

**XXX CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI FORTALEZA - CE**

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

CARLOS ANDRÉ BIRNFELD

JANAÍNA RIGO SANTIN

VANESSA CHIARI GONÇALVES

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

Direito Administrativo e Gestão Pública I [Recurso eletrônico on-line] Organização CONPEDI

Coordenadores: Carlos André Birmfeld; Janaína Rigo Santin; Vanessa Chiari Gonçalves. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-845-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: Acesso à justiça, Solução de litígios e Desenvolvimento

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI FORTALEZA - CE

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

O Grupo de Trabalho teve seus trabalhos apresentados na tarde do dia 15 de novembro de 2023, durante XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, realizado na cidade de Fortaleza-CE, no Centro Universitário Christus - UNICHRISTUS, entre os dias 15 e 17 de novembro de 2023, com o tema ACESSO À JUSTIÇA, SOLUÇÕES DE LITÍGIOS E DESENVOLVIMENTO.

As apresentações foram divididas em três blocos de exposições, sendo que, em cada um dos mesmos, houve, pelos autores presentes, a exposição dos respectivos artigos aprovados, em sequência, sendo, ao final de cada bloco, aberto espaço para o respectivo debate.

Segue abaixo a descrição dos artigos apresentados, ressaltando-se que não fazem parte dos Anais do evento aqueles artigos direcionados diretamente à revista Direito Administrativo e Gestão Pública, do CONPEDI, em função de sua seleção especial para publicação na mesma.

O artigo ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DESAFIOS E OPORTUNIDADES, de autoria de Adriana Ferreira Pereira e Danúbia Patrícia De Paiva, trata da interseção entre Inteligência Artificial (IA) e Responsabilidade Civil na Administração Pública. A pesquisa considera, principalmente, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e o Decreto Brasileiro nº 9.854 /2019, que instituiu o Plano Nacional de Internet das Coisas (IoT), sendo estes marcos legais relevantes para a regulamentação da IA no Brasil. O principal objetivo é destacar os avanços significativos na proteção de dados pessoais e na promoção da transparência no uso da IA, além de apresentar os desafios, como a falta de regulamentação específica para a responsabilidade civil nos casos de acidentes envolvendo sistemas autônomos e a necessidade de definição de limites éticos para a IA. O trabalho considera o método hipotético dedutivo para realização da pesquisa, com foco nas novas perspectivas do Direito, principalmente do Direito Digital. Ao final, concluiu pela importância na delimitação do assunto, aprofundamento das questões centrais e capacitação de servidores públicos para lidarem com questões éticas e legais relacionadas à IA e à LGPD.

O artigo TIPOS DE RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS POSSÍVEIS PARA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NAS FORMAS DE ESTADO FEDERAIS OU MODELOS ADMINISTRATIVOS DESCENTRALIZADORES, de autoria de Jamir Calili

Ribeiro e Humberto Magno Peixoto Gonçalves, destaca que o estudo das relações intergovernamentais é extremamente relevante para a administração pública especialmente nos países que adotam formas de Estado federativo ou possuem arranjos administrativos descentralizadores, distribuindo competências de gestão às províncias, cidades ou departamentos. Aponta que nesses casos a realização de políticas públicas enfrentam dilemas territoriais que desafiam a formalidade instituída, sendo que esse cenário, político e econômico, se torna ainda mais complexo uma vez que a demandas da população se tornam cada vez maiores e os desafios da eficiência, eficácia, efetividade e economicidade se tornam mais exigentes. Observa que há, portanto, inúmeros dilemas de políticas públicas que são trabalhados no artigo, levando em conta o modelo federativo simétrico brasileiro, como pano de fundo. Nesta perspectiva, a pergunta que guia o trabalho refere-se aos modelos possíveis de relacionamentos intergovernamentais e como poderiam ser potencializados para termos os melhores resultados em uma política pública. Para o enfrentamento dessa questão foi realizada uma abordagem qualitativa, em uma pesquisa de natureza que se propõe aplicada, ou seja, com o objetivo de permitir uma melhor compreensão das possíveis relações a serem estabelecidas para melhoria das políticas públicas, a qual se deu por meio de procedimentos metodológicos baseados em revisão bibliográfica com objetivos descritivos.

O artigo DIÁLOGO COMPETITIVO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: VANTAGENS E DESVANTAGENS À LUZ DOS PRINCÍPIOS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS LICITAÇÕES, de autoria de Luiz Felipe da Rocha e Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertocini, tem como objetivo a análise das vantagens, desvantagens e riscos da nova modalidade licitatória inserida no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei n.º 14.133/2021, denominada de Diálogo Competitivo, à luz dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, que regem a Administração Pública, bem como dos princípios do interesse público, da igualdade, da transparência, da competitividade, da razoabilidade, da proporcionalidade, da celeridade e da economicidade, que regem as licitações. O estudo abrange a análise da experiência na utilização do diálogo competitivo no direito comparado e os fatores lá verificados durante os certames, bem como os desafios enfrentados pelos operadores do diálogo. Para a construção e desenvolvimento do tema foram abordados posicionamentos de respeitados doutrinadores e teóricos assim como a própria letra da lei, que possibilitam uma análise apurada acerca do referido tema, sendo, portanto, a metodologia do estudo, a pesquisa da legislação e da doutrina acerca do tema.

O artigo ENTIDADES DE INFRAESTRUTURA ESPECÍFICA (CLAIMS RESOLUTION FACILITIES): NOVAS FIGURAS NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO PARA A CONCRETIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E

GESTÃO EFICIENTE, de autoria de Yuri Schneider, tem como objetivo apresentar as Entidades de Infraestrutura Específica (EIEs) como novas figuras emergentes no direito administrativo brasileiro, desempenhando um papel fundamental como importantes aliadas para a concretização de políticas públicas. Por meio de uma abordagem de pesquisa bibliográfica, o estudo explora o contexto das EIEs no âmbito do Direito Administrativo Contemporâneo, enfatizando seu papel na busca por um desenvolvimento social e econômico sustentável. A pesquisa identifica o lugar onde tais entidades podem ser encaixadas na organização da Administração Pública brasileira, bem como apresenta exemplo de entidade que, por acordo em Termo de Ajustamento de Conduta, já exerce as mesmas funções das chamadas Claims Resolution Facilities norte-americanas. Ao final, ficará claro que a participação dessas novas figuras no cenário jurídico brasileiro, possuem respaldo no arcabouço do Direito Administrativo Brasileiro, principalmente em seus princípios norteadores, trazendo vantagens significativas para o Poder Público e para a coletividade, pois, com a correta aplicação de sua expertise, transparência, prestação de contas, eficiência na aplicação dos recursos, redução de riscos e foco nas demandas sociais, traz benefícios e eficiência à boa governança e à concretização do interesse público, contribuindo assim, para uma gestão mais eficiente e responsável dos serviços públicos, garantindo que esses sejam utilizados de forma correta.

O artigo JURIDICIDADE DA REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA SOBRE SERVIÇOS DE SAÚDE NO ENFRENTAMENTO DA COVID-19,

de autoria de Jonathan Alves Galdino e Glaucia Maria de Araújo Ribeiro objetiva investigar a juridicidade do uso da requisição administrativa sobre serviços pessoais de saúde no contexto do enfrentamento da pandemia de Covid-19 no Brasil, debatendo as normas, a jurisprudência e doutrina acerca desse instituto jurídico de intervenção do Estado, identificando eventual existência de precedentes judiciais e de teses doutrinárias que (in) validam a requisição administrativa sobre serviços pessoais de saúde, a partir de pesquisa exploratória, descritiva e explicativa, quanto aos seus fins, e por intermédio de pesquisa documental, bibliográfica e telematizada, no que concerne aos seus meios de investigação, com caráter qualitativo. Constata, com base na ética utilitarista e mediante a doutrina, as normas vigentes e a jurisprudência específica do Supremo Tribunal Federal (STF), a juridicidade do emprego da requisição administrativa sobre serviços pessoais de saúde no contexto de iminente perigo público como o do enfrentamento da pandemia de Covid-19, devendo haver, porém, não apenas razoabilidade e proporcionalidade no uso desse expediente, mas ainda o esgotamento de outras alternativas menos gravosas, corroborando com as conclusões de estudos anteriores.

O artigo LICITAÇÕES PÚBLICAS E A MODALIDADE PREGÃO NA VERSÃO DO NOVO MARCO NORMATIVO, de autoria de Marcelo Pereira Dos Santos e Luis Marcelo Lopes de Lacerda, tem por objetivo analisar a possibilidade de emprego da modalidade pregão para aquisição de bens e serviços comuns por empresas estatais, após a entrada em vigor da nova lei de licitações no Brasil. A metodologia empregada é de natureza dialético-descritiva e o método utilizado ter caráter dedutivo, tomando como referência conceitos jurídicos extraído dos ensinamentos de Marçal Justen Filho, além de terminologias usadas pelo legislador brasileiro e expressas em decisões judiciais, publicadas no sítio do Supremo Tribunal Federal. Trata-se de um estudo de perfil qualitativo, amparado em concepções teórica já consagradas na órbita das ciências sociais aplicadas. O problema enfrentado nesta pesquisa consiste na revogação da norma jurídica que dispõe sobre o pregão, por força da Lei nº 14.133/2021, e, conseqüentemente, derrogação de estatutos estaduais e municipais que regem a matéria em torno das empresas públicas e sociedades de economia mista. A hipótese em questão refere-se à inadmissibilidade da aplicação subsidiária da lei geral de licitações sobre as contratações pretendidas por empresas estatais, na forma da Lei nº 13.303/2016, conforme entendimento fixado pelo Tribunal de Contas da União no acórdão 739/2020, e, reproduzido no enunciado 17 da I Jornada de Direito Administrativo do Conselho Nacional de Justiça. O resultado preliminar deste estudo revela que a lacuna normativa, aberta pela nova lei de licitações e contratos, inviabilizaria a utilização da modalidade pregão nas empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, exceto se, houvesse um novo posicionamento do TCU, em alusão ao objeto desta investigação.

O artigo O DOLO NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUAS IMPLICAÇÕES JURÍDICAS DIANTE DAS ALTERAÇÕES DA LEI 14.230 DE 2021, de autoria de Sebastião Sérgio Da Silveira e Wendy Luiza Passos Leite apresenta um estudo sobre a caracterização do dolo nos atos de improbidade administrativa. A relevância da discussão deve-se à alteração da Lei de Improbidade Administrativa, Lei 8.429/92, pela Lei 14.230/21 que inseriu o dolo como elemento subjetivo necessário para configuração dos atos de improbidade administrativa descritos nessa lei. Valendo-se de uma pesquisa exploratória-bibliográfica, orientada pelo método analítico-dedutivo analisa os delineamentos da improbidade administrativa, do dolo e as implicações da alteração proposta. Ao final, demonstra que a alteração da norma elegeu o dolo enquanto elemento subjetivo necessário para caracterização da improbidade administrativa e incidência das sanções descritas nesta lei. Para a análise do elemento subjetivo, o dolo, destaca a importância da utilização do Direito Administrativo Sancionador e dos parâmetros delineados no Direito Penal acerca do cumprimento dos requisitos da vontade e da consciência da ilicitude, ainda que potencial, que autorizarão a incidência das sanções administrativas previstas na lei de improbidade. Ressalta que desse modo, também serão punidos conforme esta lei os atos ímprobos, portanto ilícitos,

que se desviarem da finalidade pública administrativa, ao aparentarem serem lícitos formalmente, contudo, com finalidade ilícita. Destaca que para os atos com desvio de finalidade deverá ser aplicada a teoria de Maurice Hauriou para anulá-los e aplicar as sanções devidas, protegendo assim o patrimônio público, os princípios da administração pública e a moralidade administrativa.

O artigo O SISTEMA INTERAMERICANO DE COMBATE À CORRUPÇÃO E OS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, de autoria de Werbster Campos Tavares , visa a apresentar reflexões iniciais sobre as previsões legais existentes no texto original da Lei nº 8.429/92, com as modificações decorrentes da entrada em vigor da Lei nº 14.230/2021, a qual transformou substancialmente o regime de proteção contra a improbidade em vários aspectos. Assim, caracteriza-se como um estudo doutrinário e de caso que analisa a aplicação do sistema de cooperação internacional em face do modelo criado pela Lei de Improbidade Administrativa. O modelo estudado foi a Convenção Interamericana de Combate à Corrupção. O artigo estrutura-se em duas partes: na primeira são tratados os conceitos gerais de improbidade administrativa, a caracterização do modelo criado pela LIA, assim como os aspectos gerais de alteração promovida pela Lei nº 14.230/2021. Na segunda parte são delineados os contornos da Convenção Interamericana contra a Corrupção, internalizado ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 4.410/2002, e quais seus impactos para o fortalecimento do combate aos atos de improbidade. Após as análises, percebe-se a aplicabilidade dos conceitos da referida legislação em face de atos de improbidade. Concluiu, também, haver a necessidade de reforço do sistema de cooperação internacional de combate à corrupção.

O artigo PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS: REFLEXÕES TEÓRICAS CONSIDERANDO AS ALTERAÇÕES DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO, de autoria de Lucas de Brandão e Mattos e Indira Alves Matias de Oliveira, se propõe a uma análise da questão relativa ao efeito vinculante dos precedentes administrativos visando a construção de uma Teoria Brasileira dos Precedentes Administrativos, condizente com o ordenamento jurídico pátrio. Inicia-se pela construção do conceito de precedente administrativo para então partir para os fundamentos teóricos do princípio da igualdade aplicados às decisões do Poder Público. Tal análise parte de uma perspectiva hermenêutica, buscando entender o precedente como categoria jurídica própria. Na terceira parte explora a teoria de Ronald Dworkin do Direito como Integridade, como possível fundamento teórico do efeito vinculante dos precedentes administrativos, na perspectiva da legitimidade jurídico-filosófica da atuação do administrador. O último seguimento do trabalho ocupa-se da análise da aplicação do artigo 30 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro como norma fundamental de vinculação dos precedentes administrativos,

buscando compatibilizá-lo com os ditames clássicos que regem as decisões e atos administrativos. Pretende, por derradeiro, deixar assentadas reflexões que contribuam para uma perspectiva do precedente administrativo como um dever de consideração e um ônus argumentativo que deve guiar os gestores públicos e as decisões administrativas.

O artigo **PRESTAÇÃO JURISDICIONAL NAS AÇÕES DE OBRIGAÇÃO DE FAZER DO CORE-CE: O PODER DE POLÍCIA DA ADMINISTRAÇÃO E A UTILIDADE DAS SENTENÇAS JUDICIAIS**, de autoria de Victor Felipe Fernandes de Lucena investiga as demandas de obrigação de fazer propostas pelos Conselhos Profissionais, especialmente no âmbito do Conselho Regional dos Representantes Comerciais no Estado do Ceará (Core-CE), objetivando compelir os profissionais que não estão regularmente inscritos nos quadros do ente responsável pela fiscalização da atividade, a fim de que possam se regularizar e, assim, exercer a profissão de forma legalizada. Nessa perspectiva, ressalta que o Conselho de Classe possui o respectivo poder de polícia para aplicar sanções nas pessoas físicas ou jurídicas que eventualmente descumpram as notificações dos autos de infrações que detectam o exercício ilegal da atividade profissional. Contudo, na hipótese de insucesso do exercício do poder de polícia na via administrativa, se faz necessária a intervenção do Poder Judiciário para compelir o registro profissional do infrator, de modo que são analisadas decisões conflitantes quanto a utilidade e a necessidade da intervenção judicial no procedimento das ações de obrigação de fazer, inclusive com manifestações do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5) sobre o tema. Para a formulação das conclusões apresentadas, utiliza como metodologia a pesquisa bibliográfica doutrinária e jurisprudencial e o método hipotético-dedutivo e exploratório.

O artigo **PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL IMÓVEL DE FORTALEZA PELO TOMBAMENTO**, de autoria de Nathalie Carvalho Candido, Monica Barbosa de Martins Mello e Williane Gomes Pontes Ibiapina destaca que o direito de propriedade encontra-se intrinsecamente limitado pela função social da propriedade, incluindo-se nesta os aspectos de proteção à memória coletiva. Assinala que a manutenção de imóveis representativos dos modos de fazer e viver dos diversos grupos formadores da sociedade brasileira é responsabilidade do Poder Público, em conjunto com a sociedade e que, na proteção ao patrimônio cultural edificado, a Constituição Federal de 1988 determina a competência concorrente dos entes federados, podendo estes utilizarem diversos instrumentos de intervenção, sendo o mais frequente o tombamento. Aponta que a propriedade imóvel que tiver valor cultural reconhecido pode ser tombada como meio de viabilizar sua preservação, seja pela União, pelos Estados, Distrito Federal ou Municípios. No artigo são analisados os procedimentos administrativos de tombamento de imóveis no município de Fortaleza/CE, com vistas à identificação dos valores culturais que os bens apresentaram e justificaram sua

patrimonialização. Por meio de pesquisa bibliográfica, documental de abordagem qualitativa e quantitativa, conclui pela ausência de representatividade de determinados grupos formadores da sociedade brasileira, tendo os tombamentos realizados neste município um caráter elitista.

O artigo OS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL E O EXERCÍCIO ILEGAL DA PROFISSÃO: A FALTA DE COMPETÊNCIA LEGAL PARA PROCESSAR E PENALIZAR OS AUTUADOS DESSA PRÁTICA, de autoria de Fernanda Ferreira Dos Santos Silva, visa debater e demonstrar a incompetência dos Conselhos de Fiscalização Profissional para processar, julgar e imputar penalidade àqueles que, exercendo a profissão de modo ilegal, são autuados por seus agentes de fiscalização, tendo em vista que a Lei lhes confere a possibilidade legal de fiscalizar e zelar pela ética e moralidade do exercício da profissão que regula, bem como dos seus inscritos, não tendo, desse modo, ingerência, sobre aqueles que não possuem inscrição em seus quadros. Assim, a fim de construir o tema proposto, demonstrando que, de fato, apenas cabe aos Conselhos processar e julgar seus inscritos faz uma revisão de literatura, verificando a personalidade jurídica de tais entes da Administração Pública, bem como a legislação que, de modo geral, define suas competências. Faz ainda um breve estudo do que é o exercício ilegal e suas implicações, traçando, por conseguinte, um paralelo entre a sua prática e as atribuições legais dos Conselhos para autuar aqueles que pratiquem o exercício profissional sem a devida habilitação, concluindo pela incompetência dessas Autarquias para aplicar penalidade àqueles que não fazem parte do seu rol de profissionais inscritos.

Após mais de três horas de apresentações e debates profícuos, foram encerrados os trabalhos do grupo, com congratulações recíprocas.

Carlos André Birnfeld

Universidade Federal do Rio Grande - FURG

Janaína Rigo Santin

Universidade de Passo Fundo - UPF

Vanessa Chiari Gonçalves

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

**TIPOS DE RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS POSSÍVEIS PARA
EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NAS FORMAS DE ESTADO FEDERAIS
OU MODELOS ADMINISTRATIVOS DESCENTRALIZADORES**

**POSSIBLE TYPES OF INTERGOVERNMENTAL RELATIONS FOR
IMPLEMENTING PUBLIC POLICIES IN FEDERAL STATE FORMS OR
DECENTRALIZED ADMINISTRATIVE MODELS**

Jamir Calili Ribeiro ¹

Humberto Magno Peixoto Gonçalves ²

Resumo

O estudo das relações intergovernamentais é extremamente relevante para a administração pública especialmente nos países que adotam formas de Estado federativo ou possuem arranjos administrativos descentralizadores, distribuindo competências de gestão às províncias, cidades ou departamentos. Nesses casos a realização de políticas públicas enfrentam dilemas territoriais que desafiam a formalidade instituída, sendo que esse cenário, político e econômico, se torna ainda mais complexo uma vez que a demandas da população se tornam cada vez maiores e os desafios da eficiência, eficácia, efetividade e economicidade se tornam mais exigentes. Há, portanto, inúmeros dilemas de políticas públicas que são trabalhados no artigo, levando em conta o modelo federativo simétrico brasileiro, como pano de fundo. A pergunta que guia este trabalho refere-se aos modelos possíveis de relacionamentos intergovernamentais e como poderiam ser potencializados para termos os melhores resultados em uma política pública. Foi realizada uma abordagem qualitativa, em uma pesquisa de natureza que se propõe aplicada, ou seja, com o objetivo de permitir uma melhor compreensão das possíveis relações a serem estabelecidas para melhoria das políticas públicas, a qual se deu por meio de procedimentos metodológicos baseados em revisão bibliográfica com objetivos descritivos. O artigo foi desenvolvido em duas partes: uma reflexão sobre o federalismo brasileiro e os modelos descentralizados de políticas públicas e os tipos de relações intergovernamentais que foram apresentados e discutidos.

Palavras-chave: Federalismo, Relações intergovernamentais, Cooperação federativa, Coordenação federativa, Políticas públicas

Abstract/Resumen/Résumé

The study of intergovernmental relations is highly relevant to public administration, especially in nations that adopt federalism or have decentralized administrative arrangements, sharing legislative and executive competences with states, cities, departments, or provinces. In these cases, the implementation of public policies faces territorial dilemmas that challenge

¹ Professor de Direito da UFJF - Campus Gov. Valadares. Doutor em Direito Público pela PUC-Minas. Mestre em Adm. Pública pela FJP. Experiência em gestão pública e políticas públicas. E-mail: jamir.calili@ufjf.br

² Advogado. Professor de Direito. Mestre em Direito pela UFMG.

established formality. This political and economic landscape becomes even more complex as the demands of the population continue to increase, and the challenges of efficiency, effectiveness, impact, and cost-effectiveness become more challenging. Therefore, there are numerous dilemmas in public policies addressed in this article, considering the Brazilian symmetrical federal arrangement as a backdrop. The question that guides this work refers to the possible models of intergovernmental relations and how they could be enhanced in order to produce the best results in public policies. With this aim, a qualitative approach was adopted in an analysis based on applied research, i.e., with the goal of permitting a better understanding of the potential relationships to be established for the improvement of public policies. A methodological procedure based on bibliography reviews with descriptive purposes was applied. This article was developed in two parts: the first is a reflection on Brazilian federalism and the decentralized models of public policies; and the second provides the description of the intergovernmental relationship types that were presented and debated.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Federalism, Intergovernmental relationship, Federative cooperation, Federative coordination, Public policies

INTRODUÇÃO

O estudo das relações intergovernamentais é extremamente relevante para a administração pública especialmente nos países que adotam formas de Estado federativo ou possuem arranjos administrativos descentralizadores, distribuindo competências de gestão às províncias, cidades ou departamentos. Nesses casos a realização de políticas públicas enfrentam dilemas territoriais que desafiam a formalidade instituída, sendo que esse cenário, político e econômico, se torna ainda mais complexo uma vez que as demandas da população se tornam cada vez maiores e os desafios da eficiência, eficácia, efetividade e economicidade se tornam mais exigentes.

Se tomarmos o caso do Brasil como exemplo, temos inúmeros dilemas de políticas públicas que o modelo federativo simétrico e com as atribuições bem divididas, conforme o instituído em nossa Constituição Federal, não encontram solução adequada. Basicamente podemos identificar, exemplificativamente, seis tipos de problemas que afetam a execução de políticas públicas descentralizadas:

a) problemas que perpassam os limites territoriais, como muito dos problemas relativos a gestão de recursos hídricos ou da segurança pública, especialmente em áreas conurbadas;

b) problemas econômicos de escala, em que a política pública requerer investimentos altos que são incapazes de serem financiados por orçamentos municipais muito aquém do necessário, como o caso da gestão dos resíduos sólidos;

c) problemas econômicos de eficiência, em que a política pública é até executada pelo ente descentralizado, porém, ela encontraria níveis de qualidade maiores se fossem executadas por meio da cooperação, como é o caso da tributação ou da educação;

d) problemas de competitividade predatória que pode desdobrar em subfinanciamento da gestão pública, como o caso da guerra fiscal ou ausência de implementação de restrições públicas, como é o caso das regras de urbanização e ambientais, que muitos municípios deixam de regular e aplicar para ganharem competitividade;

e) problemas de cultura política local, seja pela existência de resquícios de práticas coronelísticas, ou seja, pela hipertrofia de poderes privados em âmbito municipal, seja pelo clientelismo ou mandonismo, ou seja, até mesmo, pela ausência de uma vivência urbana democrática em razão da grave desigualdade social a que os cidadãos são submetidos e que os tornam apáticos da arena democrática; ou

f) seja pela ocorrência das práticas de *free-riders*, os famosos caroneiros, que são aqueles entes descentralizados que optam por uma estratégia de utilizar dos serviços públicos de outros entes descentralizados por meio de transferência de ônus públicos sem o compartilhamento dos bônus. Essa situação pode ocorrer, por exemplo, em três casos. O primeiro deles se refere ao subfinanciamento, como é o caso da saúde em que municípios transferem pacientes para municípios polos, situação que já há alguma regulamentação. Pode ocorrer, também, a inércia de um ente descentralizado enquanto a pressão jurídica, política e social recai sobre outro ente descentralizado como é o caso muitas vezes da questão da gestão de recursos hídricos ou transporte público. Ou por fim, até a prática ilegal de transferência de público-alvo da política pública de um ente para outro, como se vê, por exemplo, no caso das pessoas em situação de rua, em que alguns municípios os enviam, sub-repticiamente, para outras cidades.

Esses dilemas de gestão integrada de políticas públicas podem estar presentes isoladamente ou em conjunto e desafiam as relações intergovernamentais tanto nas formas de estado federais, como é o caso do Brasil, Estados Unidos, Argentina entre outros, como em formas unitárias que possuem algum grau de descentralização administrativa. Portanto, esse tema, embora tenha como pano de fundo as relações federativas entre entes políticos descentralizados, não se aplica somente a essas relações. Em âmbito internacional, por exemplo, esses problemas são igualmente existentes, especialmente, em regiões de fronteiras ou, como é a questão ambiental ou do tráfico de drogas, problemas que ultrapassam a mera delimitação territorial.

No caso brasileiro, o estudo das relações intergovernamentais possui ainda mais relevância, uma vez que o federalismo aqui instituído possui duas características que desafiam a lógica pragmática das políticas públicas e a distribuição de incentivos entre os entes federados.

A primeira delas é a existência constitucional dos municípios, o que torna as relações intergovernamentais mais complexas, pelo aumento do número de atores envolvidos e pela distribuição de competências, que muitas vezes são sobrepostas e outras vezes exaustivamente delimitadas, impedindo arranjos coordenativos que pudessem distribuir melhor incentivos.

A segunda característica do federalismo brasileiro tem a ver com a repartição de competências de uma forma geral, mas que quando se tem como base os municípios essa característica torna-se desafiadora para as políticas públicas. O federalismo brasileiro é simétrico, isso quer dizer que a repartição de competências e receitas é de forma unitária, isonômica e homogênea entre os entes da federação de um mesmo nível. Tanto há

concordância entre os Estados-Membros dentro do sistema federal brasileiro, quanto há concordância entre os municípios entre si. Não se nega aqui que o ideal do sistema federativo seja a igualdade entre seus entes federados, especialmente na relação com a autoridade central, porém aqui há dois problemas a serem apresentados. A divisão de competências encontra duas características que são entre si até paradoxais: a) elas são rígidas, ou seja, com poucas exceções, não há como abrir mão ou retirar competências entre os entes federados; b) algumas delas são concorrentes, o que dificulta entender o grau de responsabilidade de cada ente federativo. Além disso, a história do federalismo brasileiro é marcada pelo movimento centrífugo, ou seja, saindo de um poder unitário central para uma divisão federativa que muitas vezes foi forjada em “gabinete” e não pela constituição de um povo em si. Além disso, somos um federalismo extremamente desigual, o que faz com que mesmo que tenhamos uma divisão simétrica de competências, como o caso das competências arrecadatórias, a capacidade e a qualidade da execução das políticas públicas se diferem enormemente.

Um certo grau de assimetria ou flexibilidade na divisão de competências, de deveres e direitos poderia ser salutar no caso brasileiro, mas este não é o tema que se propõe neste artigo. Apesar da importância de vários temas que se referem às relações intergovernamentais, o objetivo aqui é discutir e apresentar os possíveis modelos de relações intergovernamentais que podem ser desenvolvidos com o objetivo de aperfeiçoar a realização de políticas públicas.

Para tanto, partiu-se do contexto brasileiro federativo, mas como já afirmamos esse pano de fundo não impede que possamos aplicar os argumentos aqui colocados tanto para modelos de descentralização meramente administrativos como modelos de relações internacionais. O pano de fundo teórico federativo auxilia na compreensão do cenário brasileiro e suas possibilidades, mas não restringe a questão aqui colocada.

Assim, a pergunta que guia este trabalho refere-se aos modelos possíveis de relacionamentos intergovernamentais e como poderiam ser potencializados para termos os melhores resultados em uma política pública. O objetivo, portanto, é aprofundar nas características de cada modelo relacional, analisando a literatura sobre o tema e organizando os contributos de uma forma teórica para compreensão da realidade nacional. Em alguns momentos, regulamentações de políticas públicas serão apresentadas e citadas para corroborar os argumentos apresentados. A abordagem, portanto, é qualitativa, em uma pesquisa de natureza que se propõe aplicada, ou seja, com o objetivo de permitir uma melhor compreensão das possíveis relações a serem estabelecidas para melhoria das políticas

públicas, a qual se deu por meio de procedimentos metodológicos baseados em revisão bibliográfica com objetivos descritivos.

O artigo foi desenvolvido em duas partes: uma reflexão sobre o federalismo brasileiro e os modelos descentralizados de políticas públicas e os tipos de relações intergovernamentais que serão apresentados e discutidos.

1) DESCENTRALIZAÇÃO NAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS: O CASO DO FEDERALISMO BRASILEIRO

Segundo Abrucio (2000, p.1), a *“organização político-territorial do poder é uma das questões mais importantes da ciência política”*, sendo a federação uma dessas formas de organização. Apesar de não ser fator suficiente para explicar os dilemas da administração pública brasileira, a organização federativa é um dos pontos de partida para qualquer análise mais acurada a respeito dela.

O sistema federal refere-se à forma como o Estado organiza territorialmente a distribuição dos poderes, compartilhando uma única soberania com várias partes autônomas no que se refere à administração de assuntos locais. Essas partes, chamadas de governos subnacionais, dependendo do modelo federal adotado, serão mais ou menos autônomas em determinadas questões políticas e administrativas. O federalismo, portanto, é verdadeiro modelo constitucional de distribuição de competências e poderes entre partes autônomas (Bobbio, 2004).

Enquanto em um Estado Unitário há uma linha hierárquica clara e piramidal do poder, a estrutura federativa é formada de diversos núcleos de poderes. Esses núcleos de poderes estão interligados, compartilhando regras e adotando regras próprias no que se refere aos seus próprios interesses. A fórmula proposta por Elazar (1987) é bastante significativa: *“self-rule plus shared rule”*. Ou seja, é preciso compatibilizar autonomia dos entes federados com interdependência deles¹.

Entre as características mais importantes de um modelo federativo, está: (a) o *“compartilhamento de autoridade entre um Governo Nacional (União) e os governos regionais (estados, províncias, cantões e, no caso sui generis brasileiro, municípios)”* (Abrucio, 2000, p.32); (b) a inexistência de hierarquia entre os membros federados; (c) a

¹ Devido aos limites deste trabalho, não nos deteremos em listar todas as características próprias do federalismo. Para isso conferir Dalmo Dallari, 2007, p. 259; ABRUCIO, 2000.

distribuição de competências; e (d) a necessidade de um equilíbrio entre autonomia e interdependência.

O principal mito a ser desfeito, mito muito peculiar à nossa história política e constitucional, é que federalismo pressupõe descentralização de poder. Ora, o que o federalismo pressupõe é a existência de múltiplos centros políticos, porquanto a descentralização, como movimento, pode ocorrer ou não dentro de um federalismo (Arretche 1998, 2002, Souza, 2004, Abrucio 2000, 2005, Oliveira, 2007).

O debate descentralização e centralização política e administrativa é uma das temáticas inerentes ao estudo do federalismo. Será a solução encontrada para o conflito entre centralizar e descentralizar o poder que irá definir a forma como o federalismo se estruturará (ABRUCIO, 2000, P. 17).

O que interessa a este trabalho é o federalismo originado do recente movimento de implementação da Constituição de 1988, resultado de diversos fatores, dentre os quais se destaca o movimento de reabertura política marcado pela derrocada do regime militar. Segundo Oliveira

Com a nova Constituição, promulgada em 1988, a roda da história giraria em favor da federação, mas os problemas – internos e externos – que ocorreriam como resultado e em meio às mudanças realizadas na Carta Constitucional para esse objetivo, colocariam novas dificuldades e desafios a serem enfrentados para o seu fortalecimento. (Oliveira, 2007, p.46)

Em relação ao federalismo adotado a partir da década de 80, é possível identificar dois momentos. O primeiro que vai, segundo a literatura, de 1980 a 1993²; e o segundo, que se deu a partir desse período.

O primeiro se insere dentro do período de redemocratização e retomada do federalismo brasileiro, que se concretizou a partir do fortalecimento dos executivos estaduais, passando os mesmos a serem considerados instrumentos fundamentais da ação política.

A força dos governadores pode ser percebida no movimento das *Diretas Já*, na eleição de Tancredo Neves para presidente e na influência que tiveram na elaboração da nova Constituição Republicana (Abrucio, 2000), estando esta marcada pelo aprofundamento da descentralização tributária (Abrucio, 2000; Derzi 1999, 2005, 2008), distribuição de competências e estruturação de um poder político-administrativo no nível estadual.

² Alguns autores como ABRUCIO (2000) identificam esse período até 1995. Mas tal periodização é meramente organizativa, dado que o processo de transformação do federalismo brasileiro da década de oitenta começou a se dar junto com um conjunto de reformas administrativas, dentro de um contexto mais largo do que o da descentralização e centralização de receitas financeiras.

Esse movimento em direção aos executivos estaduais e o fortalecimento do papel dos municípios na execução das políticas públicas só foram possíveis diante da crise vivida pela união em relação ao modelo de financiamento estatal do desenvolvimento socioeconômico e do desequilíbrio das contas públicas. Junte-se a esse motivo a onda democratizante que envolveu o país, associando o centralismo político ao regime autoritário, buscando-se assim extirpar qualquer viés autoritário do sistema e instituir novas regras do regime democrático.

Segundo Abrucio (2000, p.91), *“foi nesse contexto de crise terminal de um modelo estatal, fragilidade do Executivo Federal e ausência de um projeto hegemônico que os estados e seus comandantes se fortaleceram”*.

Celina Souza (2004, p. 435 e ss) aponta três causas para a predominância do discurso descentralizador durante a década de 80, em consonância com autores como Abrucio (2000, 2005), Arretche (1999, 2002) e Oliveira (2007). A descentralização foi, em primeiro lugar, uma resposta ao autoritarismo predominante no regime militar, e uma solução encontrada para intensificar o processo de redemocratização do país. A descentralização não visava acomodar clivagens étnicas, religiosas, linguísticas ou ameaça a cisão do território, tal como se pode perceber em federalismos europeus (Souza, 2004, p.435). Tratava-se, logo, de uma reação ao centralismo autoritário e não um combate entre civis, ou de heterogeneidade política. Nesse ponto, posicionamentos à direita ou à esquerda do espectro político estavam de acordo.

Uma segunda causa é que, no contexto histórico brasileiro, federalismo, democracia e descentralização sempre foram termos que estiveram associados e correlacionados, podendo até se falar que, em alguns casos, substituíveis. A Constituição de 1988 foi só mais um momento, em que os termos foram associados, mas o mesmo ocorreu na primeira república e na redemocratização do Pós-Vargas.

Por fim, descentralização associou-se à promessa de tornar os governos mais eficientes e mais acessíveis às demandas dos cidadãos locais.

Comentando as peculiaridades desse período, em sintonia com o acima descrito, Oliveira assim se expressa:

Influenciada pelas demandas da sociedade por mais políticas sociais e descentralização, vista como sinônimo de democracia, a Constituição de 1988 deu grande ênfase a essas questões e outorgou, inclusive aos municípios, o status de ente federativo, uma condição inusitada na experiência das principais federações do mundo e na teoria do federalismo. (Oliveira, 2007, p.47).

Segundo Oliveira (2007) a Constituição de 1988, no que diz respeito ao modelo federativo adotado, com viés descentralizador, apresentou as seguintes características: a) ratificou a autonomia dos governos subnacionais; b) reatribuiu ao legislativo poderes para emendar e modificar o orçamento, possibilitando-o a participar do processo de definição das prioridades públicas; c) ampliou as competências tributárias; e d) aumentou as transferências de receitas de impostos para as esferas subnacionais, reduzindo a capacidade fiscal da União.

Porém, como alerta o autor, apesar de todas essas características que em um primeiro momento parecem ser viabilizadoras de um processo de descentralização democrática, o modelo federativo desse período acabou não suportando a desorganização do sistema, a desigualdade entre os entes federados, a irresponsabilidade dos executivos locais e a instabilidade econômica. Dentre os motivos apresentados para tais situações destacam-se os seguintes: a) se as transferências intergovernamentais foram aumentadas de um lado, por outro, não houve uma mudança nos critérios de partilha das receitas entre os governos subnacionais herdados da reforma de 1966, o que resultou em partilhas desequilibradas; b) essa ampliação de competências tributárias e de transferências de receitas não veio, também, acompanhada de um projeto de descentralização de encargos; c) além disso, a Constituição foi pródiga em ampliar direitos sociais – especialmente os da seguridade social – sem estabelecer de forma precisa a parcela de responsabilidade de cada ente federado.

Observando esse mesmo período, ABRUCIO (2000, 2005) aponta características semelhantes, chegando a conclusões complementares às já apresentadas: a) sistema político que privilegiou os governadores no processo decisório, eliminando o controle institucional e social sobre seu poder, bem como a ocupação de destaque dos caciques regionais – resquícios culturais e políticos antirrepublicanos³ - como líderes parlamentares funcionando à base da lealdade e da distribuição de distritos de influência; b) baixa capacidade tributária dos municípios brasileiros, extremamente dependentes do poder central; c) hegemonia dos defensores do municipalismo autárquico, visão que prega a ideia de que os governos locais poderiam sozinhos resolver seus problemas; d) ocorrência do fenômeno da metropolização do país, que se caracterizou pelo alto crescimento das áreas metropolitanas, tanto em relação ao número absoluto da população quanto ao número de serviços que passou a ser necessário prestar, gerando sérios problemas de ação coletiva para a gerência das questões sociais emergidas desse processo; e) caráter predatório do federalismo brasileiro, de padrão

³ Interessante conferir a obra de Victor Nunes Leal (1997), intitulada “*Coronelismo, Enxada e Voto*”.

competitivo e não-cooperativo, existente tanto nas relações entre os estados quanto entre estes e a união.

Exemplo apontado pelo autor é a facilidade com que os estados repassavam seus custos e dívidas ao Governo Federal, caracterizando-se, principalmente, pela: (a) ausência de uma política e de instituições que pudessem coordenar e orientar o desenvolvimento nacional em todos os entes federados, bem como as políticas fiscais de âmbito subnacional, o que resultou em uma política predatória conhecida como guerra fiscal; e (b) ausência de controle fiscal por parte de instituições nacionais e populares, permitindo que os governadores e prefeitos se utilizassem dos seus respectivos orçamentos sem nenhuma responsabilidade, gerando déficits que posteriormente tiveram que ser arcados pela união.

A partir de 1994 iniciou-se a segunda fase com uma nova postura na construção/desenvolvimento do federalismo brasileiro. Oliveira (2007) chega a chamar esse período de fase de enfraquecimento da federação, enquanto Abrucio (2000, 2005) trata esse período como uma fase de reorganização da federação e Marta Arretche (2008) trata a década de 90 como um período de continuidade e implementação da vontade do constituinte, que previu não só a descentralização das políticas públicas, mas previu, também, a centralização, na União, da prerrogativa legislativa para homogeneizar a implementação das políticas descentralizadoras.

Logo, retomando os argumentos de Oliveira e Abrucio, pode-se afirmar que o enfraquecimento dos governos estaduais e o fortalecimento do governo central é a principal marca desse período. Mantendo o foco no defendido por Arretche, a marca desse período é o exercício pela União de sua competência privativa para normatizar um conjunto de áreas políticas cuja execução caberia aos governos territoriais. Segundo a autora, a única mudança institucional real nas relações federativas foi nas limitações da autonomia decisória dos governos subnacionais sobre a alocação de seus recursos (Arretche, 2008, p.4).

De qualquer forma, aderindo a uma ou a outra corrente, percebe-se que se alterou a dinâmica intergovernamental na década de 90. A restrição aos governos estaduais se deu principalmente em três aspectos: (a) reorientação das receitas tributárias para os cofres da união (p. ex. ampliação do número de tributos do tipo contribuições, de competência exclusiva da União); (b) perda de autonomia para gerir suas finanças, ou seja, maior controle na alocação dos gastos (p. ex. Lei de Responsabilidade Fiscal); e (c) esvaziamento das funções estaduais na estrutura das relações federativas, sendo que a União passa a tratar diretamente com os municípios, além de passar a ser importante definidor de objetivos das políticas sociais.

Essas restrições se deram em um contexto histórico muito peculiar. O Federalismo predatório inaugurado na década de 80 deu origem a diversas situações críticas, por exemplo, os orçamentos públicos subnacionais totalmente desequilibrados e a falta de comprometimento dos entes federados com um projeto nacional de estabilização econômica. Junto a esse aspecto interno do modelo federativo brasileiro, alia-se uma conjuntura econômica mundial, que favoreceu a implementação de políticas públicas de estabilidade econômica, com o apoio da população (Abrucio, 2005), justificando um maior controle dos Estados pela União.

A implementação do Plano Real e a adoção de diversas medidas fiscais foram essenciais para o fortalecimento definitivo do executivo federal com a regulação e limitação da autonomia dos executivos estaduais e municipais. No campo fiscal, passou-se a ter maior controle da administração do orçamento público; primeiro através de pactos e acordos para refinanciamento da dívida pública, depois pela promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Em relação às questões tributárias, a União recentralizou as receitas, tornando-se importante arrecadadora de recursos (Abrucio, 2000; Arretche 2002, Oliveira, 2007, Derzi, 2004).

Dentre as políticas públicas sociais, pode-se destacar a adoção de medidas coordenativas na área da educação⁴ e da saúde, o que permitiu à União dialogar diretamente com os municípios sem o intermédio dos estados e definir prioridades e objetivos, além de controlar os entes subnacionais, podendo puni-los – com perdas de repasses, por exemplo – caso os objetivos não sejam atingidos (Costa, 2005). Para Abrucio e Franzese (2007), apesar do predomínio das reformas administrativas de cunho fiscal,

A década de 1990, também foi marcada por outras ações federais que buscaram mexer com o padrão federativo pós-1988, embora isso não tenha sido feito contra a descentralização. Particularmente nas áreas sociais houve políticas cujo intuito era melhorar a coordenação federativa. Nesta linha, os casos mais interessantes ocorreram nos setores de Saúde e Educação. Apesar das grandes diferenças de contexto e coalizões que envolvem ambas, o processo de coordenação se deu basicamente por meio da vinculação do repasse de recursos financeiros à prestação mais controlada de serviços pelas esferas de governo subnacionais, seja pela fixação de metas, seja pela adoção de padrões nacionais de políticas públicas. (Abrucio e Franzese, 2007, p.9).

⁴ A respeito das políticas de coordenação federativa na área de educação importante contribuição foi dada por Bruno Lazzarotti Diniz Costa. Destaca-se o artigo “*Relações Intergovernamentais e Desigualdade Educacional no Ensino Fundamental: o caso do FUNDEF em Minas Gerais*” (2005).

Vê-se pelo argumento que as mudanças ocorridas em âmbito não fiscal do federalismo brasileiro pós-1994 atingiram, também, a autonomia dos governos estaduais em relação à fixação de metas e objetivos sociais, passando o executivo federal a ser o principal interlocutor nessas definições. Não se tratou somente de ser um indutor das políticas sociais, mas um regulamentador e coordenador.

Vale salientar que tais mudanças, segundo argumento defendido por Marta Arretche (2008, p.27-28), foram efetivas execuções das disposições previstas na Constituição Federal de 1988 que, segundo ela, continha dispositivos que conferiram à União autoridade privativa para normatizar as políticas a serem executadas por estados e municípios, bem como a arrecadação dos impostos estaduais e municipais.

Ainda assim, mesmo com o movimento centralizador-coordenativo acima apresentado e os projetos de investimento público do Governo Lula e Dilma que trouxeram para a União não só a coordenação, mas como a diretriz de várias políticas públicas (por ex. habitação), delegando para os municípios somente a sua execução, o pacto federativo nacional manteve os governos locais e estaduais instrumentalizados juridicamente para preservarem sua autonomia diante de qualquer movimento centralizador do Poder Nacional.

Porém, a despeito da Lei n. 11.107/2005 que instituiu de forma muito tímida os consórcios públicos, a federação brasileira carece de instituições que possam responder às questões relativas às relações intergovernamentais em um contexto de interdependência e extrema heterogeneidade entre os governos subnacionais.

Todo federalismo pressupõe a garantia de autonomia aos entes subnacionais, ou seja, a possibilidade de cada ente federativo de estabelecer suas próprias regras e metas, adotar estratégias para conquista de seus objetivos. Mas os entes autônomos se confrontam com problemas comuns entre eles, conforme foi apresentado na introdução deste trabalho. Alguns deles, os entes sozinhos são incapazes de solucionar; outros, se não resolvidos em conjunto, podem gerar prejuízos sistêmicos, tal como a questão fiscal. E há, ainda, aqueles, que indicam comportamento predatório ou ilegal. Nesse ponto é que nas relações autônomas, com entes em situação de igualdade, para solucionar problemas comuns ou compartilhados, devem-se criar instituições que respondam à questão da interdependência.

A competição (p. ex. guerra fiscal) e a cooperação (p. ex. consórcios de saúde) entre entes, a exarcebação de tendências centrífugas, a solução de problemas comuns e de problemas locais que ultrapassam os limites políticos e administrativos, o repasse de custos e

benefícios do plano local para o nacional e, vice-versa, devem ser compreendidos a fim de se evitar uma ruptura do pacto e o enfraquecimento da unidade político-territorial.

A interdependência e o inter-relacionamento entre os entes federados é dilema de primeira ordem do federalismo brasileiro e em qualquer outro tipo de forma de estado que pressupõe uma descentralização, ainda que somente administrativa. Para entendê-lo é necessário enfrentar as questões inerentes ao arranjo federativo e os tipos de relações intergovernamentais possíveis de serem estabelecidos dentro da estrutura institucionalizada.

Estabelecer relações intergovernamentais cooperativas e coordenadoras é uma forma de se resolverem problemas locais e regionais e realizarem políticas públicas de maneira mais eficiente. Estes podem gerar efeitos positivos potencializados, com o objetivo de corrigir desigualdades, reduzir gastos e ineficiências e superar superposições de competência. Ocorre que a coordenação e, em especial, a cooperação, embora possuam, *a priori*, alta carga de valor positivo a ser compartilhada pela sociedade, dificilmente são realizadas ou suas tentativas são dificilmente exitosas. Basta pensar em quantos modelos cooperativos intergovernamentais possuímos, quais as experiências foram bem-sucedidas, e como esses modelos acabaram concentrados em setores como a saúde, em que o próprio arranjo institucional é em si coordenativo (SUS) e os entes federativos financiadores acabam exigindo a cooperação para transferência de recursos.

Em suma, o fenômeno das relações intergovernamentais no contexto brasileiro pode ser compreendido sob vários ângulos possíveis. No caso brasileiro, a estrutura federativa é de extrema relevância, mas mesmo em outros contextos compreender o histórico e o contexto social da descentralização vai ser muito importante. E, nesse aspecto, vale reforçar: a) a tendência descentralizadora da gestão das políticas públicas; b) a existência de três esferas governamentais autônomas; c) a grande desigualdade existente entre essas diversas esferas governamentais, o que resulta em diferentes capacidades e limites na execução de políticas públicas obrigatórias e essenciais; d) a simetria na distribuição de competências e atribuições constitucionais de cunho político, social e econômico; e e) ausência de um estruturas institucionais que permitam uma coordenação e cooperação federativa mais efetiva.

Um bom exemplo sobre essas questões, podemos citar o financiamento de políticas públicas por meio da arrecadação tributária. A distribuição de competências tributárias é fixada simetricamente entre os entes federados de mesmo nível, de forma exaustiva e são indelegáveis e irrenunciáveis. Sem considerar possíveis efeitos da atual reforma tributária sobre o tema, o sistema tributário não permite uma avocação ou coordenação de competência ou capacidade tributária no caso da não instituição de tributos ou na ocorrência de

administração tributária predatória, como na guerra fiscal, ou omissa e ou ineficiente. Como se pode observar, essa estrutura federativa traz à tona um paradoxo entre autonomia das esferas governamentais, seus inter-relacionamentos e os objetivos constitucionais.

Quanto aos tipos de inter-relacionamentos, três modelos possíveis emergem no debate, sendo eles a questão da competição, da coordenação e da cooperação intergovernamental. A existência de instituições que promovam a coordenação e a cooperação é fundamental para resolver problemas comuns a todos os entes governamentais e de competência concorrente. Isso visa solucionar problemas que ultrapassem as fronteiras de cada ente e exijam ações supragovernamentais, e para superar fragilidades e desafios enfrentados pelos entes subnacionais.

2) COMPETIÇÃO, COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO NAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

As relações intergovernamentais, como já foi exposto, são um aspecto de extrema importância em uma institucionalização federativa ou de um governo, ainda que unitário, que tenha interesse em descentralizar suas ações administrativas, seja pela delegação de competências políticas, seja pela delegação de competência meramente de gestão. No caso brasileiro, as relações intergovernamentais se tornarão ainda mais peculiar. O argumento de Rocha e Faria (2004, p.4) é útil para se compreender a dimensão da importância das relações intergovernamentais no Brasil e a interdependência dos entes federados:

No país, a descentralização fundamentou-se na crença de que a concessão de uma maior autonomia aos governos subnacionais equacionaria, em ampla medida, os problemas das relações intergovernamentais no Brasil, uma vez que, no contexto da redemocratização, destacava-se a questão da hipertrofia do Poder da União, em detrimento dos estados e dos municípios. Com o tempo, porém, ficou evidente toda a complexidade do processo de descentralização, complexidade essa magnificada pela grande heterogeneidade da federação brasileira. (Rocha e Faria, 2004, p.4).

E essa complexidade, levando em conta as regras institucionais existentes, podem ser amortecidas por meio de pelo menos três formas de inter-relacionamento governamental, que veremos a seguir: competição, coordenação e cooperação.

2.1. Competição Intergovernamental

Nesse tipo de relacionamento, os entes federados atuam sozinhos, de maneira que buscam serem melhores uns do que os outros, a fim de atrair recursos especiais, como recursos financeiros, humanos, físicos etc.

A competição pode ser saudável à medida que ela permite a inovação e a criação, mas pode ser predatória, configurando-se não só um jogo de soma zero, mas como um jogo de soma negativa.

Segundo Oliveira,

No plano teórico, os principais contornos e elementos do federalismo competitivo vão ser constituídos a partir da crítica feita pelo pensamento liberal (a escola novo-clássica) à ação inócua – e nefasta – da política fiscal para a economia, e, numa outra perspectiva, pela Public Choice Theory às falhas do Estado, em oposição às falhas do mercado, situação em que se apoiou o paradigma teórico anterior para justificar a intervenção estatal e enfatizar a centralização de poderes – e de responsabilidade – na esfera central/federal. (Oliveira, 2007, p.14).

O modelo federativo competitivo, então, busca dar soluções de mercado às questões de governo, compreendendo que os entes subnacionais serão mais eficientes à medida que competirem uns com os outros por recursos e pessoas. Em suma, prestarão melhores serviços públicos, visando atrair investimentos e população. O Poder Central fica esvaziado, pois não deve promover os mecanismos de cooperação e, muito menos, pode atuar politicamente, intervindo nas relações de mercado.

Esse modelo pode ter vantagens do ponto de vista da eficiência econômica, mas encontra dificuldades em relação a problemas coletivos que exigem soluções típicas de ação sociologicamente coletiva. A competição pode até ser estimulada pelo governo central por meio da distribuição de rendas que visem premiar as melhores práticas, seja por meio de transferências diretas ou por meio de financiamento de políticas que apresentam melhores contornos políticos.

Em disputas entre concorrentes de mesma estrutura socioeconômica e fiscal, esses mecanismos podem ser extremamente úteis, mas não podem figurar como única solução ou a solução prioritária. A lei estadual n. 424/22, sancionada pelo Governo de São Paulo, instituiu critérios de distribuição do produto da arrecadação do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) à educação dos municípios, no qual os municípios que mais

apresentam melhorias no desempenho educacional ao longo dos anos, segundo os indicadores estabelecidos na legislação, recebem 13% dos 35% previstos na cota municipal. Bem institucionalizado, mecanismos de competição podem favorecer boas práticas, embora não possa ser a tônica central da política públicas uma vez que há defasagens que requerem intervenções mais diretas para equalizar disparidades sociais.

2.2. Coordenação Federativa

A análise da coordenação intergovernamental, seja ela vertical (p. ex. união e municípios), seja ela horizontal (p. ex. entre municípios), é mais uma forma de se compreenderem as relações federativas.

Trata-se de um relacionamento pautado pela existência de um ente federal, em especial a união deles, que coordena, gerencia, induz, regula determinadas políticas públicas – sociais, econômicas, culturais etc. – e os demais executam as políticas de acordo com suas peculiaridades locais. É o que ocorre, no Brasil, com o Sistema Único de Saúde, o FUNDEB e o Sistema Único de Assistência Social.

A coordenação não é – pelo menos, a interdependência federativa não pressupõe que seja (Abrucio, 2005, p.5) - uma ação impositiva e piramidal do Governo Central, como se estivesse diante de um Estado Unitário.

O compartilhamento de soberanias – ou de poder político, autonomia – induz a federação a um sistema mais entrelaçado do que hierárquico. Dessa forma, a coordenação é uma prerrogativa dada a um dos entes federados, preferencialmente ao Governo Central, para que ele mantenha o equilíbrio federativo, permitindo formas saudáveis de cooperação e competição, instaurando mecanismos de parceria que sejam aprovadas pelos demais entes federativos.

No caso do sistema tributário brasileiro, um bom exemplo de órgão coordenador de políticas tributárias estaduais é o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), que tem por missão elaborar políticas e harmonizar procedimentos e normas inerentes ao exercício da competência tributária dos Estados e do Distrito Federal, bem como colaborar com o Conselho Monetário Nacional - CMN na fixação da política de Dívida Pública Interna e Externa dos Estados e do Distrito Federal, e na orientação às instituições financeiras públicas estaduais. É formado por representantes estaduais e do governo federal. É o órgão responsável por evitar a guerra fiscal entre os Estados e permitir a concessão de benefícios fiscais. A questão sobre sua eficácia no alcance dos seus objetivos e missão não nos interessa aqui.

Por meio da coordenação, então, o ente coordenador cria regras que induzem e estimulam os entes federados a compartilhar tarefas e decisões, equilibrando e mediando as relações naturalmente conflituosas, auxiliando os entes mais dependentes e premiando os entes mais eficientes.

Abrucio resume de forma clara como deve ser o relacionamento coordenativo:

A atuação coordenadora do Governo Federal, ou de outras instâncias federativas, não pode ferir os princípios básicos do federalismo, como a autonomia e os direitos originários dos governos subnacionais, a barganha e o pluralismo associados ao relacionamento intergovernamental e os controles mútuos. É preciso, portanto, que haja processos decisórios com participação das esferas de poder e estabelecer redes federativas (ABRUCIO & SOARES, 2001), e não hierarquias centralizadoras. (Abrucio, 2005, p.9).

Pensando em coordenação, Abrucio (2001a; 2001b; 2006, entre outros) e Arretche (1999; 2002, 2004, entre outros) acentuam a importância do poder central na federação brasileira como contrapeso para o direcionamento e a coordenação das políticas públicas descentralizadas.

Abrucio (2006, p.67) afirma que “*nos setores ou questões em que houve maior integração e atividades coordenadoras, os processos de descentralização foram potencializados em seus efeitos positivos*”.

Arretche (2004), seguindo posicionamento similar defende que a coordenação federal dos programas sociais se justifica tanto por razões relacionadas à coordenação das decisões dos governos locais, bem como para corrigir as desigualdades de capacidade de gasto entre Estados e Municípios. O mesmo argumento aqui pode ser tomado para resolução de políticas fiscais.

Como se vê, a necessidade de uma coordenação federal é sempre destacada ressaltando-se o papel da união e dos estados como os atores efetivamente capazes de realizar essa mobilização.

A utilização de instituições coordenadoras em um processo de descentralização administrativa levaria, portanto, a efeitos positivos potencializados, corrigindo desigualdades de gastos e eficiência e superando superposições de competências.

2.3. Cooperação Federativa

Apesar de se estar analisando a cooperação intermunicipal dentro de um modelo federativo, isso não significa dizer que ela – a cooperação - esteja ausente nos estados unitários. Ocorre que a fragmentação de poder é premissa chave dos modelos federativos. Os estados unitários podem conceber, a seu modo, autonomias regionais e locais, que irão trazer à tona questões como a cooperação intergovernamental ou, pelo menos, a ela similares. A cooperação, logo, não é fenômeno específico das formas de governo federal, nem mesmo um tipo de relação exclusiva de relações estatais internas. Por exemplo, podem-se citar as relações internacionais, que podem ser estudadas em muitos casos sob o aspecto da cooperação. A criação de entidades supranacionais como a União Europeia ou o Mercosul trazem questões similares a que aqui serão estudadas.

Segundo Celina Souza (2004, p.23), *“é importante retornar à referência (...) sobre a necessidade de distinguir cooperação e coordenação, embora ambas impliquem em construção de consenso e negociação”*.

Para a autora a cooperação é requerida quando existe autonomia formal entre os entes que participam da ação coletiva, como é o caso dos municípios, enquanto a coordenação ocorre quando os participantes compartilham a mesma fonte de autoridade, sendo, portanto, possível centralizar decisões as quais têm um fluxo na direção ‘de cima para baixo’.

Nesse tipo de relacionamento, questões comuns a todos os entes são tratadas de modo coletivo. Aqui se dividem os relacionamentos cooperativos puros e os que surgem por conta da interdependência entre os entes.

Os relacionamentos cooperativos puros são aqueles derivados da união de esforços sem necessariamente serem os entes envolvidos dependentes uns dos outros. Há uma ação cooperativa – ou coletiva – porque os entes cooperadores acreditam, de certa forma, que, unindo esforços, encontram-se soluções economicamente mais viáveis – tanto do ponto de vista dos custos financeiros, como do ponto de vista da eficiência ou otimização dos resultados a serem obtidos.

Não se trata, logo, de uma pureza de sentimentos, mas uma percepção real dos próprios entes quanto aos benefícios de cooperarem, pois agindo isoladamente, encontrariam, também, resultados satisfatórios, mas não tão eficientes.

Haverá relacionamento de interdependência, quando as questões comuns a todos os entes forem tratadas de modo coletivo; porém, aqui há uma dependência, pois, ou o problema

é comum a todos – por ex. meio ambiente -, ou sozinhos não encontrarão soluções satisfatórias – por ex. a questão da gestão fiscal.

A cooperação, assim como a coordenação, pode ser vertical – ou seja, entre entes que, apesar de terem as mesmas atribuições, são entes federais de naturezas distintas – ou pode ser horizontal, entre entes que têm a mesma posição dentro da pirâmide federativa.

Rocha e Faria (2004), discutindo a questão da cooperação intermunicipal, afirmam que a fragmentação resultante do processo de descentralização colocou na ordem do dia a necessidade de cooperação entre os entes federados.

A fragmentação resultante do processo de descentralização exigiu dos entes federados a cooperação, ou porque os entes locais eram incapazes de solucionar seus problemas individuais, isoladamente, dada a ausência de recursos financeiros e humanos, ou porque alguns problemas locais ultrapassavam as fronteiras de um único ente federado, tais como os problemas ambientais, de transporte e, até mesmo, de violência (Rocha e Faria, 2004; Levy, 2000; Diniz Filho, 2007, entre outros).

O viés municipalista do federalismo e do processo descentralizador brasileiro produziu efeitos deletérios, como a competição predatória, a ausência do fornecimento de determinadas políticas aos cidadãos por ausência de recursos, o fortalecimento de elites regionais e o descaso com problemas que podemos chamar de supraterritoriais, como os recursos hídricos (Rocha e Faria, 2004; Diniz Filho, 2007; Souza, 2004).

Então, se por um lado, houve um movimento de fragmentação na execução das políticas públicas, por outro lado, devido aos problemas encontrados na prática, exigiu-se dos estados, e mais especialmente dos municípios, o movimento inverso de desfragmentação, ou seja, de ação mais cooperada, ou ação menos individualizada.

Nas palavras de Rocha e Faria,

A cooperação pode ser uma maneira de se reunirem esforços para suprir a carência individual dos municípios em recursos financeiros, tecnológicos e humanos necessários à execução das atribuições que lhes competem. O sentido da cooperação seria, também, o de estabelecer condições para o fortalecimento da autonomia e da capacidade de barganha dos municípios. (Rocha e Faria, 2004, p.12).

Como compartilhar práticas para gestão de problemas comuns – saúde, educação – e problemas que transcendem as fronteiras dos municípios – transporte, meio ambiente?

Para Rocha e Faria (2004, p.9) “o processo de construção institucional envolve a definição de como combinar descentralização com centralização e cooperação com

competição”, tese em sintonia com as análises de Abrucio (2005; 2006) e Arretche (1996; 2002).

Nesse sentido, defendem que a cooperação pode ser uma maneira de se reunirem esforços para suprir a carência individual dos municípios em recursos financeiros, tecnológicos e humanos necessários à execução das atribuições que lhes competem. (OLIVEIRA, 2007, p.11).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se viu, todos os governos que pretendem estabelecer gestão descentralizada devem buscar instituições que respondam à questão da interdependência e das relações intergovernamentais. Trata-se do dilema próprio do federalismo, como já se viu neste trabalho, e de modelos descentralizados, ainda que unitários. Como aliar autonomia dos entes federados com postura cooperativa em prol dos objetivos nacionais? A solução para esse paradoxo ou dilema será de extrema utilidade para que se evite a ruptura do pacto ou o enfraquecimento da unidade político-territorial.

Se de um lado, o pacto requer uma ação comum entre todos os seus membros, um respeito a determinadas regras comuns, de outro, cada ente deve poder se autorregular naquelas questões que são próprias de sua localidade e de seu interesse exclusivo. Enquanto as políticas nacionais visam a certa homogeneidade entre os contratantes federados, as políticas regionais visam à preservação das diferenças culturais existentes, bem como a livre manifestação de seu povo.

Abrucio definiu essa questão como a defesa *“da unidade na diversidade, resguardando a autonomia local, mas procurando formas de manter a integridade territorial num país marcado por heterogeneidades”* (2005, p.3).

É preciso reconhecer, portanto, que há diversos tipos de inter-relacionamento que podem ser travados entre os membros de uma federação. E esses inter-relacionamentos, em diversos casos, irão decorrer da postura centralizadora ou descentralizadora que determinado Estado adotar.

Dentro de um contexto descentralizador, há, naturalmente, uma amplificação das possibilidades de conflitos, de competência e decisório, e sobreposição de funções, tendo em vista que há mais atores com poderes de decisão do que em um contexto centralizador.

Para isso, argumentou-se que é necessário pensar em instituições que deem conta tanto da competição, quanto da coordenação e cooperação entre governos. Esse tema ainda abre discussões sociológicas e econômicas importantes, como os dilemas da ação coletiva e os pressupostos da toma de decisão por parte dos decisores políticos em um ambiente de sociedade de mercado e de globalização. Não é o assunto do artigo, mas nos chama a reflexão: se coordenação e cooperação podem resultar em jogo de soma positiva a todos os envolvidos, por que elas não ocorrem com mais frequência?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. *A Coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula*. Revista de Sociologia Política, 24. Curitiba. pp 41-68. 2005.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. *A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro*. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Org.) *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates, n. 22, v.1, abr. p.95-105. 2001b.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os laços federativos brasileiros: avanços e obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental*. Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política. Tese de doutorado. 2000.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. *Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil*. In: ARAÚJO, Maria de Fátima; BEIRA, Ligia. (Org.). *Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos*. São Paulo: Fundap, 2007.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; SOARES, Márcia Miranda. *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001a.
- ABRUCIO, Fernando. Luiz. *Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil*. In: FLEURY, Sonia (Org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- ARRETCHE, Marta T.S. *Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira*. Apresentação. In: 6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Versão Provisória. Unicamp. Campinas. 2008.
- ARRETCHE, Marta T.S. e RODRIGUES, Vicente. *Descentralização das políticas sociais no Brasil (org.)*. São Paulo: Fundap/ Fapesp, 1999.
- ARRETCHE, Marta T.S. *Federalismo e Políticas Sociais No Brasil: problemas de coordenação e autonomia*. São Paulo em Perspectiva, v.18 n.2. p.17-26, 2004.
- ARRETCHE, Marta T.S. *Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais*. Dados, v.45, n.3, p.431-57. 2002.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. V. 1. Editora UNB. Tradução Carmen Varrialle e outros. Brasília. 1994.

CARVALHO, José Murilo. *Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual*. In: Pontos e Bordados: Escritos de história e Política. Editora UFMG. Belo Horizonte. 1999.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. *Relações intergovernamentais e desigualdade educacional no ensino fundamental: o caso do FUNDEF em minas gerais*. Texto para Discussão n. 23. Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte. 2005.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. Editora Saraiva. 26ª Ed. São Paulo. 2007.

DERZI, Misabel Abreu Machado. Problemas Do Sistema Tributário Nacional E As Soluções Propostas Em 2003 Pelo Governo Federal. Revista da Faculdade de Direito. Universidade Federal de Minas Gerais, v. 43, p. 219-267, 2004.

DINIZ FILHO, Paulo Ricardo. *Indução Estadual e Cooperação Intermunicipal em Minas Gerais*. Anpocs, 2007.

ELAZAR, Daniel. *Exploring Federalism*. The University of Alabama Press. Alabama. 1987.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 3 ed. São Paulo. Alfa-Omega. 1997.

LEVY, Evelyn. *Ganhar e ganhar: estratégias de negociação bem-sucedidas entre os municípios, os estados e a União*. Polis, Programa Gestão Pública e Cidadania, apoio do BID (Cadernos de Gestão). São Paulo, 2000.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Teorias da Federação e do Federalismo Fiscal: o caso brasileiro*. Texto para discussão n. 43. Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte. 2007.

ROCHA, Carlos Vasconcelos; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. *Descentralização e Cooperação Intermunicipal no Brasil*. VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, 2004.

SOUZA, Celina. *Projeto Emurb/CEBRAP: Desenvolvimento Econômico da Região Metropolitana de São Paulo, Estratégias para o Planejamento Regional – Eixo “Articulação Institucional”*. Relatório final. 2004.