

007

FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

SESSÕES TEMÁTICAS



FEDERALISMO E AUTONOMIA: ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DAS UNIDADES FEDERATIVAS

Carlos Tiago Jorge de Azevedo

RESUMO

Este artigo analisa a participação o impacto do modelo federativo brasileiro, na elaboração de leis que criam metas e regulamentam ações das cidades brasileiras. Ao contrário do que se propôs, a CF 88 não promove uma descentralização que leve uma autonomia plena entre os entes federados. A policy decision-making não foi alcançada por Estados e Municípios, a estes o limite é a policy-making, ter autonomia na execução de uma ação não é o mesmo que ter autonomia na elaboração dessa ação. A ausência de um nível de veto player para Estados e Municípios com relação as União permite uma padronização de leis que dispões sobre regulação das cidades e podem inferir na efetividade da lei. A democratização dentro da federação é necessária para a melhor elaboração das leis e conduzir, de fato, a efetividade da norma.

FEDERALISMO E AUTONOMIA: ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DAS UNIDADES FEDERATIVAS.

A opção brasileira por um Estado democrático e federalista enseja discussões que versam sobre autonomia, autoritarismo e minorias, no que tangem as relações entre União, Estados e Municípios. E o que interessa na participação das unidades subnacionais na construção do texto contotucional? Policy decision-making, assegurar assento e voz junto à mesa de negociações e decisões que afetam todos os entes federados. Esta desejada cooperação, uma das bases federalistas, entre as unidades “autônomas”, é que conseqüentemente leva ao desempenho dos programas a serem articulados.

Assim, a incorporação das unidades constituintes no processo de formulação aumenta as chances de produzirn desenhos de política nacional que gerem incentivos para a adesão e cooperação na fase de implementação. Por contraste, as políticas cujo desenho mobilizam a desconfiança por partes das unidades constituintes tendem a reduzir suas chances de efetividade. (ARRETICHE, 2012, p.23-24)

A expectativa desta participação é resultado desta proposta constitucional, onde pela primeira vez os municípios foram integrados à federação como organização permanente e autônoma. Esta posição constitucional se dá principalmente numa contraposição em relação a caracterísitca centralizadora do governo militar e o aumento da demanda por maior autonomia financeira dos municípios frente ao problema do fenômeno do êxodo rural, que deu visibilidade aos centros urbanos com protagonismo dos problemas estruturais e de desigualdade no país.

FORTALECIMENTO DO GOVERNO FEDERAL E REPRESENTAÇÃO

Mesmo escolhido um modelo federativo descentralizado, o que se pode observar é que desde sua promulgação existe um protagonismo do governo central. Arretche (2012) aponta que a formação e execução do Federalismo brasileiro fortaleceram a União e “favorecem a autoridade do governo central”. A CF88 permite ainda à União, o poder de legislar sobre todas as ações dos entes federados, ou seja, no §4 do Art.24 dá ao governo central um controle “centralizado sobre legislação concorrente”, por outro lado através de seu Art. 23 aponta a necessidade de se regulamentar, através de leis, o que e em qual forma se rege a cooperação entre os entes.

Embora as Emendas Constitucionais precisem de 3/5 para sua aprovação, o que aprofunda o seu debate, as “regulamentações” previstas na CF com relação as participações e ações dos entes federados, não precisam do mesmo sistema de aprovação, ou seja, mesmo que interfiram no funcionamento direto dos entes, basta a aprovação por maioria simples.

Pode-se argumentar, corretamente, que muitas disposições transitórias das constituições brasileiras permanecem letra morta. Entretanto, o argumento apresentado aqui não é de que essa legislação foi iniciada porque a CF assim o exigiu. Diferentemente, o argumento sustenta que as Disposições Transitórias não impediram que as elites do governo central iniciassem esse tipo de matéria. Ou melhor, as Disposições Transitórias permitiram que a agenda do governo federal, que visava regular as finanças e políticas dos governos subnacionais, tenha sido apresentada e processada sob condições institucionais que facilitariam sua aprovação parlamentar, bem como limitariam as oportunidades de veto dos governos subnacionais. (ARRETCHÉ, 2012, p.68)

Diferente do que observou Alfred Stepan, que o jogo político de representação na Câmara Federal e no Senado elevaria os riscos de “paralisia decisória”, ocorre é que se percebe um Governo Federal forte e que consegue negociar suas propostas dentro da capital, junto às lideranças partidárias, por outro lado, Estados e Municípios ofertam desproporcional poder de barganha perante a União.

Entre os anos de 1990 e 2006, conforme dados disponíveis no Centro de Estudos da Metrópole – CEM, a legislação aprovada que afetava algumas ou todas as unidades federativas, mesmo que negativo, as bancadas estaduais votaram a favor, exemplos: Lei Kandir, Estatuto das Cidades, Lei Camata, LRF, etc.

Nos artigos 21 e 22 da CF, os constituintes deram autonomia sobre maneira à União e regularam intrinsecamente a autonomia das sub-unidades a formularem suas próprias políticas (ARRETCHÉ 2012). Podemos destacar no artigo 21 da CF quando são estipuladas 25 segmentos de competência da União dentre eles o de “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”.

O DISCURSO DA CRISE

Existe um limite de ação dos municípios com relação à sua receita e seus gastos, diferente do que acontece com o Governo Federal que consegue criar novos impostos, escondidos por trás de tributos, desvinculando seu destino, podendo utilizar o arrecadado de acordo com sua própria estratégia.

Além das “questões tributárias” ou da “autonomia financeira”, a CF88 também parametriza as ações dos entes federados, ou seja, é no seu texto que todas as questões relacionadas a estes entes estão previstas, ou preveem a elaboração de normas que vão regulamentar e dar as diretrizes para a conduta da federação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mesmo considerados como entes federativos, os Municípios não tem voz nas decisões relacionadas a elaboração e aprovação de leis que tratam da estrutura e do funcionamento das cidades. Nosso modelo federativo é centralizado em todas as esferas, com exceção da execução das políticas públicas básicas..

Não existe simetria nas relações dos entes federados e a consequência pode ser a ausência de legitimidade de uma regra posta de forma vertical. É necessário focar na democracia entre as instituições, e nosso pacto federativo compreender que as dimensões físicas do Brasil requerem uma estrutura mais horizontal, mesmo que apenas nos assuntos que afetam diretamente a todos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. O Estado no Brasil Contemporâneo. Um passeio pela história. In: Melo, Carlos Ranulfo; Sáez Manuel Alcântara (orgs). A Democracia Brasileira. Balanço e perspectivas para o século XXI. Belo Horizonte: UFMG, 2007, p. 17–31.

ARRETCHE, Marta. Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz/Ed. FGV (coedição), 2012.

_____, Marta; CORDEIRO, Berenice de Souza; FUSARO, Edgard; DIAS, Edney Cielici; BITTAR, Mariana. Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/ CEM, 2012

Brasil, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Centro de Documentação da Câmara dos Deputados.

STEPAN, Alfred. “Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos”. Dados, vol. 42. n.º. 2, 1999