em amplo aspecto, admitida como premissa e, a partir disso, prover a utilização do instituto da uniformidade legal naquilo que couber.

Há de se considerar, independentemente de nossa concordância, a existência de construção jurisprudencial de postulado hermenêutico que preza pela uniformidade jurídica, chamado pela doutrina como princípio da simetria. Assim, embora haja uma potencialidade

de assimetria advinda do poder de auto-organização garantido aos entes federados, corroborada por uma inovadora concepção tridimensional do federalismo, não é possível afirmar que o sistema federativo brasileiro seja de caráter assimétrico. Tal contexto não se encontra propriamente explícito no ordenamento jurídico-constitucional, mas fundado em questões históricas, em interpretações doutrinárias e na construção jurisprudencial, o que influencia diretamente nos critérios de classificação tipológica e caracteriza, portanto, um federalismo simétrico.

Desse modo, concluímos a análise tipológica de nosso federalismo, o qual se classifica precisamente como *cooperativo*, quanto ao vínculo existente entre as unidades federadas; *por desagregação*, quanto à origem da formação do Estado federal; e *simétrico*, quanto à semelhança jurídica estabelecida entre os entes federados.

2.2. Sistema representativo e vontade federal

Na formação histórica do Brasil, estiveram presentes diversas condições bastante propícias ao surgimento do sistema federativo: forte heterogeneidade cultural, vastidão territorial, multiplicidade de interesses, ostensiva expansão populacional e, até mesmo, sentimento de pertencimento às localidades⁷. Não foi coincidência o anseio federativo ter embalado o republicanismo brasileiro, pois, em verdade, foi fruto de um processo histórico condutor das aspirações autonômicas. As elites dirigentes de nosso país tolheram tais aspirações até que, entre si, eclodiu o pleno dissenso, causado em larga medida pelo relativo êxito obtido no modelo federalista de organização estatal norte-americano. Assim, sob a ótica da descentralização política-administrativa, emergiu o sistema federativo brasileiro ao proclamar-se a República, porém jamais foi possível livrar-se da constante contradição gerada pelo binômio do poder, como já abordado em item anterior.

Hoje, mesmo após mais de cem anos de instituído o aparato federalista, constituímos a vontade federal ainda segundo a lógica de sobrevalorização das estruturas de poder central, na qual a representatividade, pressuposto federalista de suma importância, das unidades

⁷ É possível concluir que tal sentimento era algo relativamente fortalecido, basta rememorarmos inúmeros fatos históricos, embora verdadeiramente nunca tenha sido incentivado, diretamente, pelas estruturas de poder central. Entre os períodos colonial e imperial do Brasil, destaca-se a postura adotada pela Igreja Católica, adversamente aos donatários e à Coroa portuguesa, de incentivo ao estabelecimento de povoados, os quais possuíam estruturas primitivas de autogoverno (MEIRELLES, 2013, P. 36-37), ressaltam-se também as inúmeras revoltas populares de cunho separatista, tanto ao final da época colonial como por toda a era imperial, eclodidas em diferentes regiões do Brasil e arregimentadas pelos líderes locais, sempre às margens do governo central.

subnacionais resta mitigada. Através de tal contradição, enxergamos, pois, a potencialidade brasileira.

Preliminarmente à discussão da dita potencialidade, devemos entender por *vontade federal* todo aquele posicionamento firmado pelas instituições democráticas da Federação, no âmbito nacional, que tenha potencialmente a interferência direta dos entes federados em sua formação e que respeite os ditames formais expressos na Constituição Federal. Nesse sentido, verifica-se que cada lei promulgada, independente sobre qual tema verse, constitui a vontade federal sobre determinado assunto, bem como as reformas constitucionais pontuais também indicam o conteúdo desses posicionamentos das instituições democráticas. Os próprios julgados do Tribunal Constitucional do Estado federal, que versem sobre controle de constitucionalidade e resolução dos conflitos federativos, devem contribuir com a formação da vontade federal, uma vez permitida a potencial participação dos entes subnacionais.

Posto isso, destaca-se que, em um Estado federal, o sistema representativo se torna mais complexo pela necessidade de atender a dois eixos de representação: *popular* e *territorial*. Esta retrata a inovação trazida no seio do federalismo, ao pugnar pela representação institucional dos entes federados na formação da vontade federal, enquanto aquela sustenta as formas democráticas de governos republicanos, uma vez que garante à sociedade o direito de escolha entre seus pares para representar os anseios da comunidade, não das instituições. Em suma, a *representação popular* se afigura como um *pressuposto* tanto *democrático* quanto *federalista* à República, enquanto a *representação territorial*, um *pressuposto federalista*, essencialmente.

Todavia, há muito se questiona a efetividade do sistema representativo. Ainda que não seja uma particularidade nacional, os representantes do povo são constantemente acusados, no Brasil, de não contemplarem verdadeiramente os anseios de seus eleitores. Mesmo que nem sempre convergentes, são muitas as explicações para ocorrência de tal fenômeno, conhecido precisamente como crise de representatividade. No presente estudo, devemos nos ater à discussão sobre o arranjo institucional que propicia o irrompimento da crise de representatividade e suas consequências na dinâmica federativa, deixando à margem o debate minucioso acerca das razões de manifestação do referido fenômeno.

Desse modo, avaliamos que o conceito constituído pelo uso da técnica de delegação das funções de governo a reduzido número de pessoas carece de uma compreensão mais depurada. Não há dicotomia entre mecanismos de democracia direta, tal qual o plebiscito ou o referendo, e o sistema representativo. Em verdade, teremos uma efetiva representação ao

passo em que possibilitarmos uma maior integração ao processo decisório de meios de averiguação direta da vontade popular, ou seja, à medida que dinamizarmos a democracia representativa para contemplar a democracia participativa.

Haver representante não pressupõe o alijamento dos representados, pelo contrário, serão estes, ao contribuírem com a apresentação de suas demandas e de seus interesses, que darão o substrato necessário para que aquele não realize erroneamente o processo de tomada de decisão. Será também através do controle social dos atos políticos e administrativos que haverá acréscimo notável da responsabilização democrática do indivíduo ora representante, além de outras implicações advindas desse controle, como, a título exemplificativo, maior respeito às instituições políticas e aos recursos financeiros da Administração pública. Resumindo, de uma sólida representatividade presume-se provimento de intensa participação política dos demais agentes sociais não legitimados pelo voto popular.

Nesses termos, desponta uma circunstância inusitada e bastante contraditória no seio da organização federativa brasileira. Conforme já esposado, a representatividade insurge como pressuposto federalista, de tal sorte que não se concebe federalismo sem o acolhimento do referido preceito. Por outro lado, constatamos que será a participação assídua e consistente da sociedade civil o fator determinante de desenvolvimento qualitativo da representatividade. Bem, não há contradição em tese, há, aliás, uma estrutura assemelhada a um sistema de engrenagens, que não permite o mau funcionamento de uma das partes sem que repercuta no todo.

A participação social promove uma evolução qualitativa do conceito de representatividade, este se impõe como fundamento ao federalismo, que, por sua vez, se alimenta da multiplicidade de causas para resguardar a democracia, restando configurado um panorama benfazejo ao crescimento, quantitativo e qualitativo, da participação social. Delineia-se, teoricamente, um processo de movimento em espiral, sempre ascendente e progressivo. A contradição, portanto, aparece quando qualquer parte desse sistema de engrenagens não se concretiza ou não alcança efetivamente sua finalidade, como o atual panorama brasileiro nos demonstra.

Para fins de elucidação, destacamos que, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, com o advento da elevação das municipalidades à condição de entes federados, ocorre um paulatino processo de municipalização das políticas públicas, muito por conta da situação descrita por Dias e Matos (2012, p. 32):

É no âmbito municipal que se percebem mais claramente as necessidades da população, que em sua maioria não são atendidas pelas políticas sociais emanadas pelo governo federal. O governo municipal, pela proximidade física com os cidadãos, sempre recebeu maior pressão destes para a solução de muitos problemas que não eram de sua alçada. [...]

Ora, fica evidenciado que será o ente municipal, dentre os demais entes federados, aquele capaz de compreender as demandas populares de maneira mais eficaz, o que se justifica pela capacidade de proporcionar uma participação social mais efetiva quantitativamente, ao viabilizar que um número significativamente maior de cidadãos contribua com o debate público, e qualitativamente, quando facilita a utilização de procedimentos e métodos diferenciados de organização do debate público destinado ao melhor aproveitamento das peculiaridades locais.

Entretanto, abstraindo-se a prerrogativa constitucional das municipalidades no federalismo brasileiro, a realidade imposta pelo ideário centralizador, ainda arraigado em nossas instituições democráticas, não permite o usufruto das potencialidades da descentralização política-administrativa consagrada constitucionalmente. Resulta, então, em uma limitação da participação política dos cidadãos na gestão da coisa pública. Esse cenário provoca baixa qualidade da representatividade popular, acarretando, indiretamente, fragilidade do sistema federativo.

Há outro aspecto a ser destacado na questão da representatividade, principalmente no que tange à sua dimensão territorial, a qual afeta diretamente as relações federativas. A República Federativa do Brasil se constitui por entes federados de ordem nacional, regional e local, contudo, não contempla a representatividade territorial de todos os três níveis, excluindo-se as municipalidades da formação da vontade federal. O sistema bicameral do Poder Legislativo brasileiro funciona sob os preceitos das representações popular e territorial nos seguintes termos: a Câmara dos Deputados representa proporcionalmente a população, enquanto o Senado Federal aponta para a representação igualitária dos Estados-membros e do Distrito Federal⁸. Desse modo, evidencia-se que não há, no âmbito federal, a representação territorial dos Municípios.

⁸ Nenhum dos dois órgãos representativos do Poder Legislativo federal é regido absolutamente por apenas um tipo de representação. As populações de cada Estado-membro e do Distrito Federal, conforme disposto no art. 45, §1º, da Constituição Federal de 1988, não poderão ser representadas por menos de 8 (oito) nem por mais 70 (setenta) Deputados federais, independentemente do número de habitantes, sendo esta disposição uma clara delimitação de representação territorial. De modo equivalente, ante a prescrição dada pelo art. 46, *caput*, da Carta Magna, os Senadores de cada Estado-membro e do Distrito Federal serão eleitos segundo o princípio majoritário, ou seja, serão eleitos pelo voto popular ao atingir a quantidade necessária para representar mais da metade dos votos válidos, configurando-se, assim, salvaguarda à representação popular. Defendemos, portanto, que haverá a preponderância de um tipo de representação para a composição da cada casa legislativa.

Realidade semelhante verifica-se na esfera estadual, pois o poder Legislativo dos Estados-membros é regido pelo sistema unicameral, no qual as Assembleias Legislativas são compostas proporcionalmente à população estadual, de maneira análoga à Câmara dos Deputados, excluindo-se assim qualquer forma de representação territorial dentro da circunscrição estadual. Portanto, tanto direta quanto indiretamente, elimina-se a possibilidade de os Municípios serem representados no processo político de formação da vontade federal.

Obviamente, nada razoável seria pugnar pela representação territorial irrestrita das municipalidades, mesmo em moldes semelhantes à representação dos Estados-membros e do Distrito Federal no Senado Federal. Há inúmeras variáveis que não permitem tal proposição, desde a grande quantidade de Municípios até os altos custos provocados pelo exponencial aumento do número de parlamentares. Todavia, é preciso aclarar que a problemática permanece, mesmo que haja uma justificativa racional, e a pouca importância dada à questão corrói o sistema federativo brasileiro.

Em verdade, os entes municipais são, incontestavelmente, as instâncias governamentais que primam, na teoria, pela possibilidade de acolhimento efetivo da participação social no debate público, porém não interferem na formação da vontade federal, independentemente de método. Também são as municipalidades que detêm a capacidade de compreender mais concretamente as peculiaridades locais, derivadas das assimetrias fáticas subsistentes, mas tal capacidade é tolhida a cada medida centralizadora tomada pela União.

Como se não bastasse, atesta-se que terão os representantes populares locais, em relação aos regionais e aos nacionais, um horizonte mais alvissareiro no que diz respeito à ausculta das demandas públicas, contudo, são também os que detêm menor responsabilização democrática de seus atos, muito por conta da pouca ou quase nenhuma influência exercida na vida do cidadão no que tange ao regramento da vida social, uma vez que as principais atribuições legislativas pertencem à esfera federal, além de haver uma compreensão diminuta do entendimento sobre interesse local que restringe a abrangência legislativa das municipalidades. A partir da lógica adesista de cooperação⁹, o sistema federativo impõe aos representantes municipais apenas executarem as políticas públicas advindas, em especial, de programas governamentais federais, sem possibilidade de adequá-las às peculiaridades locais.

Paradoxalmente, o Brasil é capaz de aliar um baixo nível de representatividade a um potencial absurdo de estímulo à participação social. Por isso, apontamos anteriormente que dessa contradição patente emerge a potencialidade de aperfeiçoamento do sistema federativo.

⁹ Cf. item 2.1.2 deste estudo.

É preciso, pois, fortalecer juridicamente ainda mais as municipalidades para desenvolver o federalismo e a gestão pública do Estado brasileiro.

2.3. Soberania e autonomia

Noutro giro, cumpre destacar a relação entre soberania e autonomia no Estado brasileiro, pressupostos basilares à teoria federalista. Hely Lopes Meirelles (2013, p. 91) define com maestria ambos os conceitos¹⁰ nos seguintes termos:

Soberania é o poder exclusivo e absoluto do Estado (Nação) de se organizar e se dirigir de acordo com sua vontade incoercível e incontestável, sancionada pela força. É o poder de autodeterminação. A soberania nacional nos Estados Democráticos emana do povo e em seu nome é exercida (CF, art. 1º, I e parágrafo único). Como *poder de governo*, pertence à Nação e só encontra limites na determinação do próprio Estado.

[...]

Autonomia é prerrogativa política outorgada pela Constituição a entidades estatais internas (Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) para compor seu governo e prover sua Administração segundo o ordenamento jurídico vigente (CF, art. 18). É a administração própria daquilo que lhe é próprio. [...] [grifos do autor]

Nesse sentido, atinamos às *dimensões interna e externa* da concepção de *soberania*. No âmbito interno, o Estado impera sobre qualquer outra instituição no domínio do seu território, sendo os indivíduos e as sociedades formadas por estes submetidos ao arbítrio estatal (COSTA, 2015, p. 121). Externamente, estabelecem-se as relações internacionais sob a ótica da equidade, isto é, o Estado soberano está em posição de igualdade aos outros Estados igualmente soberanos (COSTA, 2015, p. 121). Portanto, à União compete exercer, externamente, a soberania nacional ao representar o Estado federal, enquanto que, internamente, a soberania da Federação será compartilhada entre o governo central e as unidades subnacionais (ABRÚCIO e SANO, 2013, p. 14), respeitando-se a Constituição Federal no tocante à autonomia que lhes é garantida, com suas respectivas limitações.

Destarte, incontestada será a supremacia jurídica do Estado federal sobre os entes federados que o compõem. Nesse contexto, Paulo Bonavides (2015, p. 198) enuncia que “a

¹⁰ Ressalvamos nossa discordância quanto à afirmação do grande mestre Meirelles (2013, p. 91) de que o poder soberano é exercido pela União. Em nossa humilde opinião, enquanto poder de governo, o poder soberano encontra na vontade do Estado federal, composto pela União e demais entes subnacionais, seus próprios limites. Logo, o Estado federal exerce o poder soberano, seja através da União, seja por meio de quaisquer outros entes federados, ou até mesmo por intermédio de formas conjuntas. Desse modo, em um Estado federal, a soberania deve ser compreendida como um atributo compartilhado pelos entes federados na medida de suas respectivas limitações.

Constituição Federal é o cimento jurídico dessa supremacia imposta através das regras limitativas do ordenamento político das unidades componentes”. Notadamente, dispositivos constitucionais restritivos compreendem uma limitação ao poder de auto-organização de Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, porém será através da própria Constituição Federal, instrumento materializador do pacto federativo, que haverá o resguardo de prerrogativas essenciais ao princípio federativo, tal qual a autonomia das unidades estatais internas. Essa perspectiva de garantia das prerrogativas dos entes federados é que, hoje, encontra-se ameaçada.

2.3.1. O Tribunal da Federação e a desvalorização da natureza jurídica das municipalidades¹¹

Para elucidar melhor, o Estado federal brasileiro, a partir de sua tripartite organização horizontal de poder, possui uma Jurisdição Constitucional, função exercida pelo Supremo Tribunal Federal, com a finalidade de solucionar as possíveis divergências entre os entes federados, surgidos, em regra, devido à relação existente entre soberania e autonomia. Haja vista o acertado impedimento ao direito de secessão causado pela indissolubilidade do elo federativo, bem como as necessárias limitações impostas ao poder de auto-organização pelo ordenamento constitucional brasileiro, fez-se imperioso a instituição de uma Corte, de competência nacional, destinada a solucionar os conflitos entre as unidades integrantes da Federação e a consolidar a interpretação sobre as normas federais.

Entretanto, observamos um tratamento temeroso em relação à condição das municipalidades. Ora, os Municípios são entidades estatais internas, dotadas de autonomia e elevadas à condição de entes federados, porém, ironicamente, nem sequer possuem legitimidade, sob qualquer forma, de propor diretamente a discussão sobre constitucionalidade de quaisquer dispositivos normativos no âmbito de nossa Suprema Corte, seja para anuir, seja para refutar. Em outros termos, o atual sistema de controle concentrado de constitucionalidade aduz ilegitimidade ativa, sob qualquer hipótese, aos entes municipais, ainda que seja de matéria atinente às competências municipais.

¹¹ Partilhamos, em linhas gerais, da sábia conceituação de Municípios realizada por Pinto Ferreira (*apud* COSTA, 2015, p. 82), a qual evidencia perfeitamente a sua natureza jurídica: “o Município é uma corporação territorial de direito público, servindo como unidade geográfica e divisionária do Estado, dotada de governo próprio para a administração descentralizada de serviços estaduais ou provinciais e regulação de interesses locais, governo próprio que se realiza mediante a eletividade dos seus órgãos Executivo e Legislativo, aos quais geralmente se atribui a competência para a arrecadação e aplicação de rendas”.

Segundo o rol exposto no corpo do art. 103 da CF/88, não se resguardou aos Municípios a atribuição de propor a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI e Ação Declaratória de Constitucionalidade – ADC, no plano federal, nem mesmo através de quaisquer entidades de representação municipalista, entre as quais podemos exemplificar ao citar a Confederação Nacional de Municípios – CNM, no âmbito nacional, e a Associação Municipalista de Pernambuco – AMUPE, na esfera estadual.

Além disso, por conta da disposição constitucional supramencionada, a Lei nº 9.882/1999, norma regulamentadora da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF¹², em seu art. 2º, I, impede que os Municípios possam propor a dita ação no âmbito do STF, embora, neste caso, as municipalidades possam configurar o polo passivo (art. 1º, parágrafo único, I). Para corroborar com essa visão deturpada criada por nosso arcabouço normativo acerca da ilegitimidade ativa dos Municípios em ADPF, apresenta-se precedente advindo do STF em que a autoridade máxima do Município não possui legitimidade para propor a ação. Da ementa, depreende-se inclusive que, atualmente, as municipalidades não possuem nem mesmo legitimidade para propor ADI e ADC, fundamento da ilegitimidade ativa da ADPF:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – PREFEITO – ILEGITIMIDADE ATIVA – NEGATIVA DE SEGUIMENTO AO PEDIDO. 1. O assessor Dr. Carlos Alexandre de Azevedo Campos prestou as seguintes informações: Wilson Teixeira Gonçalves Filho, Prefeito do Município de Alto Rio Doce, Estado de Minas Gerais, formalizou, perante o Tribunal de Justiça local, arguição de descumprimento de preceito fundamental a versar dispositivos de lei orgânica por meio dos quais foi vedada a reeleição para a Chefia do Executivo e disciplinada a proibição de servidores municipais contratarem com o Município – artigos 64 e 94 da Lei Orgânica Municipal de Alto Rio Doce. O Tribunal de Justiça declinou da competência em favor do Supremo. Assentou caber a este Tribunal o exame de arguição nos termos do artigo 1º da Lei nº 9.882, de 1999. O requerente cumpriu o disposto no artigo 3º, parágrafo único, da Lei nº 9.882, de 1999. O processo encontra-se concluso para apreciação do pleito de medida acauteladora. 2. **O rol de legitimados para propositura de arguição de descumprimento de preceito fundamental consta do artigo 2º, inciso I, da Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, e é taxativo: apenas podem formalizá-la os legitimados constantes do artigo 103 da Carta, a tratar da ação direta. Nele não consta a figura do Chefe do Executivo municipal. Não há divergência na jurisprudência do Supremo quanto ao ponto: LEGITIMIDADE. Ativa. Inexistência. Ação por descumprimento de preceito fundamental (ADPF). Prefeito municipal. Autor não legitimado para ação direta de inconstitucionalidade. Ilegitimidade reconhecida. Negativa de seguimento ao pedido. Recurso, ademais, impertinente. Agravo improvido. Aplicação do art. 2º, I, da Lei federal nº 9.882/99. Precedentes. Quem não tem legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade, não a tem para ação de descumprimento de preceito fundamental. (Agravo Regimental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 148/SP, relator ministro Cezar Peluso, julgado em 3 de**

¹² Sobre ADPF, cf. art. 102, §1º, da CF/88.

dezembro de 2008, Diário da Justiça de 6 de fevereiro de 2009). ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. IDÊNTICOS LEGITIMADOS PARA A PROPOSITURA DE AÇÃO DIRETA. ROL EXAUSTIVO. DICÇÃO DO ART. 2º, I, DA LEI 9.882/99 C/C O ART. 103 DA CF. NÃO-CONHECIMENTO. INTERPOSIÇÃO DE AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO NÃO PROVIDO. **I - Os legitimados para propor argüição [sic] de descumprimento de preceito fundamental se encontram definidos, em numerus clausus, no art. 103 da Constituição da República, nos termos do disposto no art. 2º, I, da Lei nº 9.882/99. II - Impossibilidade de ampliação do rol exaustivo inscrito na Constituição Federal. III - Idoneidade da decisão de não-conhecimento da ADPF. IV - Recurso de agravo improvido. (Agravo Regimental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 75/SP, relator ministro Ricardo Lewandowski, julgado em 3 de maio de 2006, Diário da Justiça de 2 de junho de 2006).** 3. Ante o quadro, nego seguimento ao pedido. 4. Publiquem. Brasília, 17 de outubro de 2014. Ministro MARCO AURÉLIO Relator. [grifos nossos]

(STF - ADPF: 327 MG, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 17/10/2014, Data de Publicação: DJe-212 DIVULG 28/10/2014 PUBLIC 29/10/2014)

Acentua-se a problemática da desvalorização da natureza jurídica municipal ao examinarmos o regramento, delineado pelo legislador constitucional, de competência originária do STF para processar e julgar, em especial a disposição do art. 102, I, “f”, da CF/88, *in verbis*:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

[...]

f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta;

[...]

Ressalte-se a ausência do ente municipal: o sistema constitucional brasileiro foi capaz de atribuir a um de seus entes federados a inaptidão de intervir na formação da vontade do Estado federal emanada do Tribunal da Federação, por mais pleonástica que essa assertiva possa soar. Embora surreal, imaginemos que algum Município, suponhamos que São Paulo, decida se rebelar contra a União e ocasione uma situação de total ruptura institucional, não restando qualquer resquício de equilíbrio federativo. O processamento e o julgamento da ação originada em tal conflito podem ser perfeitamente realizados em sede de primeira instância da Justiça Federal, na inteligência atual do art. 109, I, da CF/88. Estará em questionamento a

soberania nacional, porém nossa Suprema Corte terá argumentos suficientes para afastar a competência originária dessa ação.

Nada obstante a extravagante exemplificação, esculpe-se uma linha argumentativa, através dos julgados em sede do STF, que poderá delimitar um novo caminho, mais sólido para a Federação e mais condizente à natureza jurídica das municipalidades. Quando da análise da jurisprudência que não conhece a competência originária do STF ante a ausência de conflito federativo, conforme inteligência do art. 102, I, “f”, da CF/88, observamos como preceito comum a ameaça ao equilíbrio federativo ou a ruptura da harmonia nas relações estabelecidas entre as pessoas políticas componentes da Federação, senão vejamos as ementas dos julgados transcritas abaixo:

AGRAVO REGIMENTAL. RECLAMAÇÃO. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA NÃO CONFIGURADA. AUSÊNCIA DE CONFLITO FEDERATIVO. AÇÃO ANULATÓRIA E AÇÕES CIVIS PÚBLICAS EM QUE DISCUTIDOS REQUISITOS E ATRIBUIÇÃO PARA A CONDUÇÃO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE EMPREENDIMENTO TURÍSTICO. **A regra de competência originária prevista no art. 102, I, f, da Constituição da República somente se verifica nos casos em que se divisa potencialidade lesiva apta a vulnerar a harmonia do pacto federativo.** [grifo nosso] Precedentes: Rcl 3152, Rel. Min. Cármen Lúcia, Dje 13.03.2009; RE 512468 AgR, Rel. Min. Eros Grau, DJe 06.06.2008; ACO 359 QO, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 11.03.1994; ACO 1295 AgR-segundo, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 02.12.2010. A mera existência de demandas - ação anulatória e ações civis públicas - em que discutidos os requisitos e a atribuição para a condução de licenciamento ambiental de empreendimento turístico de interesse da agravante, porque insuscetível de abalar o equilíbrio do pacto federativo, não é hábil a atrair a competência originária deste Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental conhecido e não provido.

(STF - Rcl: 15293 SC, Relator: Min. ROSA WEBER, Data de Julgamento: 10/04/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-087 DIVULG 08-05-2014 PUBLIC 09-05-2014)

AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO. INTERESSE MERAMENTE PATRIMONIAL DO PARTICULAR EM FACE DO PODER PÚBLICO. AUSÊNCIA DE CONFLITO FEDERATIVO. INCOMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (ART. 102, I, F, DA CF/88). AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. **1. A norma inscrita no art. 102, I, f, da CF/88 restringe-se àqueles litígios cuja potencialidade ofensiva revela-se apta a vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege, em nosso ordenamento jurídico, o pacto federativo.** [grifo nosso] 2. O caso dos autos, por tratar de interesse meramente patrimonial de particular em face do Poder Público, não tem projeção de caráter institucional, bem como não afeta as relações políticas entre as unidades federadas, não revelando controvérsia com potencial de gerar instabilidade no pacto federativo. Portanto, não é apto a atrair a competência originária da Suprema Corte inscrita no art. 102, I, f, da CF/88. Precedente (ACO nº 1.551/MS-AgR, DJe de 20/3/12). 3. Agravo regimental não provido.

(STF - Rcl: 10495 RS, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 19/06/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-186 DIVULG 20-09-2013 PUBLIC 23-09-2013)

ACÇÃO CIVIL ORIGINÁRIA. ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. PARTE NA LIDE. NÃO OCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE CONFLITO FEDERATIVO. LITERALIDADE DA COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ARTIGO 102, I, F. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. 1. O Estado do Mato Grosso do Sul não integra formalmente a lide, pois seu pedido de ingresso no polo ativo não foi apreciado pela Justiça Federal. Tal situação, por si só, já obsta o conhecimento da ação pelo STF, com fundamento no artigo 102, I, f, da Constituição Federal. **2. A norma inscrita no art. 102, I, f, segundo o entendimento assentado nesta Corte, restringe-se, tão somente, àqueles litígios cuja potencialidade ofensiva se revele apta a vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege, em nosso ordenamento jurídico, o pacto federativo.** [grifo nosso] O caso dos autos apresenta-se desvestido de qualquer projeção de caráter institucional e em nada afeta as relações políticas entre as unidades federadas, não possuindo densidade suficiente para abalar o pacto federativo. É, portanto, inapto para provocar a manifestação do STF na qualidade de Tribunal da Federação. Precedentes. 3. A discussão principal nesta causa é a manutenção da posse, por particulares, de uma área de terras que, de acordo com a FUNAI, pertence à comunidade indígena Jaguaru, sendo a responsabilidade total, ou a solidariedade no custeio da indenização, problemática lateral, ou tão somente reflexa, inapta, portanto, para provocar a manifestação do STF na qualidade de Tribunal da Federação. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.

(STF - ACO: 1802 MS, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 16/05/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJE-148 DIVULG 31-07-2013 PUBLIC 01-08-2013)

Nesse sentido, aclara-se a perspectiva de que a potencial desestabilização do pacto federativo deveria implicar, *per se*, competência originária do STF para processamento e julgamento das ações, mesmo que envolva a Administração pública municipal. No entanto, a literalidade do art. 102, I, “f”, da Constituição e a interpretação restritiva da referida norma realizada pela Suprema Corte permitem que o hipotético conflito federativo, citado anteriormente, possa realmente ser dirimido em sede de primeiro grau da Justiça Federal. Para corroborar com tal avaliação, colaciona-se o seguinte julgado:

ACÇÃO CIVIL ORIGINÁRIA. INFRAERO CONTRA MUNICÍPIO. IMUNIDADE RECÍPROCA. AUSÊNCIA DE CONFLITO FEDERATIVO. LITERALIDADE DA COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ART. 102, I, “F”. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. **1. Não compete a esta Corte, em sede originária, processar e julgar causas que antagonizem empresa pública federal a município. A literalidade do art. 102, I, “f”, da Constituição não indica os municípios no rol de entes federativos aptos a desencadear o exercício da jurisdição originária deste Tribunal.** **2. Nos termos da jurisprudência desta Corte, [a] aplicabilidade da norma inscrita no art. 102, I, f, da Constituição estende-se aos litígios cuja potencialidade ofensiva revela-se apta a vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege, em nosso ordenamento jurídico, o pacto da Federação (ACO 1.048-QO, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ de 31/10/07). Contudo, esse entendimento não tem o efeito de ampliar a competência definida no art. 102, I, “f”, da Carta Magna, às causas envolvendo municípios.** [grifo nosso] 3. Diferença entre conflito entre entes federados e conflito federativo: enquanto no primeiro, pelo prisma subjetivo, observa-se a litigância judicial promovida pelos membros da Federação,

no segundo, para além da participação desses na lide, a conflituosidade da causa importa em potencial desestabilização do próprio pacto federativo. Há, portanto, distinção de magnitude nas hipóteses aventadas, sendo que o legislador constitucional restringiu a atuação da Corte à última delas, nos moldes fixados no Texto Magno, e não incluiu os litígios e as causas envolvendo municípios como ensejadores de conflito federativo apto a exigir a competência originária da Corte. Precedente. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.

(STF - ACO: 1295 SP, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 14/10/2010, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-233 DIVULG 01-12-2010 PUBLIC 02-12-2010)

Aparenta-nos que, em relação à exposta desvalorização das municipalidades perante o Tribunal Constitucional da República Federativa do Brasil¹³, o meio acadêmico dispensa pouca ou quase nenhuma atenção. Embora alguns possam vir a desdenhar e a tratar como um absurdo a mera suposição reproduzida para fins de elucidação, em verdade, o horizonte de avanço da responsabilização democrática dos representantes populares, a nível municipal, também perpassa por um tratamento mais equânime dos entes municipais enquanto integrantes do pacto federativo. Não se trata apenas de referir-se a um potencial, ainda que remoto questionamento à soberania nacional, trata-se, sim, de prover efetivamente a prerrogativa constitucional de autonomia política-administrativa do ente federado, no âmbito da construção da vontade do Estado federal, e o seu respectivo controle pelo Poder Judiciário.

Conforme defendido anteriormente, o processo de formação da vontade federal implica potencial contribuição dos entes federados. Nesse contexto, vê-se uma obliteração contínua, irrefletida parece-nos, da acepção de que as decisões e os atos emanados pelo poder Judiciário são também fatores constituintes da vontade federal. Repise-se que estamos a tratar do Tribunal da Federação, o qual tem por escopo buscar a solução dos conflitos federativos, interpretar as normas federais e, em último caso, a própria Constituição Federal, instrumento fundante do pacto federativo. Portanto, excluir a influência de um ente federado na formação de tal vontade, mesmo que emanada pelas vias do Judiciário, significa apequenar o sentido do princípio federativo. Lembremo-nos de Pontes de Miranda (*apud* ZIMMERMANN, 2014, p. 379)¹⁴, que sabiamente alertou:

[...] o que faz o Estado ser federativo não é a existência de governo federal, mas a dos governos locais. Estado unitário é aquele em que os interesses se reservariam ao

¹³ Faz-se mister anotar que, em decorrência desse aviltamento em comento, há implicações, no âmbito da Suprema Corte, que ultrapassam as discussões tanto sobre enunciados constitucionais como acerca de conflitos federativos. Por exemplo, a Lei nº 11.417/2006, que disciplina a edição, a revisão e o cancelamento de enunciado de súmula vinculante exarada pelo STF, permite que o Município proponha-os somente de forma incidental em processo de que seja parte (art. 3º, § 1º).

¹⁴ Cf. nota explicativa nº 75 do Cap. 12 da referida obra.

governo federal, se federativo fosse, são em tal extensão, que os interesses deixados às regiões não justificariam o nome de federação. À medida que se aumentam os poderes chamados federais [subentenda-se que em todos os níveis horizontais de poder: Executivo, Legislativo e Judiciário], decresce a significação do elemento federativo: onde é maior a competência reconhecida dos governos locais, mais acentuada a federação. Para se matar a estrutura múltipla, devem ser aumentados os poderes federais (centrais); para se fortalecer a federação (no sentido de menos elemento unificante), enfraqueça-se o governo federal (central).

Embora o termo local, no excerto supracitado, sirva também para designar os Estados-membros, tem-se muito cristalino que a redução do espaço geográfico compreendido como de jurisdição local, tendo em vista a divisão política-administrativa em Municípios, torna a sua entidade estatal responsável mais afinada aos anseios populares. Assim, ao contrário da obliteração mencionada, potencializa-se o princípio federativo, dinamizando a democracia brasileira por proporcionar maior participação social. Todavia, a efetivação do aludido processo depende, essencialmente, de quais as instâncias de poder permitirão reproduzir as decisões definidas, autonomamente, pela entidade estatal local. Logo, admitir que os entes municipais possam contribuir com o controle concentrado de constitucionalidade das normas federais e submetê-los ao julgo originário da Suprema Corte em conflitos federativos, significa o aprimoramento de nosso federalismo e a plena manifestação da prerrogativa de autonomia de todos os entes federados.

Incumbe acrescentar, por último, que os comentários expostos nesse item da pesquisa se dirigem à perspectiva nacional, isto é, não estamos adentrando diretamente na discussão do controle concentrado de constitucionalidade ante as Constituições Estaduais, realizado pelos respectivos Tribunais de Justiça. No âmbito dos Estados-membros, a vontade emanada das vias do Judiciário abrange a interferência direta dos Municípios que compõem a jurisdição estadual, haja vista a legitimidade ativa de tais entes no referido controle de constitucionalidade (FRANCO FILHO, 2009). No entanto, o debate ora alinhavado busca compreender o conjunto do sistema federativo brasileiro e não analisar em compartimentos desconectados cada parte dele.

2.3.2. A autonomia dos entes federados e o fetichismo simétrico

Outrossim, visualizamos um traço da cultura jurídico-política destinado a vilipendiar as peculiaridades regionais e locais, ora sob o pretexto principiológico da simetria, principalmente no âmbito de jurisdição do STF, ora por mera tradição ou imitação de disposições legais federais, como se afigura em inúmeros dispositivos de Constituições

estaduais e de Leis Orgânicas. Esse traço indica apreço demasiado à simetria jurídica, desprezando-se as inúmeras assimetrias fáticas, alguns esforços de adequação às realidades locais e a própria autonomia intrínseca aos entes federados.

Nesse contexto, faz-se imperioso propor uma reforma constitucional que consagre explicitamente os termos de simetria legal a serem respeitados, além de uma nova concepção interpretativa sobre a possibilidade de reprodução dos modelos institucionais. Atualmente, identifica-se a construção jurisprudencial de postulado de hermenêutica constitucional denominado de princípio da simetria, como enuncia perfeitamente Marcelo Labanca (ARAÚJO, 2008, p. 171-172) em sua tese doutoral:

A verdade é que o princípio da simetria constitucional, da forma como vem sendo trabalhado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, mais se parece com um princípio de hermenêutica constitucional (a exemplo de outros, como o princípio da concordância prática, da conformidade funcional, da unidade da constituição, do efeito integrador) do que propriamente com um princípio de direito constitucional. Ele atua na interpretação das normas constitucionais, na tarefa de identificar as chamadas normas de reprodução/extensão para aplicá-las aos Estados-membros ou mesmo aos Municípios. Prova disto é que a própria idéia de simetria exige dois parâmetros para ponderação do que é e do que não é simétrico. É um princípio instrumental de identificação de parâmetros normativos pré-existentes. Todavia, o Supremo, ao utilizar tal princípio, costuma não justificar o porquê da necessidade de reprodução simétrica do modelo. Justifica apenas na necessidade de observância da simetria.

Revela-se também do excerto citado que o STF não costuma apontar a justificativa de reprodução simétrica, o que sugere haver, em nossa visão, interpretações de conveniência por parte da Egrégia Corte. A título de mera exemplificação, citemos a incongruência interpretativa apontada pelo próprio Labanca (ARAÚJO, 2008, p. 178-179) na decisão acerca da constitucionalidade da criação do Conselho Nacional de Justiça:

[...] antes da criação do Conselho Nacional de Justiça, por algumas vezes o Supremo Tribunal reprimiu Estados-membros que criaram órgãos compostos por membros de outros poderes para exercer controle externo por meio de fiscalização administrativa do Poder Judiciário local. Entendeu o Supremo que não poderia o Estado-membro se valer de exemplos de controle externo em outros países, mas sim deveria reproduzir o modelo da União no Brasil, que, à época, não contava com órgãos da espécie. Assim, entendia o Supremo que a criação de tais órgãos feria o princípio da separação dos poderes [valendo-se, notoriamente, de interpretação à luz do princípio da simetria].

Ocorre que, posteriormente, o Conselho Nacional de Justiça veio a ser criado [...]. Por coerência, se o Supremo havia se utilizado do princípio da separação dos poderes para declarar os órgãos de controle estaduais inconstitucionais, poderia então ter declarado o CNJ inconstitucional. Todavia, não o fez, por não o considerar ofensivo à separação dos poderes, utilizando, ao que parece, dois pesos e duas medidas: o órgão estadual feriu. O federal não feriu. Assim, a questão, ao que

parece, deixa de ser de ofensa à separação dos poderes no plano local e passa a ser uma questão tipicamente federativa, pois o Estado-membro que criou tal órgão teria, no fundo, “ferido a simetria” na organização política local: uma coisa é ser inconstitucional porque fere o princípio da separação dos poderes. Outra é ser inconstitucional porque quem está criando a norma é o poder constituinte decorrente (como se, em outras palavras, a inovação surgida do poder constituinte derivado federal ao criar o CNJ não trouxesse pecha de inconstitucionalidade porque quem criou foi a União, e não os Estados-membros).

Ora, o caráter instrumental da simetria constitucional permite que o STF decida baseado em pura conveniência, sem a necessidade de justificar suas escolhas e ponderações nos julgados, modificando a potencial regra de assimetria jurídica dos modelos de organização dos entes federados, conforme se depreende dos arts. 25, *caput*, e 29, *caput*, da CF/88.

É bem verdade que a interpretação dos referidos dispositivos sugere semelhanças a serem estabelecidas entre os entes políticos, uma vez que determina respeitar princípios consagrados em outros textos constitucionais, o que faz Meirelles (2015, p. 865) asseverar que “a organização das administrações estadual e municipal segue, em linhas gerais, a da federal, por força de mandamento constitucional (arts. 18, 25 e 29)”. Em contrapartida, garantir alguma similitude não induz pensarmos em máxima semelhança, nem tampouco prescrever a observância a princípios de outros ordenamentos jurídicos permite concluir que haverá substancial paralelismo legal. Concordamos que deve haver algumas uniformidades jurídicas entre os diferentes entes federados, discutimos, em verdade, a medida dessa simetria e quais deveriam ser os elementos similares.

Além disso, partilhamos da concepção de que respeitar os princípios seria acolhê-los como diretrizes, porém isso não impede que existam outros princípios concorrentes, como averba Coelho (BRANCO e MENDES, 2000, p. 46-47) ao buscar a conceituação de normas-princípios:

É que, diferentemente das regras, que possuem hipóteses de incidência fixas e consequências jurídicas determinadas – umas e outras reciprocamente excludentes –, os princípios não se apresentam como imperativos categóricos nem ordenações de vigência, apenas enunciando motivos para que se decida num ou noutro sentido. Em palavras de Karl Larenz, dir-se-ia que, em si mesmos, os princípios não são, ou ainda não são, regras suscetíveis de aplicação direta e imediata, mas apenas pontos de partida ou pensamentos diretores, que apontam para a norma a ser descoberta ou formulada pelo intérprete-aplicador à luz das exigências do caso.

Sem imporem aos seus operadores uma única decisão correta e justa (*one right answer*), eles admitem convivência e conciliação com outros princípios eventualmente concorrentes, que ofereçam razão para soluções em sentido contrário, tudo num complexo jogo concertado de complementação e restrição recíprocas e num processo dialético, que se iniciam no momento da sua aplicação às situações da

vida e que se concluem quando o intérprete, concretizando-as, logra apreender o sentido e o alcance dessas pautas axiológicas.

Sob esse prisma, aceitar as interpretações de conveniência do STF ou mesmo admitir a simetria legal enquanto norma-princípio de nossa formação constitucional significaria pugnar pelo fortalecimento da centralização do poder, pelo tolhimento às autonomias dos entes subnacionais e pela alteração da finalidade precípua da Carta Magna, qual seja de intensificar o processo de descentralização política-administrativa, estabelecido essencialmente pela tridimensionalidade federativa. Nesse sentido, alude José Roberto Anselmo (2006, p. 165), quando de sua análise, em tese doutoral, sobre a jurisprudência do STF em relação ao processo legislativo estadual, que, de maneira análoga, poderemos estender ao processo legislativo municipal:

Como se vê, ao invés da modernidade do atual ordenamento constitucional, o Supremo Tribunal Federal preferiu realizar uma interpretação com base em dispositivo da Constituição anterior. Revelando o continuísmo da tutela da União, o Supremo adotou como paradigma a posição centralista da Constituição de 1967, mesmo sem que a atual Constituição determinasse a observância do processo legislativo pelos Estados-membros.

Parece-nos, pois, que a solução da problemática acompanha a necessidade de enfrentamento ao fetiche por simetria. Para tanto, faz-se imperioso explicitar detalhadamente no ordenamento constitucional quais os elementos uniformes de organização do Estado nos diferentes níveis federativos, consagrando, em verdade, a exceção da simetria como princípio. Em outras palavras, defendemos duas iniciativas, que, de certo modo, são complementares, mas não necessariamente condicionantes: a delimitação constitucional expressa de quais serão os elementos uniformes da organização estatal, dados como exceção à regra; e a reversão da atual construção jurisprudencial, atendendo, a partir de agora, ao que podemos denominar como *princípio da exceção simétrica*.

De outra banda, verificamos que a uniformidade jurídica não advém somente de interpretações à luz do princípio da simetria, mas também de uma tradição jurídica bastante marcante na produção dos legisladores brasileiros em âmbitos regional e local: imitação dos textos legais da Constituição Federal ou mesmo oriundos de outras legislações da União. Poucos anos depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, Andreas Krell (1995, p. 116) sabiamente constatou que:

No Brasil, há muito tempo constitui [...] costume jurídico-constitucional a transferência de princípios fundamentais da esfera central (União) para o âmbito

regional do estado e a área local do município, sem que esses princípios sofressem maiores modificações ou adaptações. [...]

Tal apontamento continua válido mesmo depois de transcorridas duas décadas de sua feitura. Isso se deve, como exposto anteriormente, pela falta de delimitação expressa, em nosso ordenamento constitucional, da questão da simetria legal e sua respectiva construção jurisprudencial, mas também à mentalidade de comodismo arraigada na classe de representantes regionais e locais no que se refere à produção legislativa. Há ainda um terceiro fator, este mais sensível às municipalidades: a regulamentação constitucional minuciosa de sua organização política.

No tocante à excessiva regulamentação, acreditamos que o horizonte prolífico de mudanças atende por variações e inovações na organização política local, as quais são limitadas basicamente pela atual regulamentação constitucional, como demonstra Andreas Krell (1995, p. 116): “Como decorrência dessa minuciosa regulamentação, a estrutura organizacional de poder dos municípios continua a ser padronizada, inviabilizando-se qualquer tentativa de inovação quanto ao modelo governamental [...]”.

Quanto à postura comodista dos legisladores subnacionais, esta permitiu que a imitação de textos legais se tornasse corriqueira, mesmo perante um arcabouço normativo constitucional que pressupõe o poder de auto-organização dos entes federados regionais e locais. Há de se considerar, portanto, o que Andreas Krell (1995, p. 117) averbou sobre o fenômeno da simetria legal na produção legislativa municipal, situação semelhante também vivida na esfera estadual, mas em abrandada intensidade:

[...] os municípios do Brasil, há muito tempo, **costumam imitar voluntariamente normas legais e modelos de organização administrativa do estado ou da União** [grifo nosso] e transferi-los, sem maiores adaptações, para o seu âmbito. [...]

Esse fenômeno da simetria legal [...] deve-se, principalmente à **tendência exagerada dos políticos locais e assessores legislativos das Câmaras a chegar a uma unidade legal. Essa atitude pode ser explicada tanto pela insegurança de muitos vereadores e funcionários quanto também pelo simples comodismo daqueles que, antes de tudo, “não querem fazer nada errado”** [grifo nosso]. A uniformidade das instituições de governo local no Brasil tem resultado mais da tradição e da imitação do que de imposições legais.

Nesse contexto, visualizamos uma grave ameaça à prerrogativa constitucional de autonomia política-administrativa dos entes federados subnacionais, causada por um encantamento de doutrinadores e de operadores do direito constitucional pela pretensa harmonia completa dos modelos governamentais nos diferentes níveis federados. Porém,

como dito anteriormente, a simetria legal não se apresenta como uma ferramenta benéfica *per se*, deve-se contextualizar e analisar caso a caso, além do que, ao defendermos o processo de descentralização política-administrativa tridimensional, seria contraditório de nossa parte admitir a simetria jurídica como regra, pois esta promove, na maioria das vezes, a manutenção do *status quo*, isto é, a centralização do poder.

2.3.3. Mitigação da autonomia financeira

A prerrogativa constitucional de *autonomia* dos entes federados atende ao tríplice aspecto *político* (composição eletiva do governo e elaboração das normas vigentes em respectiva jurisdição), *administrativo* (organização e execução dos serviços públicos de sua competência) e *financeiro* (elaboração e aplicação de orçamento próprio, bem como decretação e arrecadação de tributos). Embora costumeiramente tratemos a implantação do sistema federativo como um processo de descentralização política-administrativa, não há como conceber verdadeiramente a autonomia política de determinado ente com dependência econômico-financeira em relação a outra entidade, daí o dimensionamento de autonomia sob o prisma financeiro.

Posto isso, verificamos uma centralização dos recursos no ente central, embora estejamos sofrendo um processo paulatino de municipalização das políticas públicas (DIAS e MATOS, 2012, p. 31-32). Em estudo realizado pela Confederação Nacional de Municípios (2011, p. 58-60) para demonstrar a evolução da carga tributária e da receita disponível dos entes federados, no período compreendido entre 2000 e 2009, resta claro que há um desequilíbrio na distribuição dos recursos entre a União e os demais entes subnacionais. Para elucidar melhor, segundo os dados do referido estudo, o percentual da carga tributária total incidente em nosso PIB, durante o ano de 2009, corresponde a 35,7%, sendo dividida sua arrecadação do seguinte modo: 24,1% da União, 9,5% dos Estados-membros e 2,1% dos Municípios (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2011, p. 60).

Evidencia-se, portanto, um efeito prático da distorção criada por conta do vasto rol de impostos recolhidos pela União, além de sua competência residual para tributação garantida no art. 154 da Constituição Federal de 1988. Assim, a própria Carta Magna buscou instituir o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE e o Fundo de Participação dos Municípios – FPM, fundos constitucionais de repartição de receitas tributárias, para corrigir a distorção gerada pela supremacia de arrecadação do ente central.

Através deles, garantem-se transferências intergovernamentais correspondentes a 46% do produto da arrecadação realizada pela União dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, conforme preconiza o art. 159, inciso I, alíneas “a”, “b”, “d”, “e”, da CF/88.

Pontuamos que esse não é o único meio de transferência intergovernamental, mas sem dúvidas é o mais importante pelo volume de recursos, além de ter caráter normativo constitucional. No entanto, mesmo contabilizando a realização de todos os demais tipos de transferências intergovernamentais (obrigatórias ou voluntárias), a receita tributária total disponibilizada à União corresponde a mais da metade da soma de arrecadação bruta dos três níveis de governo (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2011, p. 58-59).

Esse trabalho monográfico não tem por objetivo principal discorrer sobre todas as nuances da multifacetada problemática do atual federalismo fiscal, mas é preciso esclarecer como a ingerência na autonomia financeira dos entes subnacionais enfraquece o princípio federativo e provoca a ineficiência e a ineficácia do aparato público brasileiro. Convivemos com uma contradição pujante, uma vez que o federalismo brasileiro resta dimensionado em três níveis de governo, mas se mantém, veladamente, um admirável elenco de poderes reservados à União. Sobrou um punhado aos Municípios e o resto de quase nada aos Estados-membros, o que acaba por legitimar as justificativas de centralização de recursos no ente estatal central.

Por si só, o cenário descrito já seria passível de duras críticas. No entanto, quando visualizamos os fundos constitucionais de repartição de receitas tributárias serem surrupiados por escolhas de governo duvidosas para a economia brasileira, temos a certeza de como a prerrogativa constitucional da autonomia deveria ser resguardada de políticas temerárias de um dado governo do ente central. A política de desonerações fiscais dos últimos anos realizada pelo Governo Federal redundou em redução na arrecadação de impostos compartilhados com Estados-membros, Distrito Federal e Municípios (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2014, p. 09), com destaque especial para as constantes reduções das alíquotas do IPI. Ora, se a União pode conceder, durante alguns bons anos, isenções fiscais ligadas diretamente à significativa fatia dos referidos fundos constitucionais, isto é, pode operar, no limite de sua discricionariedade, com recursos que não lhe competem, como pretendemos definir uma suposta autonomia financeira de entes federados subnacionais?

Nesse diapasão, destacamos que, indubitavelmente, os Estados-membros são afetados por essa lógica de centralização dos recursos, porém são as municipalidades as mais atingidas. Em um universo estimado de pouco mais de 70% de municípios com até vinte mil habitantes, segundo informações oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2011, p. 13), os quais têm, invariavelmente, como fonte principal, quando não única, de recursos o próprio FPM, propor a diminuição da arrecadação de quaisquer valores se impõe como um dano irreversível aos cofres da administração local.

Ora, o Município detém, teoricamente, a garantia de autonomia financeira pela Constituição Federal, mas a União, através de uma escolha unilateral, sem qualquer participação dos entes municipais, decide desonerar o contribuinte do recolhimento de IPI em diversos produtos, por repetidas vezes e por significativos lapsos temporais, promovendo uma queda brusca da arrecadação das administrações municipais. Para termos uma ideia, faz-se imprescindível observarmos uma projeção recente de avaliação dos impactos das desonerações no FPM (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2015, p. 20):

As desonerações impactaram o FPM em R\$ 77 bilhões entre 2008 e 2012, valor que corresponde a nada menos que 26,4% de todo o FPM distribuído nestes 5 anos. Ou seja, apenas nestes 5 anos, foi retirado do Fundo equivalente a um ano do FPM em desonerações.

Nada obstante, ressalte-se que a repartição dos valores arrecadados através da cobrança do IPI corresponde a mais de 15% do montante que compõe o FPM (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2014, p. 10). Esse mesmo FPM que equivale a expressivas frações das receitas correntes municipais, conforme atesta a Frente Nacional de Prefeitos (2016, p. 54) em estudo recente:

Os recursos do FPM responderam, em média, por 17,4% da receita corrente dos municípios brasileiros, em 2014. Entretanto, a participação do FPM na receita corrente tende a ser maior entre os municípios pequenos e diminuir à medida que se aumenta o contingente populacional. Isso se deve aos critérios de repartição dos recursos que foram adotados de forma a beneficiar proporcionalmente mais os municípios menores, cujas fontes de arrecadação própria são bastante reduzidas, devido tanto às suas bases de incidência tributária serem menores, quanto à economia local ser pouco diversificada ou focada em atividades de baixa geração de valor agregado.

Nota-se que entre as cidades pequenas, com menos de 10 mil habitantes, o FPM respondeu, em média, por 45,5% da receita corrente, percentual que decresce até chegar à participação média de 5,2%, entre os municípios com mais de 500 mil habitantes.

Ainda conforme a referida publicação, a participação do FPM representa 34,6% das receitas correntes das municipalidades compreendidas na faixa populacional de 10 mil até 20 mil habitantes (FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS, 2016, p. 54). Ao reunir os dados ora apresentados, é possível afirmar categoricamente que mais de 70% dos Municípios detêm atualmente acima de 1/3 de suas receitas correntes dependentes do FPM, mas compete tão somente à União alterar as alíquotas do IPI, ou seja, determinar unilateralmente, por mais paradoxal que isto possa parecer, o futuro dos orçamentos municipais.

Ante todo o exposto, considerando os montantes, os impactos e a própria lógica de centralização dos recursos na União, denota-se clara mitigação da autonomia financeira dos entes federados, destacadamente das municipalidades.

2.3.4. Territorialidade e municipalidade

Conquanto haja uma gama de acepções dadas aos elementos territoriais nos diferentes campos do conhecimento científico, inequivocamente afirmamos que a territorialidade e os objetos congêneres compõem as discussões do federalismo, sobretudo quanto interdependência estabelecida entre os conceitos de soberania e autonomia, pois ambos estão intimamente atrelados à concepção de poder. Para corroborar a tese, citamos que a territorialidade, em panorama histórico, será tida como característica estatal de existência territorial, isto é, delimitação espacial para exercício da soberania (CANOTILHO, 1993, p. 14). Similarmente, o componente territorial servirá ao Estado, do ponto de vista sociológico, como substância de organicidade, dotando-o de poder de mando originário (JELLINEK *apud* MEIRELLES, 2015, p. 62). Ainda cabe pontuar que, perante o enfoque jurídico-constitucional, o Estado será uma pessoa jurídica territorialmente soberana (BISCARETTI DI RUFFIA *apud* MEIRELLES, 2015, p. 62), sendo o território, enquanto elemento constitutivo estatal (MEIRELLES, 2015, p. 62), expediente abalizador do poder de soberania.

Não obstante, é preciso cotejar perspectivas geográficas para contextualizar a afinidade posta *a priori* entre territorialidade e municipalidade e para enriquecer a ora pretendida ponderação jurídico-política dos elementos territoriais¹⁵. A discussão acerca do território vem de longa data na esfera das ciências geográficas, mais especificamente surgida

¹⁵ Não compõe o objetivo central de nossa tese exaurir o debate analítico sobre os elementos territoriais e o respectivo vínculo estabelecido com as municipalidades, inclusive porque acreditamos estar prejudicada a realização plena dessa hercúlea tarefa ante a densidade teórica da associação citada para além das ciências jurídicas. Busca-se, em verdade, apresentar alguns marcos teóricos que demonstram tal aproximação.

no seio da Geografia Política, em meados do século XIX, e sempre permeada pela noção de poder (FERREIRA, 2014, p. 114), como alumiado anteriormente.

Esclarecimentos conceituais sobre território e territorialidade impendem, no entanto, para que não incorramos em tratamento ambíguo quanto às diferentes nomenclaturas. Assim, temos como origem epistemológica do termo território a posse de terra, visão admitida por Haesbaert (*apud* FERREIRA, 2014, p. 120). Porém o referido autor também dimensiona culturalmente o conceito de território (HAESBAERT *apud* FERREIRA, 2014, p. 120), senão vejamos:

[...] o território nasce com uma dupla conotação, material e simbólica, pois etimologicamente aparece tão próximo de *terra-territorium* quanto de *terreoterritor* (terror, terrorizar), ou seja, tem a ver com dominação (jurídico-política) da terra e com a inspiração do terror, do medo – especialmente para aqueles que, com esta dominação, ficam aliados da terra, ou no “*territorium*” são impedidos de entrar. Ao mesmo tempo, por outro lado, podemos dizer que, para aqueles que têm o privilégio de plenamente usufruí-lo, o território pode inspirar a identificação (positiva) e a efetiva “apropriação”. [grifos do autor]

Vê-se, claramente, que a dominação da terra expressa o poder em dimensão jurídico-política, repercutindo em forte simbolismo decorrente da identificação humana com a terra e da própria apropriação territorial. Território, em Haesbaert, extrapola uma simples definição de espaço geográfico e possui uma carga cultural relevante que interfere diretamente nas relações jurídicas e políticas de exercício do poder, notadamente de caráter estatal.

De outra banda, a territorialidade consiste, ontologicamente, em (a) materialidade, exemplo disso será o controle físico do acesso através do espaço material; em (b) imaterialidade, quando há, *verbi gratia*, controle simbólico por intermédio de identificação territorial; e em (c) “espaço vivido”, a própria conjugação da materialidade e da imaterialidade (HAESBAERT *apud* FERREIRA, 2014, p. 131). O dito espaço vivido consubstancia, em verdade, a noção de subjetividade atrelada ao termo, noção esta nascida em meio à compreensão de que a territorialidade é um fenômeno social que alude às relações dos homens com a sua natureza exterior (SAQUET *apud* FERREIRA, 2014, p. 130). Saquet (*apud* FERREIRA, 2014, p. 130) sintetiza a questão:

[...] compreendemos a noção de territorialidade como um processo de relações sociais, tanto econômicas, como políticas e culturais de um indivíduo ou de um grupo social. A territorialidade corresponde às relações sociais e às atividades diárias que os homens têm com sua natureza exterior. É o resultado do processo de produção de cada território, sendo fundamental para a construção da identidade e para a reorganização da vida quotidiana.

Apreciadas as dessemelhanças conceituais supramencionadas, tem-se como manifesto o paralelo estabelecido entre territorialidade e municipalidade. Para corroborar tal afirmação, façamo-nos saber da conceituação de Município oferecida pelo mestre Meirelles (2013, p. 127-128):

O Município pode ser conceituado sob três aspectos distintos aspectos distintos: o sociológico, o político e o jurídico.

Do ponto de vista sociológico, o Município brasileiro, como qualquer outro, é o agrupamento de pessoas de um mesmo território, com interesses comuns e afetividades recíprocas, que se reúnem em sociedade para a satisfação de necessidades individuais e desempenho de atribuições coletivas de peculiar interesse local. [grifos nossos]

Sob o aspecto político, **o Município brasileiro é entidade estatal de terceiro grau na ordem federativa, com atribuições próprias e governo autônomo** [grifos nossos], ligado ao Estado-membro por laços constitucionais indestrutíveis (CF, arts. 18, 29 e 34, VII, “c”).

Na ordem legal, o Município brasileiro é pessoa jurídica de direito público interno (CC, art. 41, III), e, como tal, **dotado de capacidade civil plena para exercer direitos e contrair obrigações em seu próprio nome** [grifos nossos], respondendo por todos os atos de seus agentes (CF, art. 37, §6º)

Ora, o Município, enquanto entidade estatal subnacional (MEIRELLES, 2013, p. 130-133), detém uma porção do território (dominação jurídico-política) do Estado brasileiro sobre a qual serão exercidos os poderes de soberania, compartilhado com a União e o Estado-membro correspondente, e de autonomia política-administrativa, devidamente limitado pela Constituição Federal. Neste território, haverá, como regra geral, a inspiração de identificação territorial (apropriação simbólica-cultural), individual e/ou coletiva, a partir da ocorrência do fenômeno da territorialidade (produção de relações sociais) em seu interior, conforme se infere de alguns fragmentos grifados na passagem supratranscrita.

Sem embargo, esse fenômeno da territorialidade será tão mais bem sucedido no processo de identificação territorial quanto menor a circunscrição do espaço geográfico que compõe o território. No âmbito das relações Estado-sociedade no seio do federalismo brasileiro, pode-se afirmar, pois, que a apropriação simbólico-cultural do território municipal pelos cidadãos será patentemente superior quando comparada à mesma apropriação dos territórios nacional e estadual. A título exemplificativo, sustentamos que o sentimento de pertencimento local fomentou, em períodos pré-republicanos, o ideário federalista no Brasil e provocou, mais recentemente, a insurgência da tridimensionalidade federativa, peculiaridade do Estado brasileiro.

Fincada, pois, a correlação entre territorialidade e municipalidade, sem prejuízo da incontrovertida repercussão que os elementos territoriais possuem na formação do sistema federativo brasileiro.

PARTE II

A GOVERNANÇA DOS ENTES FEDERADOS LOCAIS E O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

3. Tridimensionalidade federativa e capacidade de governança municipal

Há inúmeros aspectos, dos mais variados campos do conhecimento humano, a serem abordados quando se trata da temática da governança municipal e os reflexos do sistema federativo brasileiro em sua estrutura. No entanto, ao adotarmos uma perspectiva crítica ao atual cenário, buscamos avaliar, multidisciplinarmente, o contexto jurídico-político e abordar, sobretudo, a discussão sobre as potencialidades e as contradições do sistema federativo que alcancem diretamente os arranjos de governança municipal.

De certa forma, a primeira parte do presente estudo cumpriu as funções de dissecar o federalismo brasileiro e problematizar o ambiente envolto às formas de governança municipal. Devemos sopesar, então, as repercussões desse ambiente na capacidade de governança pública da organização estatal e seus desdobramentos, sobretudo os reflexos atinentes às municipalidades. Assim, de modo preliminar, elucidar-se-á a concepção de governança pública ora trabalhada, bem como a estreita relação estabelecida entre a capacidade de governança e o desenvolvimento do *ciclo das políticas públicas*¹⁶.

No tocante à conceituação de governança pública, aclara-se primeiramente o contexto para designar a acepção de *governança*, bem descrito por Dias e Matos (2012, p. 94) ao citar a definição de Leonardo Valles Bento:

O conceito de governança se insere no contexto atual de transformações das funções públicas exercidas pelo Estado, no qual o governo (em qualquer de seus níveis) não é o único capaz de impor sua vontade. “A governança diz respeito aos pré-requisitos institucionais para a otimização do desempenho administrativo, isto é, o conjunto dos instrumentos técnicos de gestão que assegure a eficiência e a gestão das políticas públicas” [grifos do autor]. Dito de outro modo, trata-se da capacidade de ação do Estado para [elaborar e] implementar as políticas públicas e obter os resultados coletivos esperados. [...]

Nesses termos, tem-se o sentido de governança como mais amplo que a concepção de governo (DIAS e MATOS, 2012, p. 95), motivo pelo qual se depreende de *governança*

¹⁶ O ciclo da política pública se define como um processo político-administrativo típico do ato de governar, conduzido na atualidade pelas mais hodiernas formas de governança pública. Ele se desenvolve em cinco estágios: *montagem da agenda*; *formulação* (ou *elaboração*) *da política*; *tomada de decisão*; *implementação* (ou *execução*) *da política*; e *avaliação* (ou *monitoramento*) *dos resultados* (HOWLETT, PERL e RAMESH, 2013, p. 14-15).

pública um modelo gerencial da administração pública no qual o Estado reduz seu papel de executor direto de serviços, porém se mantém como regulador, provedor e fomentador (DIAS; MATOS, 2012, p. 98), constituindo-se, portanto, um novo estilo de governar, com *maior interação e cooperação entre agentes estatais e não estatais*, através de um *modelo principiologicamente não hierarquizado*. Esse será o ambiente propício à realização dos processos de elaboração e de implantação das políticas públicas por intermédio da cooperação inter e intrainstitucional, e entre atores públicos e privados, numa estrutura de redes e não de autoridade hierárquica (CAMPOS *apud* DIAS e MATOS, 2012, p. 94).

Então, ponderar sobre capacidade de governança no setor público significa analisar, inequivocamente, o ciclo das políticas públicas, pois discorrer sobre tal capacidade atina, intrinsecamente, à avaliação das atuações estatais que interfiram na vida de coletividades ou de particulares, seja através de prestação direta ou indireta de serviços públicos, seja por meio de indução comportamental direcionada a certos interesses. Isso se deve ao fato de que as *políticas públicas* não devem ser restritivamente compreendidas como “programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado (...) para a realização de objetivos socialmente relevantes” (BUCCI *apud* GOMES, 2015, p. 21), pois, embora elas pressuponham atuação estatal (GOMES, 2015, p. 27), não importando em que intensidade, a dimensão de governança, como dito anteriormente, expressa algo mais amplo que o próprio governo, assim como as políticas públicas também ultrapassam a finitude da acepção supracitada. Além disso, a própria conceituação apresentada, largamente difundida no meio jurídico (GOMES, 2015, p. 21), carece de sentido ante a complexidade gerada na emaranhada vinculação entre a Política e o Direito, principalmente para fins desse estudo e de toda a ideia interdisciplinar abordada. Nesse sentido, avalizamos como mais adequado o tratamento dado por Gustavo de Mendonça Gomes (2015, p. 22-23) ao significado de políticas públicas:

Avalia-se [...] serem os conceitos (pretensamente) jurídicos inaptos para apresentar os elementos necessários à elaboração do instituto na perspectiva do direito [...].

Maria Paula Dallari Bucci [...] lança dúvidas, inclusive, sobre a possibilidade de se formular um conceito jurídico de políticas públicas, afirmando ser de maior plausibilidade entender a expressão como um guia de que se servem juristas e não juristas para compreender o termo.

Parece mais producente evitar estabelecer uma acepção definitiva, pois se está convencido de que analisar os componentes essenciais das políticas públicas e seu relacionamento com outros aspectos conexos ao tema revela-se mais útil do que buscar um simples e acabado conceito. [...]

Posto isso, há de se considerar que o federalismo brasileiro, quando inserido na discussão acerca das perspectivas para governança pública, apresenta um arcabouço jurídico-constitucional bastante próspero à efetivação do ciclo das políticas públicas. Em que pese o contexto fático e todas as suas contradições inerentes, podemos afirmar que o fenômeno da tridimensionalidade federativa representa o grande trunfo para futuras reformas nas estruturas administrativas do Estado brasileiro, uma vez que permite usufruir de uma maior e mais qualificada participação social, atributo essencial para a consecução satisfatória das políticas públicas, muito por conta dos efeitos advindos da territorialidade. Logo, refletir sobre a pretensa evolução da capacidade de governança do setor público nacional significa, necessariamente, discutir os rumos da governança municipal.

Nesse interregno, estabelece-se um paralelo de conteúdo entre as definições de governanças *municipal* e *local*, não obstante esta empreenda esforços no processo de descentralização administrativa do aparelho estatal para circunscrições territoriais menores, o que pode ocorrer em Estados tanto unitários quanto federais, enquanto aquela aponta, necessariamente, ao processo de descentralização política-administrativa, sob a perspectiva da tríplice autonomia outrora abordada, fenômeno este somente possível em Estados federais. Assim, a governança municipal amplia a acepção de governança local, através de um modelo de administração pública mais autonomista, porém ainda mais complexo, pois não é possível conceber quaisquer arranjos de governança das municipalidades sem cogitar a utilização de instrumentos de cooperação entre os entes federados.

Assim, remetemos à análise da repartição constitucional de competências e sua estreita relação com o princípio da predominância do interesse para concluirmos que, embora seja finalidade da governança municipal organizar e estabelecer, material e legislativamente, o ciclo de políticas públicas de interesse local, conforme art. 30, I e V, da CF/88, a capacidade para tal resta atrofiada, basicamente, por duas causas.

Em primeiro lugar, atentemos à definição dada por Hely Lopes Meirelles (2013, p. 111) a *interesse local*, no campo do direito municipal:

Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o “interesse local”, inscrito como dogma constitucional, é a *predominância* do interesse do Município sobre o do Estado ou da União. [grifos do autor]

A partir do sentido delineado por Meirelles, depreende-se que há uma elasticidade interpretativa da expressão. Nas palavras de Nelson Nery Costa (2013, p. 99-100), “a expressão, apesar de imprecisa e mesmo ambígua, tem a vantagem de permitir uma *elasticidade* [grifo do autor] que assegura uma flexibilização doutrinária capaz de permitir a evolução do conceito, de acordo com as necessidades históricas municipais”. No entanto, haja vista o marcante traço centralizador da cultura jurídica brasileira, em contraposição às intenções descentralizadoras da normatividade constitucional, essa elasticidade serve para esmagar a autonomia municipal, restringindo o que se entende como de competência local. Além disso, ante a impossibilidade de ajuizamento de ADPF pelas municipalidades, não resta alternativas aos entes locais para agir diretamente no STF e questionar determinadas medidas adotadas pela União, independentemente de dilapidarem a autonomia municipal. Esse contexto, preponderantemente jurídico, apenas reduz a própria capacidade de governança dos entes locais.

Por outro lado, a segunda causa, de prevalência política, resulta da faticidade. De forma geral, o famigerado processo em curso de municipalização das políticas públicas continua sendo mal compreendido. Atualmente, o referido fenômeno atende aos interesses da centralização do poder, pois a União e os Estados-membros delegaram suas competências aos Municípios, mas não repassaram seus recursos, nem a normatividade se adaptou adequadamente à nova realidade. A Confederação Nacional de Municípios (2015, p. 24) descreve satisfatoriamente a situação quando aponta que, desde a promulgação da Carta Magna em 1988, as municipalidades adquiriram inúmeras atribuições de execução de serviços públicos, nas áreas da saúde, da educação, da assistência social, dentre outras, sem obter os recursos necessários para garantir as devidas prestações. Contudo, a nosso sentir, a ocorrência de tal fenômeno deveria indicar um amadurecimento da cultura política brasileira, pois, em verdade, significaria o despertar da compreensão de que os entes locais são os aparatos estatais mais capazes de atender às demandas da população, entendimento decorrente das potencialidades de eficiência e de eficácia das ações municipais.

No ciclo das políticas públicas, a proximidade territorial e o contato constante entre agentes estatais e não estatais gera maior sensibilidade dos primeiros às demandas dos segundos, assim como maior integração entre ambos, além de permitir significativo aumento de controle social do processo político-administrativo. Tais efeitos implicarão óbvia racionalização dos recursos públicos e prestação estatal mais efetiva. A título de reflexão,

citamos que, para formular e implementar corretamente uma política que atinja as transformações desejadas, é necessário avaliar cirurgicamente quais são as demandas e os problemas. Ora, se a governança municipal não conduzir ou não tiver as condições para administrar o referido ciclo, teremos evidentemente menor participação social, quantitativa e qualitativamente, o que acarreta a precária montagem da agenda de problemas públicos, a defasagem nos processos de elaboração e de implantação das políticas públicas e a insuficiência dos resultados obtidos.

Concluimos, pois, que o espírito introduzido pela tridimensionalidade federativa na administração pública brasileira deve embalar uma ampla reforma administrativa do país que preze, sobretudo, pela eficiência e pela eficácia das políticas públicas. Não pode ser de responsabilidade do aparato estatal central a condução do processo de governança em matérias de interesse local, são as municipalidades as alavancas da evolução do processo político-administrativo.

Passa-se a analisar, nesse diapasão, a íntima vinculação entre políticas públicas e governança, explorando valores imanentes a tais institutos quando analisados sob a perspectiva do direito administrativo. Em posse de tal diagnóstico, será possível retornarmos à discussão do contexto jurídico-político brasileiro a fim de examinar o processo de municipalização das políticas públicas.

4. Considerações sobre as políticas públicas e o sistema jurídico-político de governança pública: a imanência dos valores da participação social, da eficiência e da eficácia no exercício da função administrativa

De proêmio, registra-se novamente a premissa admitida de que não há um conceito jurídico pleno de políticas públicas. Não obstante, para fins meramente didáticos, admite-se o emprego combinado de definições diferentes, mas complementares, para materializar conceitualmente o instituto *sub examine*. Assim, segundo Eugenio Lahera (*apud* FERRAREZI e OLIVEIRA, 2013, p. 119), a política pública será uma estratégia de ação coletiva desenhada em função de determinados objetivos, ao passo que, conforme averba Eloísa de Mattos Höfling (*apud* GOMES, p. 22), a citada expressão será entendida como o “Estado em ação”, pois “é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade” (HÖFLING *apud*

GOMES, p. 22). Conjugando ambos os sentidos, esclarecido resta o entendimento de que a política pública se consubstancia numa estratégia de ação coletiva induzida pelo Estado e destinada a certos fins.

A conjugação referenciada ostenta a qualidade de guia para apreensão conceitual, porém, em verdade, empreenderemos esforços, prioritariamente, em assinalar características e elementos formadores das políticas públicas ao invés de buscar sua definição plena. É preciso realizar, pois, as distinções necessárias entre política pública e demais conceitos utilizados na seara do direito administrativo.

Faz-se imperioso, portanto, compreender que toda política pública terá como alvo a consecução de determinados *fins* (ou *finalidades*), os quais se subdividem entre *primários* e *secundários*. Enquanto os *fins secundários* são variáveis e representados pela dimensão de concretude das políticas públicas, por meio da qual se definem propriamente como *as metas e os propósitos aferíveis objetivamente a cada processo*, afigura-se, por outro lado, a unicidade do *fim primário*, haja vista que este tem por significação *a busca pelo desenvolvimento*.

Quanto à finalidade primária, esta decorre de uma avaliação política realizada de um contexto fático antecedente ao próprio objeto (política pública), ou seja, associa-se à dada conjuntura (pública¹⁷, social e/ou econômica) a roupagem do subdesenvolvimento, que, por sua vez, será a “expressão de um insuficiente nível de racionalidade pública e social [parece-nos cabível a dimensão econômica], no qual os interesses individuais ou externos acabam prevalecendo” (DA COSTA, 2011, p. 399). Para arrematar sobre a questão, coadunamos com o entendimento de Valdir Roque Dallabrida (2011a, p. 19) acerca do que precisamente constitui o termo *desenvolvimento*¹⁸:

O desenvolvimento (local, regional, territorial) pode ser entendido como um processo de mudança estrutural empreendido por uma sociedade organizada territorialmente, sustentado na potencialização dos recursos e ativos (genéricos e específicos, materiais e imateriais) existentes no local, com vistas à dinamização socioeconômica e a melhoria da qualidade de vida de sua população.¹⁹

¹⁷ Adota-se a expressão “pública”, neste caso, para aludir a qualquer conjuntura de caráter institucional e com envolvimento do aparato estatal. Seja em questões internas do Estado, seja em circunstâncias que arregimente também agentes não estatais, a terminologia ora empregada será válida.

¹⁸ Conquanto tenhamos adotado posição analítica sobre o desenvolvimento que comporte os enfoques social e econômico do conceito e que esteja baseada em elementos territoriais, reconhecemos como válido e apropriado o dimensionamento conceitual tripartite realizado pelo mestre Celso Furtado acerca da visão de desenvolvimento social e econômico, a qual abrange (I) o aumento da eficácia do sistema social de produção, (II) a satisfação de necessidades elementares da população e (III) a consecução de objetivos a que almejam grupos dominantes de uma sociedade e que competem na utilização de recursos escassos (FURTADO, 2000, p. 22). Resta evidente que, sob a lógica “furtadiana”, uma política pública ainda terá como fim primário a busca pelo desenvolvimento.

¹⁹ No trecho citado, a expressão desenvolvimento resta direcionada aos aspectos social e econômico, ou seja, de modo mais restrito ao que empregamos anteriormente na análise dela, uma vez que adicionamos a esfera pública.

Outrossim, observa-se que as políticas públicas serão realizadas através de até quatro diferentes tipos de atividades: (a) executivas; (b) normativizadoras; (c) reguladoras; e (d) de fomento (BARCELLOS *apud* GOMES, 2015, p. 38)²⁰. Elucida-se também que as políticas públicas se estruturam, basicamente, em duas dimensões: a *normativo-hipotética* e a *concreta* (GOMES, 2015, p. 38), as quais englobam, em maior ou menor medida, cada tipo de atividade supramencionado. Ausente qualquer uma das dimensões, não haverá política pública, pois esta não prescinde de instrumentos normativos instituidores e/ou reguladores, tampouco dispensa a execução de um conjunto mínimo de atos, independentemente da natureza deles. Gustavo de Mendonça Gomes (2015, p. 39) assevera que:

Pretende-se deixar solidificada a ideia de que, para a existência de política pública, é necessário, antes de mais nada, um projeto instituidor do caminho a ser seguido para o atingimento das metas colocadas pelo sistema jurídico, principalmente aquelas fixadas pela Constituição Federal de 1988 (dimensão normativo-hipotética). Além disso, imprescindível, além de um conjunto de atos (administrativos, notadamente), a alocação de recursos materiais e humanos com idoneidade suficiente para cumprir o que fora planejado (dimensão concreta ou de execução).

Dessa forma, equivocado seria confundir política pública com instrumento normativo e/ou ato administrativo. Estes são componentes daquela, isto é, são seus elementos formadores. Sempre uma parte, nunca o todo. Em outras palavras, considera-se a política pública uma complexidade resultante do equilíbrio e da interação entre as anteriormente citadas dimensões (GOMES, 2015, p. 39), tendo em sua estrutura alguns vários dispositivos normativos, desde aqueles de natureza infralegal até os de patamar constitucional, e um conjunto de atos praticados pelo Poder Público, preponderantemente de caráter administrativo.

De igual modo, devemos distinguir políticas públicas e serviços públicos, comumente tratados como sinônimos. Por exemplo, segundo a definição doutrinária de Hely Lopes Meirelles (2015, p. 408), “serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais

Porém, não há que se falar em “desenvolvimento público”, pois qualquer “processo de mudança estrutural empreendido por uma sociedade organizada territorialmente, sustentado na potencialização dos recursos e ativos existentes” no âmbito público, terá também os objetivos de dinamização social e econômica e de promoção da qualidade de vida da população, sendo a esfera pública apenas um instrumento para obter o desenvolvimento.

²⁰ Nesse contexto, aclaramos que o ente estatal contrai tanto obrigações de fazer quanto de não-fazer entre as atividades empreendidas nas políticas públicas. A título de exemplificação das obrigações de não-fazer assumidas, citamos possíveis isenções fiscais realizadas por um dado governo como parte de um programa de industrialização nacional, que é a própria política pública implantada.

ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado”, o que implica correspondência exclusiva com a dimensão concreta ora abordada. Embora haja fundamentação normativa de todo e qualquer serviço público, os regramentos não se confundem como sua parte integrante, como necessariamente ocorre com a política pública²¹.

Assim, verifica-se uma diferenciação cristalina entre as políticas públicas e as demais categorizações presentes cotidianamente no funcionamento da administração pública. Há possibilidade de inúmeros instrumentos normativos, atos administrativos ou mesmo serviços públicos não serem sequer componentes de uma política pública, desde a regulamentação sobre regime de servidores, passando por atos de nomeação de cargos públicos, até a prestação de serviços de loteria, somente para registrar alguns eventuais exemplos.

Postas tais distinções, faz-se mister analisar que o fenômeno da política pública transcende a percepção tradicional de administração pública²². A esse respeito, conforme preceitua Meirelles (2015, p. 88), a natureza da administração pública, para quem a exerce, é a de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade administrada, com a finalidade de consecução do bem comum desta. O autor ainda resume que os fins da administração pública se consubstanciam na defesa do interesse público (MEIRELLES, 2015, p. 89). Há, portanto, uma proposição de completa distinção

²¹ Na obra do mestre Meirelles (2015, p. 425-426), maneja-se a conceituação de política pública como se fosse mera prestação de serviço público, posicionamento que entendemos ser exacerbadamente pragmático. A partir de uma visão mais acurada, é possível concluir que a acepção de política pública ultrapassa os limites de concretude da concepção de serviço público, englobando, *verbi gratia*, a dimensão normativo-hipotética.

²² Atemo-nos à conceituação de administração pública dada por Meirelles (2015, p. 66): “Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo aparelhamento do Estado preordenado à realização dos serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. A Administração não pratica *atos de governo*; pratica, tão somente, *atos de execução*, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes. São os chamados *atos administrativos* [...]. [grifos do autor]”. De algum modo, para fins de compreensão formalista dos atos praticados no âmbito de gestão da coisa pública, tal definição basta. Contudo, o fenômeno das políticas públicas, enquanto um subsistema político-administrativo multifacetado (HOWLETT, PERL e RAMESH, 2013, p. 91-92), mobiliza atores públicos e privados e clama da administração pública, seja em sentido formal, seja em material, como também em operacional, um modo de agir densificado e pleno, praticando, mesmo com as limitações de ordens técnica e legal, atividade política e discricionária, esta ligada exclusivamente aos atos de governo, segundo o entendimento da obra de Meirelles. Podemos ter como exemplo a função cumprida por um analista de políticas públicas no âmbito da administração pública. Alguns dirão, sem pestanejar, que se trata de cumprimento legal e técnico tão somente, sendo esse agente capaz de opinar e decidir em prol da conveniência e/ou da oportunidade administrativa. De nossa parte, os compromissos assumidos pelo Estado em determinada política pública admite que o agente citado tenha a capacidade de discernir politicamente acerca dos efeitos dela decorrentes, obviamente no limite das competências, legais ou técnicas, atribuídas a ele. Em outras palavras, não será somente uma questão legal, nem tampouco apenas técnica, mas também política, em que o servidor terá a capacidade técnica e a competência formal de postular suas convicções ideológicas com a finalidade de obtenção do bem coletivo.

entre aqueles que compõem a administração pública e aqueles que fazem parte da coletividade administrada²³.

Essa visão tradicional não induz qualquer tipo de integração da administração com as políticas públicas, impossibilitando que ambas atinjam plenamente suas finalidades, sobretudo por não identificar o vínculo principiológico existente entre a própria organização administrativa e a concretização do ciclo das políticas públicas. Assim, reformular certos paradigmas teóricos administrativistas se impõe como um imperativo, o que não implica olvidar todos os aspectos doutrinários atuais, mas sim selecionar alguns daqueles que deverão ser harmonizados à nova perspectiva.

Nesse diapasão, adotamos a visão de que *o bem comum da coletividade administrada materializa o interesse público*²⁴, entretanto, divergimos ligeiramente do ensinamento do mestre Meirelles (2015, p. 110) no tocante à titularidade do interesse público, pois postulamos que a própria coletividade é sua titular, sendo o Estado, enquanto representante da dita coletividade, o ente capaz de aferi-lo, através do regime democrático instituído. A administração pública, enquanto função estatal, não disporá do interesse público, uma vez que a competência para avaliar a disponibilidade ou a renúncia do referido instituto está atrelada diretamente à representação democrática, característica não afeita ao sentido estrito de burocracia (integrantes não eleitos da administração pública), mas sim aos representantes eleitos. Tal indisponibilidade, porém, corporifica o instituto do interesse público como a finalidade da administração pública, a qual se resume em atingir o bem comum coletivo, como dito anteriormente. Pontua-se também que caberá à administração pública, uma vez regida pelo princípio da impessoalidade (art. 37, *caput*, da CF/88), não desviar da referida finalidade pública.

Defende-se a reformulação justamente por conta da divergência suscitada no que tange à titularidade do interesse público, sendo imprescindível adotar diretrizes e enfoques administrativistas singulares que almejem resguardar tal qualidade jurídica, sobretudo porque, nestes termos, aflorar-se-á a espontaneidade da participação social.

²³ Parece-nos falseada qualquer impressão de que há irrestrita distinção entre quem compõe a administração pública e quem faz parte da coletividade administrada. Tem-se claro que carece de lastro fático essa suposta diferenciação, pois a própria coletividade abrange os integrantes da administração pública.

²⁴ Considerando que o interesse público se caracteriza pela indeterminação conceitual (VIEGAS, 2011), acreditamos que, de igual modo, a definição de bem comum coletivo (ou da coletividade) carece de determinação exata. Evidentemente, a textura aberta de ambos os conceitos (*bem comum coletivo* e *interesse público*) favorece que haja forte dissenso sobre a abrangência e a aplicabilidade de seus conteúdos, permitindo que a significação deles dependa mais do momento histórico e/ou do jogo democrático, refletidos sobretudo no sistema normativo, do que propriamente de uma concepção doutrinária qualquer.

Ressaltam-se, por oportuno, as palavras de Meirelles (2015, p. 871) quando de seus comentários sobre princípios regentes da administração pública federal, aduzindo que:

A finalidade precípua da Administração [federal] é a promoção do *bem-estar social*, que a Constituição traduz na elaboração e execução de “planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (art. 21, IX).

Bem-estar social é o bem comum da coletividade, expresso na satisfação de suas necessidades fundamentais.

Desenvolvimento é prosperidade. Prosperidade econômica e social; prosperidade material e espiritual; prosperidade individual e coletiva; prosperidade do Estado e de seus membros; prosperidade global, enfim. Diante dessa realidade, podemos conceituar o *desenvolvimento nacional* como o permanente aprimoramento dos meios essenciais à sobrevivência dos indivíduos e do Estado, visando ao bem-estar de todos e ao conforto de cada um na comunidade que vivemos. [...] [grifos do autor]

No excerto, depreende-se a finalidade de promoção do bem comum coletivo a partir de uma competência constitucional privativa da União, porém ela será estendida, efetivamente, aos níveis estaduais e municipais da administração pública brasileira, tanto à luz do princípio da simetria²⁵, quanto, e principalmente ressalte-se, pela construção doutrinária dos fins da administração. No entanto, a expressa vinculação entre a referida finalidade e o conceito de desenvolvimento se situa como o fato mais relevante ora apontado, haja vista que remete, diretamente, ao fim primário das políticas públicas e, indiretamente, à questão da titularidade do interesse público.

Assim, resta evidente que a busca pelo desenvolvimento (social e/ou econômico) constitui finalidade primária das políticas públicas. Além disso, como bem colocado na obra de Meirelles, denotam-se precisamente os fins da administração a partir da prescrição contida no art. 21, IX, da CF/88, cuja disposição determina que a administração pública tenha por objetivo o desenvolvimento social e econômico, sendo que, *ipso facto*, este se configura como tanto interesse do Estado, quanto instrumento de satisfação do interesse público (bem comum da coletividade administrada). Há, pois, um paralelo inequívoco: a finalidade primária de toda e qualquer política pública se refere com exatidão a específico interesse administrativo secundário, decorrente de comando constitucional.

Sobre a categorização de interesses secundários, cabe elucidar que se trata de uma distinção realizada largamente na doutrina administrativista italiana e corroborada por Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 65-70) no intuito de diferenciar do interesse público

²⁵ Sobre o referido princípio, atente-se às reflexões realizadas no item 2.3.2.

propriamente dito. Ao citar Renato Alessi, Mello (2013, p. 67) define com rigor que “os interesses secundários do Estado só podem ser por ele buscados quando coincidentes com os interesses primários, isto é, com os interesses públicos propriamente ditos”²⁶.

Posto isso, estabelece-se relação indireta à divergência suscitada em torno da titularidade do interesse público, este classificado por Bandeira de Mello como primário. Reafirma-se, por oportuno, que a referida titularidade pertence à coletividade administrada, representada juridicamente pelo Estado. Assim, caberá à administração pública, enquanto estrutura organizacional estatal, perseguir quaisquer interesses denominados secundários se, tão somente se, possuírem caráter instrumental à consecução do bem comum coletivo. Trata-se, no caso *sub examine*, da busca pelo desenvolvimento social e econômico, devidamente enquadrado como objetivo intrínseco à satisfação integral do interesse público, motivo pelo qual será tido como de interesse da administração realizá-lo.

No âmbito de quaisquer estruturas organizacionais, cintilante emerge a vinculação entre os princípios regentes de sua constituição e a capacidade de lograr êxito em seus objetivos. Simplificando, principiologicamente indissociável será a formatação estrutural da administração pública e a consecução do desejado desenvolvimento, pois tal interesse trará em seu bojo o bem comum da coletividade, interesse público propriamente dito.

Vale destacar, nessa esteira, que Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 125-126), quando leciona sobre o princípio da boa administração, dissemina bases teóricas afins ao que estamos a apresentar, senão vejamos:

[...] [o princípio da boa administração] significa, como resulta das lições de Guido Falzone, em desenvolver a atividade administrativa “do modo mais congruente, mais oportuno e mais adequado aos fins a serem alcançados, graças à escolha dos meios e da ocasião de utilizá-los, concebíveis como os mais idôneos para tanto”. Tal dever, como assinala Falzone, “não se põe simplesmente como um dever ético ou como mera aspiração deontológica, senão como um dever atual e estritamente jurídico”. Em obra monográfica, invocando lições do citado autor, assinalamos este caráter e averbamos que, nas hipóteses em que há discricção administrativa, “a norma só quer a solução excelente”. [...]

²⁶ Mello (2013, p. 66) instrui ainda que: “o Estado, concebido que é para a realização de interesses públicos (situação, pois, inteiramente diversa da dos particulares), só poderá defender seus próprios interesses privados quando, sobre não se chocarem com os interesses públicos propriamente ditos, coincidam com a realização deles. Tal situação ocorrerá sempre que a norma donde defluem os qualifique como *instrumentais* ao interesse público e na medida em que o sejam, caso em que sua defesa será, *ipso facto*, simultaneamente a defesa de interesses públicos, por concorrerem indissociavelmente para a satisfação deles. [grifos do autor]”.

Ainda sobre o princípio da boa administração, tratando-o como direito fundamental de caráter vinculante, Juarez Freitas (2013, p. 417) arremata de forma magistral sobre a exata substância desse instituto, *in verbis*:

[...] direito fundamental à boa administração pública, entendido como direito à administração eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. [...]

Obviamente, a introdução recente na cultura jurídico-administrativista brasileira da concepção principiológica da boa administração e do caráter vinculante de seu derivado direito fundamental, embora ainda ausente em certa parte da doutrina (DI PIETRO, 2014, p. 63-90; MEIRELLES, 2015, p. 89-111 e p. 870-878), modifica o próprio modo de estruturação da administração pública. Parece-nos bastante benéfica a admissão do valor de eficácia, e não unicamente de eficiência, enquanto critério de controle e de avaliação sobre a atividade administrativa, assim como a respectiva decorrência de um direito fundamental aos administrados. Louvamos também a inserção do enfoque de participação social, ao contrário do que apregoa grande parte da doutrina que, sob nossa ótica, tangencia essa questão, seja por restringir a identificação de atividade ou de função administrativa quando da sujeição total ou predominante ao direito público (DI PIETRO, 2014, p. 51-57), seja por apartar exacerbadamente as funções política e administrativa (MEIRELLES, 2015, p. 65-67), o que faria da participação social, portanto, ser preponderantemente de alçada dos atos de governo e não dos atos administrativos.

Em meio ao demonstrado contexto vinculativo entre bem comum da coletividade e desenvolvimento, o princípio da boa administração regerá a estrutura estatal à satisfação integral do interesse público por intermédio, evidentemente, das políticas públicas, visto que serão os melhores instrumentos de estímulo à eficiência e à eficácia para obtenção dos fins administrativos em consequência de sua natureza de estratégia de ação coletiva. Analogamente, pode-se afirmar, pois, que a referida diretriz preconiza à administração pública o dever de busca pelo desenvolvimento social e econômico.

Alumiado esse singular enfoque da administração pública, remetemos principalmente aos valores de eficiência, de eficácia e de participação social, todos apresentados por Juarez Freitas como componentes do direito fundamental à boa administração. Os valores de *eficiência* e de *eficácia* devem ser retratados, basicamente, como *critérios de excelência e de qualidade na esfera pública*, permeando toda e qualquer atividade administrativa. No tocante

à *participação social*²⁷, haveremos de defini-la, *lato sensu*²⁸, como *valor referenciado pela aptidão de interferência do conjunto social no decurso de processo decisório*. Quanto à estreita relação estabelecida entre participação social e administração pública, destacamos a oportuna anotação de Paulo Modesto (2002):

*A participação administrativa, ou a participação no âmbito da administração pública, considerando este sentido amplo, corresponde a todas as formas de interferência de terceiros na realização da função administrativa do Estado. Mas participação popular na administração pública é conceito necessariamente mais restrito: trata-se da interferência no processo de realização da função administrativa do Estado, implementada em favor de interesses da coletividade, por cidadão nacional ou representante de grupos sociais nacionais, estes últimos se e enquanto legitimados a agir em nome coletivo.*²⁹ [grifos do autor]

Sem embargo, não houve até o presente momento o esclarecimento da interdependência que associa a efetivação da participação social e os níveis de eficiência e de eficácia da administração pública. Nesse sentido, a partir de análise de caráter estritamente jurídico-administrativo, vislumbramos o respeito à participação social como prerrogativa derivada da titularidade do interesse público, qualidade jurídica esta pertencente à coletividade administrada. Ora, o Estado será o representante jurídico da coletividade, bem como terá a aptidão de aferir o interesse público, o qual será indisponível à administração pública. No entanto, errôneo seria concluirmos que tal aptidão estatal efetivar-se-ia através de emprego exclusivo de aparato próprio, basicamente por dois fatores: (a) o Estado deve ser compreendido como uma estrutura indutora da convergência social, esta nem sempre possível, mas apenas realizável a partir de envergadura bastante para aglomeração das diversas vontades subsistentes no ventre social; e (b) o mandato que lhe é conferido não permite usurpar as prerrogativas da coletividade administrada, entre as quais se elenca a possibilidade de interferência direta do conjunto social no exercício da função administrativa. Sendo assim, concerne à administração pública, enquanto aparato estatal, se constituir respeitando as prerrogativas da coletividade, tais como a garantia de participação social no processo decisório, além de servir estruturalmente à aglomeração das vontades.

²⁷ Para fins desta pesquisa, não adotaremos quaisquer distinções conceituais entre as expressões “participação social” e “participação popular”, mas preferiremos, na medida do possível, em prol de melhor técnica linguística, o uso da primeira terminologia.

²⁸ Consideramos a subdivisão da participação social em: participação *strictu sensu* e controle social. Em linhas gerais, acreditamos que Siraque (*apud* GRAU, 2013, p. 151) delimita bem a diferença entre ambos os aspectos: “Enquanto a participação popular [ou social] colabora para a formação das normas jurídicas estatais, a finalidade do controle social [...] é aproveitar as regras previamente elaboradas para submeter o Estado a uma posição de submissão ao cidadão controlador de seus atos”.

²⁹ Discorda-se ligeiramente da referência ao caráter nacional dos agentes interventores, embora não cause considerável carência teórica.

Não obstante, a clássica organização do aparato estatal, voltada ao estabelecimento de relações hierarquizadas perante a coletividade (FERRAREZI e OLIVEIRA, 2013, p. 127), não acolhe em si, satisfatoriamente, o valor da participação social e não permite usufruir a plena capacidade estatal de identificação do interesse público. De maneira semelhante, Bourgon (*apud* FERRAREZI e OLIVEIRA, 2013, p. 120) assenta que:

[...] a teoria clássica e outros modelos do passado, não estariam mais em consonância com muitos dos avanços alcançados pelos próprios servidores públicos, que ainda não contam com o apoio de uma teoria coerente, abrangente do que significa ou deve significar a prática da administração pública no século XXI. O modelo de organização fechada às influências de outros atores parece não mais ser suficiente para abarcar as novas complexidades sociais e políticas, sendo necessário o governo trabalhar além de suas fronteiras convencionais. Os governos já teriam um leque de opções que vão desde agir isoladamente a exercitar sua autoridade para alavancar o poder coletivo da sociedade, procurando agir como parceiros usando o poder do Estado para apoiar e encorajar a contribuição de terceiros; governos podem atuar como capacitadores numa estrutura de responsabilidade coletiva; como facilitadores com capacidade para reunir partes interessadas na criação de comunidades de propósitos; como atores colaborativos ou cooperativos trabalhando e delegando poderes a terceiros para o alcance de um objetivo público comum; como defensores do interesse coletivo e protetores com poderes para fazer intervenções, caso necessário, e corrigir o curso dos eventos quando exigido pelo interesse público.³⁰

Insurge, assim, a concepção de que deveremos tratar as políticas públicas, em razão da característica de ação coletiva, como estratégias para assegurar a participação social e garantir a eficiência e a eficácia da atividade administrativa. Nesses termos, perfaz-se, então, a interdependência entre a efetiva participação social e a execução de ações eficientes e eficazes. Através da consolidação da prerrogativa da coletividade no exercício da função administrativa, poder-se-á *otimizar processos e recursos (eficiência)* em prol de *maximizar o aproveitamento positivo de resultados e de impactos (eficácia)* das ações correspondentes, no intuito de almejar a tutela do direito fundamental à boa administração.

Recapitulando, adotamos três premissas fundamentais à reformulação do paradigma teórico de administração pública vigente no Brasil, quais sejam: (I) a coletividade administrada detém a qualidade jurídica de titular do interesse público e goza da derivada prerrogativa de respeito à participação social; (II) as políticas públicas são as estratégias de ação coletiva que podem tanto materializar o princípio da boa administração, quanto resguardar o vínculo de reciprocidade constituído entre a efetivação da participação social e o

³⁰ A utilização da expressão “governo” no trecho citado se refere ao aparato da administração pública, mesmo que, sob o prisma jurídico, de forma sugestivamente irrefletida.

exercício eficiente e eficaz da função administrativa; e (III) a consecução do desenvolvimento, social e/ou econômico, satisfaz o interesse público.

É preciso atentar que a conjugação das três premissas se relaciona diretamente à perspectiva de governança pública outrora abordada³¹, pois recomenda adotar, com maior intensidade, práticas de interação e cooperação tanto entre agentes estatais como não estatais. Destarte, deverá ser a estrutura de administração pública voltada a instituir um *sistema jurídico-político de governança pública* para concretização das políticas públicas.

Nesse ponto, observamos similitudes entre governança e políticas públicas, uma vez que a composição do ambiente destas se assemelha bastante ao daquela no que concerne à multiplicidade de agentes, senão vejamos a explanação de Howlett, Perl e Ramesh (2013, p. 91-92):

O universo da política pública, em geral, pode ser definido como uma agregação que abarca todos os possíveis atores e instituições internacionais, estatais e sociais que, direta ou indiretamente, afetam uma área específica da política pública. Pode-se dizer que os atores e instituições que se encontram em cada um dos setores ou nas áreas de problema constituem um *subsistema político-administrativo* [grifos dos autores] dentro do sistema político e econômico mais amplo.

De modo equivalente, portanto, deveria ser formatado o referido sistema de governança pública no Brasil, ao congregiar múltiplas participações e parcerias intra e interorganizacionais nos estágios do ciclo das políticas públicas (PALUDO, 2013, p. 133). Essa visão sobre o que precisamente constitui a governança pública decorre da dilatação conceitual dada recentemente à expressão e repercute diretamente na construção de nossa democracia. Para Eduardo Grin (*apud* PALUDO, 2013, p. 133), as novas formas de governança buscam:

[...] a construção de uma esfera pública não estatal e uma prática política que fortaleça a auto-organização da sociedade civil. A legitimidade se desloca do poder constituído e autorreferenciado para os canais institucionalizados de participação popular. É esse processo de “cogestão” que combina democracia direta e democracia representativa e faz a sociedade civil cancelar a legitimação do Estado e seu papel de ente regulador da relação dos diversos atores sociais e políticos.

Em outros termos, o termo governança passa a ser identificado como “ato de atribuir poder à sociedade para governar ou de conquista de poder pela sociedade para governar” (DALLABRIDA, 2011a, p. 17). Trata-se, nas palavras de Valdir Roque Dallabrida e Viro

³¹ Acerca do exato significado de governança pública, cf. o Capítulo 3 deste estudo.

José Zimmermann (2011, p. 100), da criação de espaços institucionais de concertação social³², ou seja, de negociação, de regulação de conflitos e de construção dos interesses coletivos. O dimensionamento de espaços institucionais de domínio público, porém não estatal, pressupõe o estabelecimento de relações não hierarquizadas entre as partes integrantes, traço marcante das novas formas de governança.

Esse contexto não deve indicar abrandamento da função estatal de indução social, porquanto será unicamente o aparato administrativo estatal (administração pública) dotado de capacidade para estimular, no âmbito de sua determinada competência constitucional, a geração de tais espaços com caráter público (formas de governança). Haverá, em verdade, a ocorrência do processo de *publicização*, “uma das estratégias de um novo modelo de administração pública baseado em alianças entre o Estado e a sociedade” (RUA *apud* PALUDO, 2013, p. 410)³³.

Em suma, o processo de concertação público-privada será o instrumento adequado para promover a participação social, além de materializar o incentivo à constituição de espaços híbridos de propriedade pública não estatal (BRESSER-PEREIRA *apud* PALUDO, 2013, p. 410), havendo assim incontestável descentralização política da atividade de governo por intermédio da atribuição de corresponsabilidades políticas e administrativas aos atores que compuserem tal processo.

Nesse ínterim, em relação ao plano do sistema jurídico-político de governança, as políticas públicas possuem jaez axiomático, sendo-lhes iminentes os valores da participação social, da eficiência e da eficácia administrativas. Assim, o complemento restante para concluirmos a presente pesquisa reside no latente nexos existente entre o contexto federativo do Brasil precedentemente abordado e as breves considerações ora realizadas sobre as políticas públicas e o sistema jurídico-político de governança. Será essa associação que

³² Concertação social (ou público-privada) pode ser apreendida “como o processo em que representantes das diferentes redes de poder socioterritorial, através de procedimentos voluntários de conciliação e mediação, assumem a prática da gestão territorial de forma democrática e descentralizada” (DALLABRIDA, 2011a, p. 17). Esclarece-se ainda que as redes de poder socioterritorial nada mais são que a constituição da principal estrutura de poder referida “a cada um dos segmentos da sociedade organizada territorialmente [instituições públicas, iniciativas privadas, organizações não governamentais, movimentos sociais e etc.]” (DALLABRIDA, 2011a, p. 16).

³³ Além do processo de publicização, que apenas será realizado com o Estado, assinalamos também que, no que toca à consecução do desenvolvimento, partilhamos da opinião do professor Valdir Roque Dallabrida (2011, p. 49): “O Estado é fundamental para promover mudanças estruturais necessárias ao desenvolvimento regional. Recentemente, dentre outros, um dos autores que assumiram com clareza a defesa do papel do Estado no desenvolvimento é Peter Evans. [...] [Ele] propõe o que chama de ‘autonomia inserida’ (*embedded autonomy*) [grifos do autor], entendendo-a como um conjunto concreto de laços sociais que amarrem o Estado à sociedade e forneça canais institucionalizados para contínua negociação e renegociação de metas e políticas. [...] Trata-se de uma combinação de inserção social e autonomia, sem centralização.”

fornecerá substrato bastante para efetuar análise acerca das causas deletérias e dos efeitos distorcidos no domínio do processo de municipalização das políticas públicas.

5. Análise crítica do processo de municipalização das políticas públicas: reflexos do sistema federativo brasileiro

Demonstrado, pois, o pernicioso panorama em que as potencialidades geradas pela tridimensionalidade federativa restam entorpecidas, por meio do qual poderemos induzir que há paulatina redução da capacidade de governança das municipalidades, contrariando a pretensão do legislador constituinte de elevação delas à condição de ente federado.

A esse respeito, aduzimos que o processo de governança pública no Brasil evolui de maneira bastante inconsistente em razão da negativa sinergia de dois fatores. Primeiramente, há um contexto jurídico-político centralizador que, por desvalorizar a natureza jurídica municipal, por pugnar pela simetria legal desmedida e por ser insensível aos efeitos da territorialidade no processo político-administrativo, inibe a inovação política e a participação social, além de mitigar a capacidade de governança das municipalidades³⁴. Ademais, se o paradigma teórico de administração pública, como no caso brasileiro, não abranja adequadamente a visão finalística de busca pelo desenvolvimento (social e/ou econômico), nem tampouco assimile satisfatoriamente a magnitude do princípio da boa administração, inescapavelmente dificultará a arregimentação das formas de governança e não compreenderá devidamente a relevância das políticas públicas³⁵.

Interessante considerar, por oportuno, a influência de alguns reflexos do sistema federativo brasileiro sobre os elementos da governança pública na referida conjugação. Ora, a tridimensionalidade federativa, enquanto resultado do processo expansionista de descentralização política-administrativa estatal, permite teoricamente a consolidação de formas autônomas de governança em três níveis territoriais (nacional, estadual e municipal). É de supor, portanto, a capacidade plena de governança dos entes políticos, respeitando, evidentemente, suas limitações constitucionais.

Entretanto, o ambiente jurídico-político envolto ao federalismo brasileiro prejudica propósitos de caráter municipalista, em que pese a contrariedade preconizada por uma enormidade de diretrizes da Constituição Federal de 1988. Há, em curso, paulatino

³⁴ Cf. o Capítulo 2 desta pesquisa.

³⁵ Cf. o Capítulo 4 deste estudo.

aviltamento da natureza jurídica das municipalidades, elevadas constitucionalmente à condição de entes federados, haja vista a corrente deturpação dos meios, tanto jurídicos quanto políticos, para efetivação da descentralização política-administrativa, dentre os quais citamos a própria municipalização de políticas públicas.

Aliada ao contexto mencionado, a incompreensão quanto à exata significação de territorialidade obsta a consolidação do princípio da boa administração, frustrando o máximo aproveitamento de valores imanentes à função administrativa do Estado, tais como a participação social, a eficiência e a eficácia. Embaraça-se, assim, a própria formatação do ora pretendido sistema jurídico-político de governança pública.

Outrossim, o fetiche por simetria da cultura jurídico-política do Brasil estorva inovações políticas que possibilitem o atendimento mais adequado às demandas populares, bem como tolhe pretensas defesas jurisdicionais da prerrogativa constitucional de autonomia municipal. Vilipendiadas restam, dessa maneira, as peculiaridades locais que tanto caracterizam o ambiente municipal e que intensificam a positiva identificação territorial.

Nesse sentido, há vultosa dilapidação da capacidade de governança municipal, embora não seja congruente com o processo de descentralização política-administrativa, nem tampouco represente expressão de reconhecimento à imanência da participação social, da eficiência e da eficácia no exercício da função administrativa. Oblitera-se, por assim dizer, a irrefutável proximidade entre coletividade administrada e administração pública municipal originada pelo diminuto espaço geográfico que compõe o território, fragilizando na prática, por conseguinte, o processo de publicização inerente à evolução das formas de governança.

Relembrando a interdependência entre a governança e as políticas públicas, temos que estas não serão corretamente realizadas sem que aquela seja efetivada. Ora, numa conjuntura que reprime a capacidade de governança municipal pelos fatores já elencados até o presente momento, é possível concluir pelas manifestas defasagens teóricas e práticas dos ciclos das políticas públicas municipais e municipalizadas³⁶. Para fins de conclusão deste

³⁶ Anota-se, por oportuno, que a diferenciação tratada na presente tese envolve a “*política pública municipal*”, pela qual se entenderá como de *iniciativa originária dos entes políticos locais*, e a “*política pública municipalizada*”, pela qual se convencionará como de *iniciativa originária dos demais entes federados*, mas que terá seu ciclo concretizado devido essencialmente à participação das municipalidades. No entanto, faz-se de bom tom salientar que, em um sistema federativo cooperativo, não seria plausível alegar competências exclusivas e absolutas de quaisquer entes federados subnacionais para efetivação das políticas públicas, justamente pelo fato de que elas serão bidimensionais, isto é, compostas pelos aspectos normativos-hipotéticos, nos quais se incluem, entre outras, normas constitucionais e federais, e pelos concretos, nos quais se destacam preponderantemente os atos administrativos, havendo a inescapável coordenação federativa de competências. Para fins de simplificação textual, decidimos categorizar, em razão da origem, como dois objetos distintos, mas, em ambos os casos, cabível seria a utilização da expressão “*política pública com participação dos Municípios*”, expressão que consideramos linguisticamente mais adequada.

trabalho monográfico, daremos enfoque às políticas públicas oriundas da técnica de municipalização.

De antemão, afirma-se convictamente que a municipalização das políticas públicas representa, em essência, o amadurecimento da cultura jurídico-política brasileira, pois compreende as potencialidades do processo de descentralização política-administrativa.

Resta-nos como indispensável, contudo, analisar minuciosamente as controvérsias provocadas no seio do processo de municipalização das políticas públicas. Não será demais lembrar que o dito processo é fruto de um arcabouço constitucional que consagrou a tridimensionalidade federativa e da adoção da técnica de descentralização como forma de qualificação da função administrativa do Estado.

Não obstante, a discussão ora travada se volta às distorções ordinárias que permeiam as políticas públicas municipalizadas, as quais degeneram os resultados que pretensamente alargariam o que entendemos por descentralização política-administrativa. Alguns métodos empregados para a municipalização das políticas públicas atendem especialmente aos interesses de nossa cultura centralizadora, desprezando-se, pois, as relações sociais produzidas nas circunscrições territoriais locais.

Assim, deveremos ter lucidez na avaliação sobre os impactos do tão incompreendido e, por conseguinte, malfadado processo de municipalização das políticas públicas, apreciando as especificidades concernentes aos fatores causadores da citada disformidade e aos resultados dela advindos. Passa-se a realizar apontamentos direcionados às causas e aos efeitos mais sensíveis à técnica de municipalização.

5.1. Participação parcial do ente federado local no ciclo das políticas públicas municipalizadas

O ciclo das políticas públicas no Brasil ocorre, em tese, de acordo com o cooperativismo federativo, uma vez que as competências constitucionais comuns são permeadas pelo valor da cooperação, como resta apreçoado no art. 23, parágrafo único, da CF/88. Logo, a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios deveriam se articular para o cumprimento de cada etapa do ciclo, havendo, dessa forma, uma espécie de coordenação federativa em determinada política pública.

A realidade, todavia, deturpa o próprio sentido de cooperação. Não são poucos os programas governamentais que se originam nas entranhas da burocracia federal e são quase

exclusivamente cumpridos pelas administrações municipais, o que sugere unitarismo administrativo, característica atípica de Estados federais. Em resumo, as municipalidades executam parte das políticas públicas elaboradas pela União.

Para corroborar com essa visão, o estudo sobre a atualização monetária dos programas governamentais, realizado pela Confederação Nacional de Municípios (2014, p. 82-112), aponta para a existência de um rol extenso de políticas públicas formuladas pela administração federal, mas implementadas quase totalmente pelas administrações municipais. Para fins de mera demonstração exemplificativa, iremos nos ater à área da assistência social³⁷, tratada no supracitado estudo como desenvolvimento social.

De antemão, observamos que a Lei nº 8.742/1993 (Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS) define assistência social como política de seguridade social não contributiva que visa a garantir as necessidades básicas da população, configurando-se, portanto, como direito do cidadão e dever do Estado (art. 1º). Essa política tem por finalidade dispor sobre objetivos, organização, princípios, diretrizes e programas governamentais, ou seja, comporá as decorrentes políticas públicas específicas na área.

Cabe, por ora, explicitarmos expressamente nosso entendimento sobre a diferenciação que subsiste entre política e política pública. A política deve ser entendida como uma atividade mais ampla e geral, que indubitavelmente compõe dada política pública, isto é, seja por intermédio da normatividade, seja através de atos concretos, aspectos políticos serão componentes de quaisquer políticas públicas. A esse respeito, Gustavo de Mendonça Gomes (2015, p. 36-37) leciona que:

Decorre como mais adequado, levando em conta a aplicação em nossos textos legais e na Carta Magna de 1988, entender a expressão *política* como referente ao processo deliberativo, ocorrente no seio das instituições estatais, relacionando às atividades de interesse coletivo e conexas aos bens constitucionalmente protegidos. O grau de liberdade dos órgãos na tomada de decisões pode aumentar ou diminuir o caráter político do ato, mas, presentes tais características, ele continuará a integrar aquela categoria.

Pode-se vislumbrar que o conceito de *política*, nesta última acepção, não está muito distante do conceito de políticas públicas. Ao revés, o segundo decorreria naturalmente do primeiro, ou seja, *política* é o gênero de que *políticas públicas* seriam espécies. Embora aspectos essencialmente políticos (no sentido dworkiano de decisões fundamentais adotadas pelos organismos dirigentes) possam integrar as políticas públicas, eles compõem apenas uma parte do objeto que se está a examinar. [grifos do autor]

³⁷ O recorte metodológico ora realizado se baseou na forma de governança praticada em regra no âmbito da assistência social, haja vista tratar-se de caso em que há a conjugação de conselho de política pública paritário entre representantes governamentais e sociedade civil, com caráter deliberativo, e de administração pública ativa, mas não com responsabilidades de deliberação final.

Sendo assim, consideramos que a LOAS será parte integrante das políticas públicas derivadas de seus comandos, dentre as quais citamos o Programa Bolsa Família – PBF, política pública esta que anotaremos breves comentários posteriormente.

Posto isso, o referido diploma normativo estrutura o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, público, descentralizado e participativo (art. 6º, *caput*), sob a égide das diretrizes impostas pelo art. 5º, *in verbis*:

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

É impossível, quiçá pitoresco, tratarmos a atual organização da assistência social como um processo de descentralização essencialmente político no tocante ao relacionamento estabelecido entre os entes federados. Ora, não há qualquer menção na Lei nº 8.742/1993 de limitações à administração pública federal no processo de elaboração das políticas públicas, limitações estas que teriam o intuito de evitar mitigação da capacidade de elaboração das administrações subnacionais, como visualizaremos a seguir.

Bem, há delimitações de competências da administração pública federal (art. 19) e do Conselho Nacional de Assistência Social (art. 18), sendo-lhe atribuições deste convocar a Conferência Nacional de Assistência Social, a cada quatro anos, para formatar a agenda pública do ciclo político-administrativo (art. 18, VI) e deliberar acerca das decisões finais para implantação dos programas governamentais (art. 18, I, II, VIII e XI), enquanto daquela, realizar as atividades necessárias à formulação das políticas públicas setoriais (art. 19, I, II, IV, X e XIV). Além disso, os critérios de transferências de recursos para Estados-membros, Distrito Federal e Municípios serão elaborados e aprovados (art. 18, IX, c/c art. 19, V) pela forma de governança federal posta (Conselho Nacional de Assistência Social c/c administração pública federal).

Nesse contexto, inicia-se a avaliação da repercussão prática de tais responsabilidades legais pelo último ponto suscitado. Embora o Conselho Nacional de Assistência Social tenha caráter deliberativo e seja composto por dois representantes dos entes subnacionais, um dos

Estados-membros e um dos Municípios, dentre os nove representantes governamentais que integram o colegiado, não há equidade entre os níveis federal, estadual e municipal. No entanto, será este Conselho, desequilibrado sob a ótica federativa, que decidirá sobre os critérios de transferências de recursos, incidindo diretamente na autonomia dos entes federados.

De outro lado, se não há delimitações expressas sobre as competências e as limitações da governança de cada nível federativo, a prática deturpará o fundante espírito de descentralização política-administrativa. Tal omissão legal desencadeia tanto o processo de mera descentralização administrativa das ações como a realização de apenas alguns fragmentos do ciclo das políticas públicas correspondentes, pois competirá às formas de governança federal formatá-las e às demais, destacadamente àquelas em âmbito municipal, executarem-nas tão somente.

Em suma, o ordenamento jurídico falha por incapacitar a governança municipal de concretizar a totalidade do ciclo das políticas públicas, centralizando na União a realização das etapas de montagem da agenda pública, de elaboração da política pública e da tomada de decisão. Peter Spink (*apud* BRANDÃO, 2011, p. 125) realiza preciso apontamento sobre:

Será que a Constituição de 1988, que transferiu responsabilidades consideráveis aos estados e especificamente os municípios, contribuiu efetivamente para o desenvolvimento de processo de formulação de políticas públicas de base territorial ou, ao contrário, e por causa das inúmeras condicionalidades e obrigações impostas pela União sobre os gastos municipais, produziu o equivalente a um modelo de *franchise* [grifo do autor] onde o papel principal que restava para cada município era a implementação de políticas, programas e ações desenhadas e formuladas no governo federal?

Essa situação se revela ao examinarmos determinadas políticas públicas setoriais. Prezando pela continuidade temática, relembremos que o Programa Bolsa Família, *verbi gratia*, se enquadra como política pública de assistência social. Instituído pela Lei nº 10.836/2004, o programa se destina à transferência direta de renda à população, resguardadas determinadas condicionalidades (art. 1º, *caput*), sendo gerido pelo Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família (art. 4º), que, por sua vez, tem em sua composição, como a própria nomenclatura do Conselho induz, somente representantes ministeriais, isto é, autoridades integrantes da administração pública federal, conforme regulamentação do art. 6º do Decreto nº 5.209/2004. O referido órgão ostenta o papel de formular o conjunto de ações que permearão o desenvolvimento do programa (art. 5º do Decreto nº 5.209/2004) Notadamente, quando for de eventual interesse da administração

pública federal, determinado ente federado subnacional acumulará a condição necessária para participar das reuniões do Conselho, na qualidade de convidado, segundo a disposição do art. 6º, parágrafo único, do Decreto nº 5.209/2004.

Ademais, nos termos do art. 8º, *caput* e §1º, da Lei nº 10.836/2004 c/c o art. 11, *caput*, §1º, §3º e §4º, do Decreto nº 5.209/2004, haverá a conjugação de esforços dos entes federados para a execução descentralizada do PBF, a partir, por óbvio, da adesão voluntária dos entes subnacionais e da observância aos critérios, às condições e aos procedimentos estabelecidos no diploma regulador e em outros instrumentos normativos exarados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Frise-se a literalidade do dispositivo que prescreve apenas a execução descentralizada, em detrimento da possibilidade de apregoar a formulação, a elaboração ou quaisquer outras ações de mesmo gênero no âmbito das políticas públicas. Em outras palavras, a conjugação de esforços serve tão somente para auxiliar a União na execução das tarefas de sua alçada, ou seja, descentralizar a função administrativa, todavia permitir a contribuição no processo criativo da política pública significaria delegar poder político aos demais entes subnacionais, isto é, descentralizar a função política, medida de pouco feitio à cultura jurídica centralizadora de nosso país.

Registra-se ainda que a diretriz de participação popular na formulação de políticas públicas (art. 5º, II, da LOAS) não resta resguardada, formal ou materialmente, no PBF, conforme se depreende do art. 9º, *caput*, da Lei nº 10.836/2004 c/c o art. 29 e seguintes do Decreto nº 5.209/2004. Embora a participação social *strictu sensu* e o controle social sejam efetivados através de conselhos formalmente constituídos, respeitada a paridade entre representantes do governo e da sociedade, saliente-se que unicamente nas esferas municipais e estaduais, o processo de formulação de projetos no âmbito do PBF será convenientemente de atribuição exclusiva do Conselho Gestor Interministerial, ou seja, da própria administração pública federal. Isso implica afirmar que a única contribuição dos entes políticos subnacionais no processo criativo do PBF precede o próprio programa, pois eles possuem representação no Conselho Nacional de Assistência Social, este forjado, repise-se, em um cenário de desequilíbrio federativo como esposado anteriormente.

Explanada a situação ocorrida no seio do Programa Bolsa Família, não restam dúvidas acerca da participação apenas parcial das municipalidades na concretização do ciclo das políticas públicas advindas do poder central, sendo tal contexto fruto da tresloucada desvalorização da natureza jurídica municipal, do fetichismo simétrico da cultura jurídico-política e da falta de sensibilidade da administração pública aos efeitos da territorialidade.

Trataremos a seguir, portanto, sobre tais causas e os modos como impactam no processo de municipalização das políticas públicas.

5.2. Combinação de razões deformadoras da técnica de municipalização das políticas públicas

Na primeira parte do estudo, discorreremos acerca de diversas contradições presentes no seio do federalismo brasileiro e que impactam diretamente na autonomia das municipalidades. Será a conjunção de três delas, quais sejam o menosprezo à natureza jurídica municipal, o fetichismo simétrico da cultura jurídico-política e a insensibilidade da administração pública quanto aos efeitos da territorialidade, a causa primária das diferentes distorções existentes no processo de municipalização das políticas públicas. Pontua-se, por oportuno, que a participação parcial do ente federado local no ciclo das políticas públicas municipalizadas, tema anteriormente abordado, se afigura como um produto importante, senão o mais relevante, da supramencionada causa.

Perfaz-se como imperativa, pois, a análise compartimentada do fenômeno, a fim de compreender a medida exata da repercussão de cada fator no cenário deturpado ora denunciado. É preciso trazer à baila, apartadamente, qual a especificidade suscitada no processo de municipalização das políticas públicas por cada contradição aludida.

Nesse sentido, iniciamos pelo apontamento clarividente de aviltamento da natureza jurídica municipal. Em que pese a natureza de corporação territorial de direito público interno, dotada de autonomia, que compõe a terceira dimensão federativa do Estado brasileiro, a qualificação jurídica dos Municípios está sendo sistematicamente vilipendiada em inúmeros aspectos, inclusive no âmbito de concretização do ciclo das políticas públicas, tanto municipais quanto municipalizadas. Atenhamo-nos às políticas públicas resultantes do processo de municipalização.

Se recapitularmos a explanação realizada no âmbito do Programa Bolsa Família, poder-se-ia questionar, por ventura, o fato de tal ação governamental ser organizada através de um caso especial de conselho deliberativo (GRAU, 2013, p. 208-209), o que não permitiria sugerir a participação apenas parcial do ente local no ciclo das políticas públicas municipalizadas, nem tampouco sublinhar o aviltamento da natureza jurídica das municipalidades.

Todavia, ao cotejarmos a perspectiva aludida sobre outros conselhos nacionais de políticas públicas, igualmente deliberativos, teremos uma situação bastante semelhante de descrédito quanto às municipalidades. Para tanto, baseamo-nos em levantamento realizado por Nuria Cunill Grau (2013, p. 184) dos conselhos nacionais criados ou reformulados após o advento da Constituição Federal de 1988, levantamento pelo qual se contabiliza 40 (quarenta) conselhos vinculados à administração direta federal, sendo 24 (vinte e quatro) deles de caráter deliberativo. Ora, se possui caráter deliberativo, há compartilhamento do poder de decisão, característica do processo de descentralização política. Contudo, de todos os colegiados deliberativos vinculados à administração direta federal que foram analisados por Nuria C. Grau (2013, p. 185-209), apenas 7 (sete) têm representantes das administrações subnacionais, sendo destes tão somente 6 (seis) com integrantes dos aparatos administrativos locais, quais sejam (a) o Conselho Nacional de Assistência Social (GRAU, 2013, p. 186), (b) o Conselho Nacional de Política Cultural (GRAU, 2013, p. 191), (c) o Conselho Nacional de Saúde (GRAU, 2013, p. 196), (d) o Conselho das Cidades (GRAU, 2013, p. 197), (e) o Conselho Nacional de Segurança Pública (GRAU, 2013, p. 198) e (f) o Conselho Nacional de Meio Ambiente (GRAU, 2013, p. 205).

Incautos talvez suscitem que não se faz necessária a representação governamental dos Municípios em colegiados de toda e qualquer temática devido à própria repartição constitucional de competências. No entanto, a realidade demonstra que, mesmo em matérias que demandam o exato dimensionamento das peculiaridades locais, as municipalidades são sumariamente relegadas da composição das formas de governança federal. Os maiores exemplos que podemos citar são o Conselho Nacional de Esporte (GRAU, 2013, p. 200), o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (GRAU, 2013, p. 201) e o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (GRAU, 2013, p. 208), os quais não possuem a garantia institucional de quaisquer representações governamentais dos entes locais, embora sejam temáticas que impelem conhecimento bastante das peculiaridades de cada circunscrição territorial para a adequada elaboração das políticas públicas.

Inegavelmente, a proporção de conselhos sensíveis aos anseios das burocracias municipais é ínfima, mas o fato mais espantoso reside no desvairado desequilíbrio federativo estabelecido nos parques colegiados possuidores de representação pública das municipalidades. Não há sequer uma composição de conselho arquitetada em face da equidade entre as três dimensões territoriais do sistema federativo brasileiro, o que propugnaria a paridade federativa no âmbito da representação governamental.

Em suma, as instituições democráticas municipais serão responsabilizadas para cumprimento de inúmeras atividades designadas por tais órgãos coletivos no ciclo das políticas públicas municipalizadas, mas sequer podem contribuir na formulação das políticas públicas e na tomada de decisão, fases estas que serão da alçada desses conselhos nacionais. Esse cenário se impõe como padrão adotado pela cultura jurídico-política e causa a dilapidação da entificação federativa das municipalidades, uma vez que sugere um quadro de unitarismo administrativo, através do qual caberia aos entes locais exclusivamente executar e monitorar os resultados de ordens superiores, descaracterizando qualquer processo de descentralização política.

Outrossim, se se admite que aviltar a natureza jurídica municipal, de certa forma, influencia diretamente no processo de municipalização das políticas públicas, distorcendo-o evidentemente, também deve-se acolher a perspectiva de que a referida desvalorização decorre da incompreensão sobre as benesses vindouras no exercício da função administrativa possibilitadas pelas características das instituições representativas municipais. Podemos deduzir, pois, que a capacidade de assimilação das peculiaridades locais pelo Estado, ante as consequências da territorialidade, incrementar-se-á através de formas de governança que busquem resguardar as potencialidades do fenômeno da identificação territorial.

Contudo, o atual entendimento diminuto acerca do que precisamente consubstancia o instituto do interesse local não possibilita tutelar apropriadamente o fenômeno da identificação territorial. Em face disso, o princípio da predominância do interesse acaba por servir a interpretações que esmagam as autonomias locais, pois não se reconhece que será tão maior a apropriação simbólico-cultural do território pela sociedade quanto menor for sua circunscrição geográfica espacial, tendo em vista a profundidade das relações sociais produzidas em seu interior.

Tem-se, portanto, que, ante uma organização estatal de três níveis federativos, os peculiares interesses das municipalidades se constituem como mais atrativos ao cidadão do que os interesses regional e nacional, em virtude do fenômeno social denominado de territorialidade e as consequências dele resultantes, tais como a identificação territorial. Configurado resta, nestes termos, um ambiente benfazejo à pujança da participação social, e se implantada efetivamente a territorialidade como diretriz norteadora de nossa administração pública, ocasionaria desdobramentos positivos na própria formatação do sistema jurídico-político de governança pública e mitigaria eventuais distorções no processo de municipalização das políticas públicas.

Ademais, o contexto jurídico-político envolto ao federalismo brasileiro demonstra que há um fetichismo por uniformidade jurídica dos aparelhos administrativos dos entes federados. No âmbito do processo de municipalização das políticas públicas, essa característica insurge com alguma ferocidade ao propugnar pela padronização das políticas públicas e repercute diretamente na saúde financeira das administrações locais.

Segue em expansão a tendência de padronização das políticas públicas em decorrência dos fatores, complementares entre si, de degeneração do cooperativismo federativo e de incapacidade financeira dos municípios menores em investir recursos próprios. O federalismo cooperativo induz, na teoria, a integração dos diferentes entes políticos em prol da solução de problemas públicos, através sobretudo das políticas públicas, porém, na prática, instaura o método do unitarismo administrativo e provoca a centralização do poder decisório nas instâncias governamentais centrais, haja vista que a esmagadora maioria dos municípios não detêm as condições financeiras adequadas para realizarem investimentos próprios e, assim, tornam-se dependentes das transferências de capitais federal e estadual.

Nesse sentido, em estudo realizado pela Frente Nacional de Prefeitos (2016, p. 118-127), resta demonstrada cabalmente a estreita relação entre a dimensão populacional dos municípios e a volubilidade dos investimentos municipais ao bel-prazer da União e dos Estados-membros, senão vejamos (FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS, 2016, p. 120):

Os municípios menores, com menos de 50 mil habitantes, tiveram um desempenho na despesa com investimento³⁸ bem superior aos demais, com uma taxa média de crescimento real de 42,5%, em relação a 2013. Vale destacar que esse grupo de municípios foi o que registrou a maior queda dos investimentos naquele ano, com uma retração de 37,8%, ocasionada, principalmente, pela retração nas transferências de capital federal e estadual, que são uma fonte de recursos extremamente importante para a realização de seus investimentos. Em 2014, esses recursos, especialmente as transferências de capital dos estados, retornaram com grande volume, superando a diminuição imposta em 2013 e impulsionando os investimentos dessas cidades.

Os municípios mais populosos, aqueles com mais de 500 mil habitantes, registraram um crescimento mais tímido do investimento, cuja média foi de 4,2% em 2014. Entretanto, esse grupo de municípios também acusou uma queda menos intensa em 2013, de apenas 6,8%, comparada a 2012. Menos dependentes dos recursos dos demais níveis de governo que as pequenas cidades, os grandes municípios têm uma menor oscilação em seus níveis investimentos. [...]

³⁸ Ressalte-se a conceituação de despesa com investimento empregada pela publicação: “Multi Cidades considera como despesa com investimentos toda a despesa de capital, excluídas as amortizações da dívida e as operações entre órgãos. Inclui, portanto, as inversões financeiras.” (FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS, 2016, p. 5). Assim, considerar-se-ão as despesas “utilizadas para a realização de obras, aquisições de equipamentos permanentes e desapropriações.” (FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS, 2016, p. 118).

Não será demais lembrarmos que mais de 70% dos Municípios brasileiros possuem um contingente populacional de até 20 mil habitantes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2011, p. 13), índice este que representa *per si* a maior parte das municipalidades. A ora mencionada publicação da entidade municipalista, contudo, realizou o recorte metodológico a partir de 50 mil habitantes, expandindo o próprio universo de análise, motivo pelo qual somente reforça nossa tese de que as municipalidades, de maneira geral, se subordinam exacerbadamente às transferências de capitais dos demais entes políticos.

Esse cenário de incapacidade econômica do conjunto de Municípios menores favorece a tendência centralizadora da União, inclusive em meio ao processo de municipalização das políticas públicas. O ente político central maneja os mecanismos de transferência voluntária de modo que mitigue a autonomia financeira municipal, visto que o instituto da transferência voluntária permite maior discricionariedade por parte da União nas delimitações do processo político-administrativo.

Sobre o instituto jurídico citado, faz-se necessário, para fins meramente didáticos, elucidar sua diferenciação das transferências obrigatórias, cuja distinção está contida no art. 25, *caput*, da Lei Complementar nº 101/2000, alcinhada de Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

Desse modo, a política pública de iniciativa federal, assentada pretensamente em aspirações de cooperação federativa, será eivada de uma lógica puramente adesista. Em outras palavras, a União se aproveita da fragilidade econômico-financeira dos Municípios para arquitetar políticas públicas padronizadas, isto é, simplificando tanto o processo de formulação como de monitoramento de resultados, mas muito possivelmente não compatibilizando às peculiaridades locais, sem mencionar a imposição de altas contrapartidas financeiras que inviabilizam a própria aderência das municipalidades aos programas governamentais federais.

Edite da Penha Cunha e Eleonora Schettini M. Cunha (2002, p. 15-16), ao se manifestarem acerca das políticas públicas sociais no Brasil, resumem o contexto federativo em perspectiva semelhante, *in verbis*:

A Carta Constitucional de 1988 deu nova forma à organização do sistema federativo brasileiro, redefinindo o papel do governo federal, que passou a assumir prioritariamente a coordenação das políticas públicas sociais, enquanto os municípios, reconhecidos como entes federados autônomos, assumiram a maior parte da responsabilidade de execução dessas políticas. Esse formato federativo previu a transferência de diversas atribuições, responsabilidades e recursos da instância federal para os níveis estaduais e municipais de governo, bem como a autonomia de estados e municípios para definirem a organização e a gestão de suas políticas. **Tais definições, ainda que importantes e de grande relevância para operar avanços significativos na área da administração pública, como a descentralização e democratização da implementação das políticas sociais, têm levado, em alguns casos, ao puro formalismo, devido à forte tradição centralizadora do governo federal, à tendência à padronização, que não considera as diferentes realidades apresentadas pelos estados e municípios, ou seja, tratam os desiguais como iguais** [grifos nossos], e à não-efetivação de transferências de recursos da União e dos estados para os municípios, compatíveis com as demandas apresentadas pelo nível local.

O fetichismo simétrico reside, pois, na padronização das políticas públicas municipalizadas. Ele corresponde aos fenômenos do comodismo e da insegurança presentes na cultura jurídico-política brasileira e bem delineados por Andreas Krell (1995, p. 117) ao examinar os legislativos municipais. Atestamos que tais elementos também estão arraigados na própria administração pública federal, haja vista que facilitará ao ente central o cumprimento das fases do ciclo das políticas públicas municipalizadas, eliminando a etapa de elaboração, uma vez que a política pública já estará formulada, e reduzindo a complexidade do processo fiscalizatório, posto que o monitoramento da aplicação de recursos e da obtenção de resultados será tão mais simples à medida que exigir procedimentos costumeiros da burocracia federal.

Além disso, o fetiche pela simetria legal, na municipalização das políticas públicas, também ocorre em virtude do desprezo à natureza jurídica das municipalidades e da incompreensão acerca dos produtos oriundos da territorialidade. Em verdade, será a conjugação desses três fatores, em alguma medida interdependentes entre si e cada qual em intensidades variáveis a depender do objeto da política pública, que ocasionará sequelas no processo de municipalização das políticas públicas, quais sejam a participação parcial do ente local no ciclo político-administrativo, devidamente abordada, e a deterioração do quadro financeiro das municipalidades, ao qual teceremos breves anotações adiante.

5.3. Deterioração da capacidade financeira das municipalidades

Considerando a confluência de fatores como a constante desvalorização da natureza jurídica do ente federado local, a patente insensibilidade da organização estatal aos efeitos do

fenômeno da territorialidade e o fetichismo por simetrias legais no âmbito das políticas públicas municipalizadas, a mitigação da autonomia financeira dos Municípios avança em ritmo acelerado como produto da aludida reunião de elementos deformadores da técnica de municipalização.

Repise-se que as finanças municipais são regularmente arruinadas pelo contexto federativo que cinge as administrações locais. A autonomia municipal, em seu aspecto financeiro, resta prejudicada, pois o arcabouço jurídico-constitucional autoriza, contraditoriamente, que a União usufrua de receitas que não lhe competem, ou seja, possibilita, por exemplo, a decisão unilateral do ente federado central de reduzir as alíquotas do IPI, mesmo que essa desoneração fiscal signifique abrupto declínio das receitas pertencentes, igualmente por comando constitucional, às municipalidades.

Sem embargo, o agravamento do referido quadro está ocorrendo especificamente através do processo de municipalização das políticas públicas. Há de ser observado o desconforto causado pelo mencionado processo no gerenciamento financeiro das entidades locais, como podemos depreender do seguinte excerto (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2014, p. 29-30):

Atualmente, existem centenas de programas federais sendo executados pelos Municípios [tem-se, por estimativa da própria CNM, cerca de 390 programas]. Essa quantidade de programas cresce a cada ano. No entanto, esse ímpeto federal de ampliação de políticas sociais traz consigo cada vez mais responsabilidades aos outros entes da federação, principalmente aos Municípios, que executam os programas em nível local. Essa prática vem acarretando despesas adicionais aos cofres municipais, que devem entrar com altas contrapartidas e assumir diversos gastos extras com o custeio dos programas federais. Essa descentralização está ampliando um desequilíbrio já existente no pacto federativo, pois está havendo uma concentração intensa de políticas públicas nas mãos das prefeituras, sem que haja a devida reforma na distribuição do bolo tributário nacional.

Temos a clareza de que os programas sociais são vitais para combater as intensas desigualdades sociais existentes no Brasil, porém não podemos usar essa justificativa para castigar a administração local. Seja desprezar a essência federativa das municipalidades, consagrada constitucionalmente, seja tratar problemas em localidades diferentes como iguais por intermédio da padronização de políticas públicas, ambas as posturas não permitirão solucionar, com a eficiência e a eficácia exigidas, as circunstâncias negativas existentes no seio do conjunto social. Como já esposado, em razão dos efeitos da territorialidade, terão os entes locais as qualidades indispensáveis para (I) identificar satisfatoriamente os problemas públicos, (II) propor as soluções mais apropriadas às peculiaridades locais, (III) realizar a

provisão eficiente das ações necessárias, (IV) aferir o aproveitamento máximo de resultados positivos e (V) promover, em meio a todo esse processo, a efetivação real da participação social *lato sensu*.

Contudo, os vícios presentes na utilização da técnica de municipalização enfraquecem ainda mais as debilitadas finanças municipais. Como explanado, há aplicação cada vez mais constante do método de transferência intergovernamental de capitais entre os entes federados. Acompanhada do referido método, a tendência centralizadora da União se evidencia na medida em que padroniza as políticas públicas e impõe severas obrigações de ordem financeira às municipalidades, caso estas tenham interesse de aderir aos programas.

Ora, os Municípios não possuem, em sua maioria, capacidade econômico-financeira de concretizarem solitariamente todos os investimentos necessários, conforme podemos depreender do estudo realizado pela Frente Nacional de Prefeitos (2016, p. 122), que mensura a dependência das municipalidades menos populosas em relação às transferências (obrigatórias ou voluntárias) intergovernamentais de capitais, senão vejamos:

[...] Vale destacar também a importância das transferências de capital na execução dos investimentos das cidades brasileiras, especialmente das de menor porte populacional. Nos municípios com menos de 20 mil habitantes chegaram a representar 47,6% do total da despesa com investimento.

Resta, portanto, aos entes locais a alternativa de anuir com as limitações impostas pela União através dos convênios e dos contratos de repasse, instrumentos jurídicos utilizados no âmbito das transferências intergovernamentais, tanto obrigatórias, como, principalmente, voluntárias, para execução das políticas públicas. Sobre tais instrumentos, disciplina o art. 1º, §1º, I e II, do Decreto nº 6.170/2007, *in verbis*:

Art. 1º Este Decreto regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos ou a descentralização de créditos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. (Redação dada pelo Decreto nº 8.180, de 2013)

§ 1º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I - convênio - acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de

programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;

II - contrato de repasse - instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União.

Os convênios, principais ferramentas aplicadas nas transferências que visem à execução das políticas públicas, são acompanhados do oferecimento de contrapartidas financeiras por parte dos Municípios. Segundo os dados levantados pela Confederação Nacional de Municípios (2010, p. 111) e compreendidos no período de janeiro de 1995 até maio de 2009, os valores das contrapartidas das municipalidades representam cerca de 16% da totalidade dos valores conveniados. Diante das evidentes limitações de investimentos da esmagadora maioria dos Municípios, esse índice, ainda que seja uma média, representa demasiada parcela dos poucos recursos municipais.

Entretanto, não estamos a tratar apenas de um pontual transtorno relacionado à obrigatoriedade do oferecimento de altas contrapartidas. Insere-se nesse contexto tanto a exigência de diversos gastos não avaliados na operação efetiva dos programas federais (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2015, p. 20), quanto a prática generalizada de congelamento de valor nominal dos repasses de programas federais (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2015, p. 20). Sobre o primeiro aspecto, deve-se atentar ao fato demonstrado acerca da participação somente parcial dos entes locais no ciclo das políticas públicas municipalizadas, motivo pelo qual permitirá que inúmeras questões sejam relegadas por não afetarem diretamente a União, restando prejudicada, por conseguinte, a avaliação de custeio das ações.

Quanto ao valor nominal repassado, o estudo sobre a atualização monetária dos programas governamentais (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2014, p. 82-112) atesta que a União não reajusta com a frequência devida os valores repassados aos Municípios, originando, em virtude das escandalosas defasagens monetárias por períodos longos de tempo, gastos municipais adicionais para a manutenção das ações. A Confederação Nacional de Municípios (2014, p. 82-83) avalia a situação nos seguintes termos:

[...] [Evidencia-se um cenário desequilibrado, pois] os repasses do governo federal para a execução dos programas são menores do que o custo efetivo que realmente acarreta aos cofres municipais, que assumem uma série de despesas que não seriam de sua competência, arcando com grandes gastos para colocar em prática obrigações da União. A União, por sua vez, mantém a centralidade do poder sobre seus programas.

Essa relação acaba sendo perversa, pois a adesão dos Municípios aos programas federais muitas vezes é uma alternativa de acesso a recursos federais, uma vez que sua participação no bolo tributário é reduzida e insuficiente para colocar em prática todos os projetos sociais e obras necessárias. E essa alternativa de acesso aos recursos nem sempre gera os efeitos desejados. Na realidade, as despesas de execução com os programas governamentais chegam a ser de até 200% maiores que o repasse recebido do governo, acarretando um desequilíbrio nas contas dos Municípios.

Minora-se, desse modo, a autonomia financeira das municipalidades, especialmente daquelas menos populosas. O produto resultante será a consumação pela União de incontestável subfinanciamento das políticas públicas municipalizadas, sobrecarregando assim as finanças municipais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na presente tese, buscamos apresentar inicialmente uma análise histórica acerca da doutrina federalista, a fim de serem investigados quais os seus pressupostos. Desse modo, restou demonstrado que o federalismo nasce a partir de valores como a representatividade e a liberdade, almejando compatibilizá-los com os elementos da vastidão geográfica territorial e do pluralismo de causas em dado arranjo institucional de Estado no qual o poder se reparte horizontal e verticalmente. Tornam-se, portanto, mais complexos os procedimentos de formação da vontade *una*, a partir de então denominada como vontade federal.

Salienta-se, por oportuno, que a repartição vertical do poder estatal diz respeito à constituição jurídico-política de entidades territoriais sobrepostas, autônomas entre si, de caráter estatal, resguardando, no entanto, o exercício da soberania ao conjunto designado como Estado federal.

É possível inferir ainda que as finalidades do sistema federativo se resumem em salvaguardar a unidade na diversidade, por intermédio do multifacetado sistema de representatividade popular e territorial, e em descentralizar, política e administrativamente, o poder estatal, por meio da criação de entes federados caracterizados pela tríplice autonomia (política, administrativa e financeira).

Essa base teórica, que funda a doutrina federalista na segunda metade do século XVIII, não acometeu a organização estatal brasileira até o final do século XIX. Somente a partir da proclamação da República, o Estado brasileiro se descentraliza politicamente para edificar o sistema federativo. No entanto, o sentimento de pertencimento local e as aspirações autonômicas, presentes no seio da sociedade desde seu início, marcam o processo histórico brasileiro. Não à toa, o republicanismo brasileiro foi embalado devido ao acolhimento das teses federalistas, não tão só por anseios fundamentalmente republicanos.

Outrossim, sob o enfoque interdisciplinar, abalizado pela mescla de elementos do Direito e da Política, foi também propósito desse trabalho monográfico perscrutar o momentâneo contexto jurídico-político do federalismo brasileiro, realizando juízos valorativos sobre as potencialidades e as contradições inerentes ao sistema posto.

Nesse diapasão, verificamos a confirmação de todos aqueles pressupostos alinhavados no surgimento da doutrina federalista, singularizados em um ambiente marcado pelo forte dualismo do binômio do poder, fruto da emergência de algumas particularidades institucionais típicas de nossa formação sociocultural.

Basta lembrarmos que, atualmente, a República Federativa do Brasil possui uma peculiar organização territorial tridimensional, tendo em sua composição a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, conforme prescrição consagrada nos arts. 1º, *caput*, e 18, *caput*, da Constituição Federal de 1988. A tridimensionalidade federativa brasileira, enquanto axioma jurídico-político, institui um preceito evolutivo da doutrina federalista e insurge como característica genuinamente nacional.

Em contrapartida, ante a forma como se originou o sistema federativo no Brasil, isto é, através da desagregação do outrora Estado unitário imperial, as instituições democráticas são culturalmente tendentes à acumulação do poder político em estruturas estatais centrais, motivo pelo qual entorpece as benesses provenientes da tridimensionalidade federativa. Degeneram-se, assim, alguns dos pressupostos doutrinários ao empregar métodos que adulterem o sentido primeiro de descentralização política-administrativa consubstanciado na Carta Magna.

A esse respeito, apresentamos posicionamento favorável à adoção do paradigma da descentralização política-administrativa como marco teórico para transformar o ambiente jurídico-político do federalismo brasileiro e aprimorar a própria função administrativa do Estado. Empreendemos esforços destacadamente para fortalecer a visão de aproximação entre Estado e sociedade civil, a fim de garantir maior racionalidade administrativa e melhor aproveitamento de impactos derivados das ações coletivas.

Justamente nesse contexto, insere-se o instituto das políticas públicas. Em que pese a não plausibilidade de definição jurídica plena, consolidamos as políticas públicas como estratégias de ação coletiva induzidas pelo Estado e dissecadas em duas dimensões necessariamente existentes, quais sejam a normativo-hipotética e a concreta, tendo-lhes como objetivo o cumprimento de dadas finalidades, entre as quais, primariamente, a busca pelo desenvolvimento social e/ou econômico. Em outras palavras, dada sua natureza, as políticas públicas pressupõem a agregação de valor da participação social, a fim de tornar eficiente e eficaz o exercício administrativo dirigido à consecução de suas finalidades.

Evidencia-se, nesses termos, paralelo inequívoco entre política pública e governança pública. Por meio do processo de publicização, a governança cria espaços institucionais de concertação social (ou público-privada), a fim de regular, prover e fomentar inúmeros serviços, constituindo-se como novo modelo gerencial de administração pública, principiologicamente não hierarquizado, pois aumenta a interação e a cooperação entre agentes estatais e não estatais. Assim, a amplitude de agentes, nas relações estabelecidas pelas

formas de governanças, assemelha-se à abrangência própria dos subsistemas político-administrativos que integram os ciclos das políticas públicas.

Posto de tal modo, restou cogente propor a reformulação de alguns paradigmas tradicionais de estruturação da administração pública. Buscou-se demonstrar, assim, a caracterização das políticas públicas como estratégias de ação coletiva que possibilitam a efetivação da participação social no processo de governança, almejando uma atividade administrativa eficiente e eficaz. Materializar-se-á, por assim dizer, o princípio da boa administração, o qual deverá reger a formatação do sistema jurídico-político de governança pública. Em resumo, delimitamos que incumbe à administração pública conduzir a implantação do alvitado sistema de governança.

Sem embargo, desponta uma querela quanto à capacidade de governança pública no seio do atual sistema federativo brasileiro, em virtude de alguns vários fatores subjetivos e objetivos, mas destacadamente pela alastrada incompreensão, abstrata e empírica, sobre as formas de acolhimento ao valor da participação social no exercício da atividade administrativa.

Através da minuciosa análise realizada sobre o contexto federativo brasileiro, é possível inferir que, teoricamente, a tridimensionalidade federativa comporta, enquanto axioma jurídico-político da descentralização política-administrativa estatal, a solidificação de formas autônomas com capacidade plena de governança em três níveis territoriais (nacional, estadual e municipal), sendo-lhes observados os limites constitucionais, por obviedade. Em tese, *verbi gratia*, a governança municipal, ou seja, aquela atrelada aos entes políticos locais, possui por finalidade organizar e estabelecer, material e legislativamente, o ciclo de políticas públicas de interesse local, segundo preceitos contidos no art. 30, I e V, da CF/88. Porém, a realidade não corresponde à teoria.

As contradições do processo de descentralização política-administrativa inviabilizam a satisfatória aptidão das formas de governança subnacionais no provimento das políticas públicas. Reiteradamente, nos mais variados campos de atuação institucional, são tomadas medidas que subjagam a prerrogativa de autonomia dos entes federados estaduais e municipais. No caso das municipalidades, majoram-se as nocivas consequências desse cenário.

Desse modo, abordamos o aviltamento da natureza jurídica municipal perante as instituições democráticas de âmbito nacional, ponderamos sobre a cultura fetichista de simetria legal que embaraça a inovação política e tolhe as peculiaridades locais, constatamos a

mitigação da autonomia financeira das municipalidades ante a intensificação da centralização de receitas tributárias na União e verificamos a insensibilidade do ambiente federativo aos efeitos do fenômeno de identificação territorial, decorrência evidente da territorialidade.

Ante os fatores apontados, fez-se bastante plausível atestarmos que a circunstância de menosprezo à autonomia federativa dos entes subnacionais acomete, de maneira mais gravosa, os entes políticos locais, sobretudo na medida em que estes busquem arregimentar os ciclos de políticas públicas municipais – originariamente de sua iniciativa – e municipalizadas – de iniciativa originária das demais entidades políticas do Estado federal.

Oportunamente, cumpre esclarecer que, para fins desta pesquisa, decidimos operar recorte metodológico, debruçando-nos, portanto, sobre o uso deturpado da técnica de municipalização das políticas públicas. Ponderamos, evidentemente, acerca da utilização do referido procedimento no seio do sistema federativo, buscando compreender as distorções e suas respectivas causas.

Sob esse prisma, esculpíram-se como indissociáveis o contexto jurídico-político do federalismo brasileiro e o processo de municipalização das políticas públicas. A cultura centralizadora submete as municipalidades a implicações nefastas que tanto agridem o princípio federativo, quanto fazem as pretensões de materialização do princípio da boa administração sucumbir.

De certo modo, válido será o apontamento de que os fatores ofensores ao equilíbrio federativo incidem com mesma amplitude, mas em formatos diversos, na esfera do processo de municipalização das políticas públicas. Neste caso, observamos panorama em que duas graves disformidades são provocadas, essencialmente, pela combinação de três elementos ocasionadores de desequilíbrios federativos.

A citada aglutinação elenca (I) a desvalorização da essência federativa dos Municípios, (II) o fetiche por simetria jurídica e (III) o desconhecimento das potencialidades provenientes do fenômeno social alcunhado de territorialidade. Será tal conjugação de fatores, estes certamente interdependentes entre si, mas com intensidades variáveis a depender do objeto da política pública, que ensejará produtos distorcidos a partir da municipalização de políticas públicas.

Entre os resultados deformados, listamos (I) a participação parcial do ente local no ciclo político-administrativo e (II) a aguda deterioração da capacidade financeira dos Municípios. O primeiro se refere, basicamente, à constatação de irracionalidade administrativa no desenvolvimento do ciclo das políticas públicas, posto que as

municipalidades são os entes estatais mais capazes de concretizar o princípio da boa administração, porém não contribuem com o processamento completo do ciclo. O segundo, por sua vez, corresponde ao avanço do fenômeno da mitigação da autonomia financeira municipal, pois o conjunto de entes locais – repise-se, uma notável maioria – resta cada vez mais subordinado às transferências intergovernamentais de capitais, sobretudo àquelas que exigem altas contrapartidas financeiras e que dependem da discricionariedade, senão da boa vontade, do ente central para reparar danos irreversíveis impostos por um sem número de gastos operacionais não previstos.

Finalizamos assegurando que o processo de municipalização em comento detém jaez de aprimoramento da função administrativa do Estado e representa, em seu âmago, o amadurecimento da cultura jurídico-política envolta a si. Contudo, em um ambiente inóspito, todo e qualquer elemento poderá ter seu sentido original adulterado, corrompido, deturpado. Esse é precisamente o caso, motivo pelo qual nos manteremos pesquisando, refletindo e discutindo incessantemente, no intuito de, por ventura, podermos contribuir com algo que vise à maximização dos impactos positivos no uso de tal técnica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu (Autores). ANTERO, Samuel A.; GARCIA, Luciana de Oliveira; OLIVEIRA, Nelcilândia Pereira de (Orgs.). **Associativismo Intergovernamental: experiências brasileiras**. Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais; Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília-DF: Editora IABS, 2013. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2013-03-22.7520531906/vol_8_associativismo_intergovernamental.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2015.

ANSELMO, José Roberto. **O papel do Supremo Tribunal Federal na concretização do federalismo brasileiro**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2006. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp011630.pdf>>. Acesso em: 01 dez. 2015.

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **A construção da federação brasileira pela jurisdição constitucional: um estudo sobre a utilização do princípio da simetria na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Pernambuco: Universidade Federal de Pernambuco, 2008. Disponível em: <http://www.repositorio.ufpe.br/jspui/bitstream/123456789/4141/1/arquivo6240_1.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2015.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____; _____. **Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais**. Brasília-DF: Brasília Jurídica, 2000.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Descentralização enquanto modo de ordenamento espacial do poder e de reescalonamento territorial do Estado: trajetória e desafios para o Brasil. In: ROSSETO, Adriana Marques [*et al.*]. DALLABRIDA, Valdir Roque (Org.). **Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas**

subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 115-135.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 27 jan. 2016.

_____. **Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004**. Brasília-DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm>. Acesso em: 10 abr. 2016.

_____. **Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007**. Brasília-DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>. Acesso em: 10 abr. 2016.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Brasília-DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 10 abr. 2016.

_____. **Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968**. Brasília-DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5537.htm>. Acesso em: 27 jan. 2016.

_____. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Brasília-DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm>. Acesso em: 10 abr. 2016.

_____. **Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999**. Brasília-DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm>. Acesso em: 27 jan. 2016.

_____. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.** Brasília-DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm>. Acesso em: 10 abr. 2016.

_____. **Lei nº 11.417, de 19 de dezembro de 2006.** Brasília-DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111417.htm>. Acesso em: 27 jan. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ACO: 1295 SP.** Relator (a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, Brasília-DF. Data de Julgamento: 14/10/2010. Data de Publicação: 02/12/2010.

_____. _____. **ACO: 1802 MS.** Relator (a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, Brasília-DF. Data de Julgamento: 16/05/2013. Data de Publicação: 01/08/2013.

_____. _____. **ADPF: 327 MG.** Relator (a): Min. MARCO AURÉLIO, Brasília-DF. Data de Julgamento: 17/10/2014. Data de Publicação: 29/10/2014.

_____. _____. **Rcl: 10495 RS.** Relator (a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, Brasília-DF. Data de Julgamento: 19/06/2013. Data de Publicação: 23/09/2013.

_____. _____. **Rcl: 15293 SC.** Relator (a): Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, Brasília-DF. Data de Julgamento: 10/04/2014. Data de Publicação: 09/05/2014.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política.** 22ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional.** 6ª ed. rev. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Estudos Técnicos CNM**. Brasília-DF: CNM, 2010. v. 2. Disponível em: <[http://www.cnm.org.br/portal/dmdocuments/EstudosTecnicos-Volume2\(2010\).pdf](http://www.cnm.org.br/portal/dmdocuments/EstudosTecnicos-Volume2(2010).pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2016.

_____. Brasília-DF: CNM, 2011. v. 3. Disponível em: <[http://www.cnm.org.br/portal/dmdocuments/EstudosTecnicos-Volume3\(2011\).pdf](http://www.cnm.org.br/portal/dmdocuments/EstudosTecnicos-Volume3(2011).pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2016.

_____. Brasília-DF: CNM, 2014. v. 6. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/portal/dmdocuments/Estudos_Tecnicos_Volume_6_2014.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2016.

_____. Brasília-DF: CNM, 2015. v. 7. Disponível em: <[http://www.cnm.org.br/portal/dmdocuments/Estudos%20Tecnicos%20-%20Volume%207%20\(2015\).pdf](http://www.cnm.org.br/portal/dmdocuments/Estudos%20Tecnicos%20-%20Volume%207%20(2015).pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2016.

COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. 7^a ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Schettini M. Políticas públicas sociais. In: CARVALHO, Alysson [*et al.*] (Orgs.). **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, Proex, 2002. p. 11-26.

DA COSTA, Eduardo José Monteiro. Planejamento territorial, gestão de políticas públicas e descentralização regional: a experiência do Estado do Pará. In: ROSSETO, Adriana Marques [*et al.*]. DALLABRIDA, Valdir Roque (Org.). **Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 398-430.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Concepções teóricas que sustentam o debate sobre descentralização político-administrativa. In: ROSSETO, Adriana Marques [*et al.*]. DALLABRIDA, Valdir Roque (Org.). **Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais.** Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 40-52.

_____, _____. Governança territorial e desenvolvimento: introdução ao tema. In: ROSSETO, Adriana Marques [*et al.*]. DALLABRIDA, Valdir Roque (Org.). **Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais.** Rio de Janeiro: Garamond, 2011a. p. 15-38.

_____, _____; ZIMMERMANN, Viro José. Estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento: a possibilidade dos consórcios intermunicipais de desenvolvimento no Brasil. In: DALLABRIDA, Valdir Roque (Org.). **Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais.** Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 94-114.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 27^a ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos.** São Paulo: Atlas, 2012.

FERRAREZI, Elizabete; OLIVEIRA, Clarice G. Reflexões sobre a emergência da participação social na agenda das políticas públicas: desafios à forma de organização burocrática do Estado. In: EVANS, Mark [*et al.*] (Autores). ANTERO, Samuel A.; SALGADO, Valéria Alpino Bigonha (Orgs.). **Participação social: textos para discussão.** Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais; Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília-DF: Editora IABS, 2013. p. 117-140. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2013-03-22.7520531906/vol_6_participacao_social.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2015.

FERREIRA, Denison da Silva. Território, territorialidade e seus múltiplos enfoques na ciência geográfica. **Campo-território: revista de geografia agrária**, Minas Gerais, v. 9, n. 17, abr. 2014. p. 111-135. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/19883/14380>>. Acesso em: 01 abr. 2016.

FRANCO FILHO, Alberto de Magalhães. O controle de constitucionalidade de normas municipais. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande do Sul, XII, n. 70, nov. 2009. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6648>. Acesso em: 27 jan. 2016.

FREITAS, Juarez. Discricionarieidade administrativa: o controle de prioridades constitucionais. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí-SC, Ed. da Universidade da Vale do Itajaí, v. 18, n. 03, set-dez. 2013. p. 416-434. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.14210/nej.v18n3.p416-434>>. Acesso em: 01 abr. 2016.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. **Multi Cidades: finanças dos municípios do Brasil**. Vitória-ES: Aequus Consultoria, 2016. v. 11. Disponível em: <<http://multimidia.fnp.org.br/biblioteca/publicacoes/item/429-multi-cidades-2016>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007**. [S. l.]: Ministério da Educação. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000006&seq_ato=000&vlr_ano=2007&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC>. Acesso em: 27 jan. 2016.

_____. **Proinfância: projetos arquitetônicos para construção**. 2015. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-projetos-arquitetonicos-para-construcao>>. Acesso em: 27 jan. 2016.

FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento**: enfoque histórico-estrutural. 3ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

GOMES, Gustavo de Mendonça. **Políticas públicas no estado contemporâneo e controle jurisdicional: base legal e elementos formadores**. Curitiba: Juruá, 2015.

GRAU, Nuria Cunill. Modelos de controle e de participação sociais existentes na administração pública federal. In: EVANS, Mark [*et al.*] (Autores). ANTERO, Samuel A.; SALGADO, Valéria Alpino Bigonha (Orgs.). **Participação social**: textos para discussão. Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais; Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília-DF: Editora IABS, 2013. p. 143-320. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2013-03-22.7520531906/vol_6_participacao_social.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2015.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. Textos de “O Federalista”. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da política**. 14ª ed. São Paulo: Ática, 2006. v. 1. p. 256-286.

HOWLETT, Michael; PERL, Anthony; RAMESH, M. **Política pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Tradução técnica da 3ª ed. por Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Indicadores sociais municipais: uma análise dos resultados do universo do Censo Demográfico 2010. **Estudos e Pesquisas**, Diretoria de Pesquisas, Rio de Janeiro, n. 28, 2011. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv54598.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

KRELL, Andreas J. Diferenças do conceito, desenvolvimento e conteúdo da autonomia municipal na Alemanha e no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Senado Federal, Brasília-DF, v. 128, p. 107-125, 1995. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176412>>. Acesso em: 27 jan. 2016.

LIMONGI, Fernando Papaterra. “O Federalista”: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da política**. 14ª ed. São Paulo: Ática, 2006. v. 1. p. 243-255.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 41ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

_____. **Direito municipal brasileiro**. 17ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 54, fev. 2002. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/2586>>. Acesso em: 14 abr. 2016.

MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. Tradução de Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya. 2ª ed. São Paulo: Cortez Editora; Brasília: UNESCO, 2000.

PALUDO, Augustinho. **Administração pública**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PRESTES, Lisiê Ferreira. Federalismo e sua aplicabilidade no sistema brasileiro atual. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande do Sul, XVI, n. 114, jul. 2013. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13396>. Acesso em: 27 jan. 2016.

SANTANA, Jair Eduardo. **Câmara Municipal – Perspectivas e Temas Relevantes – Legislatura 1997/2000**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1997.

VIEGAS, Cláudia Mara de Almeida Rabelo. O princípio da supremacia do interesse público: uma visão crítica da sua devida conformação e aplicação. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande do Sul, XIV, n. 86, mar. 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9092&revista_caderno=4>. Acesso em: 01 abr. 2016.

ZIMMERMANN, Augusto Cotta. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2014.