

DINÂMICA FEDERATIVA E O PERFIL DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

Este capítulo aborda algumas questões inerentes à dinâmica da federação que afetam diretamente as operações intergovernamentais. Segundo muitos teóricos, o federalismo é um processo historicamente dinâmico e não estático, havendo variações nos graus de centralização e descentralização não somente entre países, mas dentro deles – ou seja, no interior de uma mesma estrutura federal/regional/unitária. O que muda, na prática, é a explicação que cada teórico dá para a ocorrência do fenômeno.¹

¹ Francesco Palermo e Karl Kössler explicam o debate sobre o federalismo ser um fenômeno estático ou dinâmico: “Wheare’s definition has attracted both ardent support and fierce opposition, with the latter focusing primarily on three aspects: his emphasis on independence of national and subnational governments, a static understanding of federalism and an allegedly overly legalistic approach. As to the first point, several scholars have criticised the idea that a notion of strictly separated and independent governments would be unrealistic and instead emphasise their inevitable interdependence. Wheare’s perception of federalism as something static was challenged by Carl J Friedrich in particular, who claimed that attention should be paid to the dynamic process of federalising rather than to the final outcome of this process. In short, he introduced an understanding of federalism as a process. A third group of critics, spearheaded by William A Livingston and William H Riker, pointed to Wheare’s reputedly excessive legalism. By looking primarily at federal government, he would neglect the importance of federal societies and, as a result, disregard political realities.” PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 46-74. Ver ainda: POPELIER, Patricia. *Dynamic federalism: a new theory for cohesion and regional autonomy*. New York: Routledge, 2021, p. 46-74.

De acordo com Livingston, se uma estrutura constitucional pode ser apropriadamente chamada de federal, isso depende não somente do arranjo das instituições dentro dela, mas igualmente da maneira pela qual essas instituições são empregadas. As instituições muitas vezes servem a propósitos diferentes daqueles para os quais foram projetadas. Conforme o autor, aqueles que arquitetam instituições nunca podem ter certeza de que elas representarão com precisão a natureza da sociedade ou serão adequadas às necessidades para as quais foram projetadas. Além disso, os padrões sociais estão em constante mudança, ressaltando que o mesmo conjunto de instituições pode produzir resultados amplamente diferentes quando adotado e operado em diferentes comunidades.²

Nesse sentido, muitas dinâmicas federativas também são encontradas em Estados unitários, inclusive no tocante à coordenação necessária para a efetividade de políticas públicas. Radin destaca que, no Reino Unido, os pesquisadores descreveram os interesses distintos entre as cidades e o governo central. Conforme a autora, inúmeras dinâmicas que decorrem das mudanças sociais, econômicas e políticas nos sistemas unitários são muito semelhantes às dinâmicas tradicionalmente associadas ao federalismo. Nessa linha, a autora destaca que a realidade dos governos de coalizão em sistemas parlamentaristas tem transparecido comportamentos em sistemas unitários que têm algumas atribuições dos sistemas federativos – principalmente quando os partidos políticos estão vinculados a áreas geográficas.³

Quais formas de interação entre entes de uma federação fazem parte dessa dinâmica? Sem prejuízo de outros modelos comportamentais, argumenta-se que há os seguintes padrões de interação que não se confundem: i) o conflito; ii) a competição; iii) a cooperação; iv) a coerção; v) o laboratório; vi) a governança; e vii) a coordenação.

Há duas consequências práticas do fortalecimento das autonomias dos entes subnacionais: i) o conflito intergovernamental; e ii) a competição entre governos, fenômeno comumente denominado chamado pela doutrina política de federalismo competitivo. Embora ambos os fenômenos expressem efetivamente interesses políticos circunstancialmente inconciliáveis no âmbito intergovernamental, os dois não se confundem. O conflito intergovernamental presume que alguma das autoridades da federação (ente central ou demais entes) não esteja agindo conforme as “regras do jogo federativo” – ou, no mínimo, que haja uma divergência interpretativa sobre essas regras.⁴ A competição entre entes federados (federalismo compe-

² LIVINGSTON, William S. A note on the nature of Federalism. *Political Science Quarterly*, v. 67, n. 1, p. 81-95, 1952, p. 84-87

³ RADIN, Beryl A. The instruments of intergovernmental management. In: *The SAGE handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 735-749, p. 735.

⁴ PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 246.

titivo), por sua vez, pressupõe que as autoridades da federação estejam dentro das “regras do jogo federativo”, embora os resultados da disputa favoreçam alguns em detrimento de outros.⁵ Não se descarta, entretanto, que a competição intergovernamental possa desencadear conflitos em determinados momentos, mas a diferença entre os fenômenos ainda se sustenta.

Paralelamente, há processos que acarretam centralização de competências legislativas nos governos federais: i) o modelo de federalismo cooperativo; ii) o modelo de federalismo coercitivo; e iii) o modelo de coordenação federativa, exigindo maior integração no exercício de atribuições entre entes subnacionais. A importância crescente da cooperação e da coordenação, de um lado, e das questões transversais e dos critérios interpretativos, de outro, torna inevitável a sobreposição de poderes dos diferentes níveis de governo. Ademais, o chamado federalismo coercitivo descreve uma multiplicidade de ações do governo central que corroem a autonomia dos entes subnacionais, ressaltando tanto processos notadamente autocráticos quanto processos mais sutis denominados “federalismo cooperativo”. De modo mais geral, os tempos modernos são marcados por uma clara predominância de elementos cooperativos, inclusive em sistemas federativos predominantemente duais. Segundo Palermo e Kössler, isso acontece frequentemente a um ponto que torna extremamente difícil atribuir claramente a responsabilidade pela ação legislativa a um ou outro nível de governo, apesar das disposições e certamente da intenção da constituição.⁶

Por fim, há modelos comportamentais próprios que expõem padrões que não necessariamente estão dentro do binário centralização/descentralização, como é o caso da inovação intergovernamental (federalismo laboratorial) e da governança intergovernamental.

3.1 O CONFLITO INTERGOVERNAMENTAL

Não importa qual o termo utilizado para descrever o sistema intergovernamental, há evidências de conflito.⁷ De uma perspectiva comparada, Palermo e

⁵ Nas palavras de Richard E. Wagner: “Any competitive process is framed by a set of rules and principles that govern the interactions among the participants in that process. An openly competitive process is a game in which anyone can participate.” WAGNER, Richard E. Competitive federalism in institutional perspective. In: RACHETER, Donald P.; WAGNER, Richard E. (ed.). *Federalist government in principle and practice*. Boston: Springer, 2001. p. 19-37, p. 19.

⁶ PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 148.

⁷ RADIN, Beryl A. The instruments of intergovernmental management. In: *The SAGE handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 735-749, p. 743.

Kössler entendem que os conflitos federativos podem surgir em sistemas federais por várias razões específicas, mas destacam as seguintes: i) incertezas em relação ao alcance dos poderes, especialmente no caso de competências concorrentes; ii) desacordos sobre a interpretação da distribuição de poderes ou sobre as normas da constituição em geral; e iii) resistência subnacional contra tendências centralizadoras, notadamente aquelas induzidas por cláusulas de flexibilidade relacionadas ao exercício de poderes legislativos e à predominância federal em termos de poderes tributários. Segundo os autores, os métodos para lidar com conflitos podem ser classificados como “prevenção” e “resolução”. O primeiro abrange um amplo rol de procedimentos e instituições de relações intergovernamentais mediante os quais conflitos potenciais são evitados, impedindo que se transformem em litígios judiciais. O segundo ocorre quando os conflitos não podem ser evitados, indo geralmente para o âmbito judicial.⁸

Segundo Riker e Ronald Schaps, para manter a integridade dos estados subnacionais em um sistema federal, estes devem ser capazes de disputar, às vezes com sucesso, com o governo central. Se os estados assim não puderem discordar formalmente do ente central, poderão se tornar meras subdivisões locais em um Estado unitário descentralizado. Destarte, as disputas intergovernamentais seriam inerentemente necessárias no federalismo. Não havendo disputas, ou o sistema federal foi totalmente unificado ou entrou em colapso. Concluem os autores que o federalismo está vivo e bem se houver disputas, mas, se os conflitos se tornarem excessivos, a reforma constitucional ou a secessão provavelmente se seguirão. Dá-se o exemplo estadunidense: na convocação da própria Convenção Constitucional, por causa da incapacidade do governo central de governar e na secessão da Guerra Civil quando os sulistas se retiraram em vez de permitir que os republicanos nacionais governassem “a instituição peculiar”.⁹

Na Rússia, o período pós-soviético exibe a alternância entre uma fase inicial de descentralização e posterior centralização, ressaltando maior presença de conflitos na primeira fase e um processo de “unitarização” na segunda fase. O desenvolvimento do federalismo pós-soviético permite identificar as seguintes fases-chave: i) o início da transição do federalismo soviético (virtualmente unitário) para um federalismo real – fase que teve início no final dos anos 1980 e terminou com o colapso da União Soviética e a declaração de soberania estadual da Rússia em 1991; ii) a incipiente desestabilização da Federação Russa e a conquista de um consenso frágil – adoção do Tratado Federativo de 1992 e da Constituição Russa

⁸ PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 246.

⁹ RIKER, William H.; SCHAPS, Ronald. Disharmony in federal government. *Behavioral Science*, v. 2, n. 4, p. 276-290, 1957.

de 1993; iii) o desenvolvimento do conflito do federalismo ao longo de 1993-2000; e iv) a fase recente do federalismo, em evolução desde 2000 até os dias atuais.¹⁰

Sob o colapso incipiente do Estado, as repúblicas pós-soviéticas assinaram o Tratado Federativo em 31 de março de 1992. O Tratado de 1992 havia fixado legalmente a soberania das repúblicas dentro da Federação Russa e atribuído o *status* de sujeitos da Federação Russa a territórios, regiões e cidades federais. Durante a primeira década da Constituição russa de 1993, os estados mais adeptos da secessão (Chechênia e Tatarstan) lutavam pelo *status* de Estados independentes, havendo inclusive conflitos armados entre regiões. Diante do vácuo de poder, várias regiões (Tatarstan, Yakutia e Bashkortan) adotaram constituições estabelecendo seu *status* como Estados independentes e sujeitos do Direito Internacional.

Posteriormente, a Rússia retomou o controle sobre as regiões e consolidou um Estado unitário *de facto* em um sistema político de hiperpresidencialismo. Nesse sistema, há pouco ou nenhum espaço para controle judicial ou parlamentar sobre os atos do Poder Executivo federal. O presidente da federação russa é o “guardião da constituição e dos direitos humanos, civis e liberdades”, segundo o art. 80 da Constituição russa,¹¹ e seria o atual responsável por resolver conflitos na federação. Nessa arquitetura institucional da Rússia, é politicamente improvável que os entes subnacionais vençam conflitos contra o governo central.

Para a manutenção do precário equilíbrio federativo, a técnica constitucional desenvolveu diferentes mecanismos de resolução de conflitos, que vão desde a solução dos dissensos internos (como conflitos de competência) por um tribunal constitucional especializado até a *ultima ratio* do sistema, consistente na intervenção do poder central nos entes federados objetivando a preservação da união e suprimindo temporariamente a autonomia dos entes subnacionais.¹²

¹⁰ MEDUSHEVSKIY, Andrey. *Russian constitutionalism: historical and contemporary development*. New York: Routledge, 2006, p. 217.

¹¹ YUSHKOV, Andrey; SAVULKIN, Lev; NINA, Oding. Intergovernmental relations in Russia: still a pendulum? *Public Administration Issues*, Higher School of Economics, n. 5, p. 38-59, 2017; MEDUSHEVSKIY, Andrey. *Russian constitutionalism: historical and contemporary development*. New York: Routledge, 2006, p. 217-227.

¹² O Brasil não é o único Estado federal com previsão de mecanismos de intervenção federal (arts. 34, 35 e 36 da CF). Segundo Enrique Ricardo Lewandowski: “Nos Estados Unidos, a intervenção federal encontra amparo no art. I, seção 8, item 15, e no art. IV, seção 4, da Constituição de 1787, ainda em vigor. De acordo com o primeiro dispositivo, compete ao Congresso ‘mobilizar a milícia para garantir o cumprimento das leis e repelir invasões’. O segundo encontra-se vazado nos seguintes termos: ‘Os Estados Unidos garantirão a cada Estado desta União a forma republicana de governo e defendê-lo-ão contra invasões; e, a pedido da legislatura ou do Executivo, estando aquela impossibilitada de se reunir, o defenderão em casos de comoção interna’. A doutrina norte-americana denomina tais dispositivos,

Tais mecanismos coercitivos de resolução de conflito (intervenção federal e julgamento por um tribunal especializado) são medidas menos usuais. A solução do conflito geralmente é realizada no âmbito político por meio de barganhas e instrumentos de coordenação.

Há casos em que soluções políticas são adotadas inclusive para superar resistências dos entes subnacionais em seguir decisões do Tribunal Constitucional. Na área da educação, por exemplo, a igualdade formal foi defendida no histórico caso “*Brown vs. Board of education*”, julgado pela Suprema Corte estadunidense em 1954. Em tal caso, foi decidido ser inconstitucional a divisão racial entre estudantes de pele branca e preta em escolas públicas do país. Esse julgamento representou uma superação (*overruling*) do caso “*Plessy v. Ferguson*”, julgado pela Suprema Corte estadunidense em 1896, precedente que havia se tornado o alicerce jurídico para legitimar a segregação racial nos Estados Unidos (notadamente nos Estados sulistas) em locais públicos, tais como escolas, hospitais, praças e paradas de ônibus e trem. No julgamento de 1954, entretanto, o *Chief Justice* Earl Warren justificou a superação do precedente anterior sustentando que todos os cidadãos são iguais perante a lei, independentemente de cor da pele, e que a Constituição norte-americana seria “daltônica”.¹³

A solução prática, contudo, não veio da Suprema Corte. O que pouco se fala sobre esse julgado de 1954 é o seguinte: o comando judicial somente recebeu maior *compliance* dos Estados sulistas após um programa de intervenções financeiras do Governo Federal na educação. Em um primeiro momento, os Estados sulistas resistiram fortemente ao cumprimento da decisão da Suprema Corte. Somente houve conformidade dos governadores com o cumprimento da decisão após o Congresso estadunidense aprovar o *Civil Rights Act of 1964* e o *Elementary and Secondary Education Act of 1965* – o primeiro proibiu qualquer órgão ou governo que receba fundos federais de discriminar com base na etnia; o segundo direcionou milhões de dólares de fundos federais para a educação gerida pelos estados e por distritos.

com bastante propriedade, de cláusula de garantia (*guarantee clauses*). [...] A intervenção do governo central nas unidades federadas também é praticada na Alemanha, onde recebe o nome de execução federal (*Bundesexecution*) ou coerção federal (*Bundeszwang*). Tem como fundamento o art. 37 da Constituição alemã, chamada de Lei Fundamental (*Grundgesetz*), segundo o qual, ‘quando um Land (Estado-membro) não cumpre as obrigações que lhe impõe a Lei Fundamental ou outra lei federal, o Governo Federal pode, com o assentimento do Conselho Federal, tomar as providências necessárias para impor ao Land, por meio de coerção federal, o cumprimento de suas obrigações.’” LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 40-49.

¹³ UNITED STATES OF AMERICA. U.S. Supreme Court. *Brown v. Board of education*, 347 U.S. 483. Argued December 9, 1952. Reargued December 8, 1953. Decided May 17, 1954.

Mediante a coordenação intergovernamental de normas e incentivos financeiros, tal programa acabou constringendo os gestores resistentes a agirem em conformidade com a extinção da segregação racial nos serviços essenciais.¹⁴

Segundo Radin, a questão não é tentar evitar ou suprimir o conflito, mas sim prevenir o conflito desnecessário e gerenciar o conflito existente para fins produtivos. A prevenção de conflitos em um contexto intergovernamental chama a atenção para a construção de consenso entre os atores em áreas programáticas ou políticas específicas.¹⁵

3.2 A COMPETIÇÃO INTERGOVERNAMENTAL E A DESCENTRALIZAÇÃO

A prática da competição intergovernamental mantém relação intrínseca com a noção de descentralização. Essa relação é abordada pela teoria do federalismo competitivo. De acordo com essa construção doutrinária, todas as ordens de governo deveriam ter responsabilidades sobrepostas e deveriam competir tanto vertical quanto horizontalmente para estabelecer sua clientela de serviços. Alguns analistas argumentam que tal estrutura competitiva criaria governos mais enxutos e eficientes, que seriam mais responsivos e responsáveis pelas pessoas.¹⁶ Essa teoria prioriza arranjos federalistas descentralizados ao invés de arranjos centralizados.

O arranjo teórico do federalismo competitivo resgata alguns atributos do federalismo dual, advogando por intervencionismo mínimo do ente central e aumento das autonomias dos governos subnacionais. Segundo essa doutrina, haveria um apelo por: i) fortalecimento das competências dos governos locais para arrecadar tributos por seus próprios esforços; ii) diminuição do uso de incentivos fiscais e transferências intergovernamentais por parte do governo central; iii) competência local para regular questões econômicas; e (iv) vedação à concessão de crédito ilimitado aos governos locais. No federalismo competitivo, as relações intergovernamentais dentro de um país deveriam seguir as regras do livre mercado, igualando o cidadão votante a um consumidor. A competição política implica que as jurisdições devem competir por capital, mão de obra e atividade econômica oferecendo

¹⁴ HOLLAND, Kenneth M. Compliance with Brown v. Board of education: the role of the elementary and secondary education act of 1965. *Benjamin L. Hooks Symposium: "America's Second Revolution: The Path to and from Brown v. Board of Education"*, Memphis, Tennessee, 2004, p. 1-25.

¹⁵ RADIN, Beryl A. The instruments of intergovernmental management. In: *The SAGE handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 735-749, p. 743.

¹⁶ BOADWAY, Robin; SHAH, Anwar. *Fiscal federalism: principles and practice of multiorder governance*. New York: Cambridge University Press, 2009, p. 7.

“pacotes” de políticas públicas (p. ex., níveis de tributação, segurança dos direitos privados, amenidades sociais e bens públicos). Esse modelo é defendido por autores como James Buchanan, Thomas R. Dye e Weingast.¹⁷

Muitos defendem que o precursor dessa doutrina seja Charles M. Tiebout, que elaborou o conceito de “consumidor-eleitor” para justificar a sua teoria acerca de gastos públicos locais e bens públicos. Segundo Tiebout, o consumidor-eleitor tem alta mobilidade e pode escolher a comunidade que melhor satisfaz seu padrão de preferência para bens públicos. O cidadão consumidor, segundo o autor, muda-se para aquele território cujo governo local melhor satisfaz seu conjunto de preferências. No seu modelo, quanto maior o número de comunidades e quanto maior a variação entre elas, o consumidor eleitor estará mais próximo de realizar plenamente sua posição preferencial. Tiebout foi um dos primeiros economistas a tratar, pelo menos indiretamente, sobre o problema de assimetria de informações entre o governo central e as comunidades locais na provisão de bens públicos, analisando governos locais conforme a lógica do livre mercado.¹⁸

Buchanan analisa o federalismo competitivo mediante a teoria da escolha pública (*public choice*), considerando a arquitetura constitucional necessária para atender determinados objetivos econômicos. O autor defende que a forma federativa de Estado é um instrumento de defesa do direito à propriedade e demais liberdades individuais de cunho liberal contra eventuais arbitrariedades do governo central.¹⁹ Em contraste, o governo unitário procura impor um conjunto uniforme

¹⁷ BUCHANAN, James M. Federalism as an ideal political order and an objective for constitutional reform. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 25, n. 2, p. 19-28, Winter 1995; DYE, Thomas R. Liberty, Markets, and Federalism. In: RACHETER, Donald P.; WAGNER, Richard E. (ed.). *Federalist Government in Principle and Practice*. Boston: Springer, 2001. p. 2-16; WEINGAST, Barry R. The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 11, n. 1, p. 1-31, 1995, p. 1-31; TIEBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.

¹⁸ TIEBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956, p. 418.

¹⁹ Em sua analogia federalismo/mercado, defende que a secessão, ou a ameaça dela, representa o único meio pelo qual os poderes supremos do governo central podem ser controlados. Essa seria a saída dos entes subnacionais contra o autoritarismo do ente central, em sua visão. Sem a perspectiva da secessão, o governo federal poderia, portanto, ultrapassar os limites constitucionalmente estabelecidos e confiscar propriedade e direitos dos cidadãos quase à vontade, pois não haveria meios efetivos de fuga. BUCHANAN, James M. Federalism as an ideal political order and an objective for constitutional reform. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 25, n. 2, p. 19-28, Winter 1995.

de políticas às pessoas como uma economia centralizada e planejada. Nas palavras de Dye, o Estado unitário “busca monopolizar as funções governamentais”.²⁰

Weingast conceitua o Federalismo Competitivo como o “federalismo que preserva o mercado” (*market-preserving federalism*). Segundo o autor, além das características clássicas do federalismo (autonomia, participação, delimitação de competências etc.), um sistema federal preserva o mercado se tiver três características adicionais: i) os governos subnacionais têm responsabilidade regulatória primária sobre a economia; ii) um mercado comum é assegurado, evitando que os governos locais usem sua autoridade regulatória para erguer barreiras comerciais contra bens e serviços de outras unidades políticas; e iii) os entes subnacionais enfrentam uma restrição orçamentária rígida (*hard budget constraint*), não tendo capacidade de imprimir dinheiro nem acesso a crédito ilimitado. Essa condição não é atendida se o governo central resgatar o governo inferior sempre que este enfrentar problemas fiscais.²¹

Em razão de uma presunção em favor da descentralização política e da ausência de regulação econômica uniforme, a corrente doutrinária que defende a livre competição intergovernamental rejeita ou dá menor importância a algumas questões como: a) políticas redistributivas (equalização fiscal); b) uniformização regulatória e provisão mínima de qualidade de bens e serviços prestados pelo governo federal; c) aferição sobre qual seria a forma mais eficiente de oferecer determinadas prestações; d) qual seria a melhor forma de financiamento dentro de um arranjo cooperativo entre entes federativos (ideia central no estudo sobre federalismo fiscal).²² A ideia é justamente fomentar uma competição entre entes federativos estaduais e locais, atuando o ente central somente de forma subsidiária.

²⁰ DYE, Thomas R. Liberty, Markets, and Federalism. In: RACHETER, Donald P.; WAGNER, Richard E. (ed.). *Federalist Government in Principle and Practice*. Boston: Springer, 2001. p. 2-16.

²¹ WEINGAST, Barry R. The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 11, n. 1, p. 1-31, 1995, p. 1-31.

²² Thomas Dye, por exemplo, rejeita expressamente a ideia dos ajustes propostos por economistas no arranjo do federalismo fiscal em determinado país. Segundo o autor, a teoria do federalismo fiscal ignora problemas políticos de restringir o poder. Em suas palavras: “Economists writing in the field of ‘fiscal federalism’ have further eroded the Founders’ notion of federalism as a defense against self-interested majorities. Fiscal federalism is grounded in the theory of public goods and externalities. It seeks to determine which level of government can minimize spillover benefits and costs in the provision of public services and which level of government can achieve the greatest economy of scale. Fiscal federalism has generally dealt with the assignment of various government functions and sources of revenue to different levels of government. According to Wallace Oates, ‘In this model there is a clear division of functions among levels of government that leads to the attainment of

Segundo Dye, para que os princípios do federalismo competitivo sejam plenamente realizados no sistema federal norte-americano, é necessário estabelecer as seguintes condições: i) deve ser garantida, por meio da constituição, a autonomia dos governos estaduais no desempenho de responsabilidades significativas em relação ao bem-estar de seus cidadãos; ii) os governos locais devem ter a liberdade de competir entre si em termos dos bens públicos que oferecem, na regulamentação que implementam e na carga tributária que impõem; iii) o governo central deve reduzir intervenções fiscais que isentem os governos estaduais de sua obrigação de tributar integralmente seus cidadãos pelos serviços públicos que prestam; iv) tanto o governo federal quanto os estados devem empenhar-se em fornecer informações comparativas sobre quantidade, qualidade e custo dos serviços públicos disponibilizados pelos estados.²³

Embora o federalismo competitivo compartilhe muitas semelhanças com o federalismo dual, há argumentações que sustentam que os dois não são idênticos. De acordo com a explicação de Richard Wagner, essa nova abordagem não coincide integralmente com o federalismo dual, o qual pressupõe diferentes níveis de governo detentores de autoridade única e monopolista em suas áreas especificamente designadas pela constituição. O enfoque central do federalismo competitivo reside na ideia de concorrência e no conceito de um “mercado político-eleitoral livre”, que opera com regras predefinidas e um processo transparente e aberto entre os participantes.²⁴ A doutrina do federalismo competitivo tende a ressaltar a noção de autonomia tributária dos entes subnacionais para obtenção de receitas próprias.

Boadway e Shah destacam que o modelo de federalismo competitivo é uma construção teórica feita a partir da teoria do federalismo fiscal, cuja estrutura competitiva ainda não foi implementada em sua forma pura em nenhum lugar do mundo.²⁵ Defensores, no entanto, sustentam que o federalismo competitivo pode ser observado na história econômica de alguns países que, em algum momento,

a welfare optimum’. Fiscal federalism leads to a system of government monopolies. Fiscal federalism ignores the problems of restraining the power of government.” DYE, Thomas R. Liberty, Markets, and Federalism. In: RACHETER, Donald P.; WAGNER, Richard E. (ed.). *Federalist Government in Principle and Practice*. Boston: Springer, 2001. p. 2-16, p. 7.

²³ DYE, Thomas R. Liberty, Markets, and Federalism. In: RACHETER, Donald P.; WAGNER, Richard E. (ed.). *Federalist Government in Principle and Practice*. Boston: Springer, 2001. p. 2-16, p. 11.

²⁴ WAGNER, Richard E. Competitive federalism in institutional perspective. In: RACHETER, Donald P.; WAGNER, Richard E. (ed.). *Federalist government in principle and practice*. Boston: Springer, 2001. p. 19-37, p. 30.

²⁵ BOADWAY, Robin; SHAH, Anwar. *Fiscal federalism: principles and practice of multiorder governance*. New York: Cambridge University Press, 2009, p. 7.

prosperaram com o livre mercado decorrente da desregulação econômica e alto grau de descentralização política: Estados Unidos,²⁶ Reino Unido e China.²⁷

Como o federalismo competitivo é avaliado na prática? Considerando que o modelo não existe em sua forma pura, pode-se afirmar que algumas federações têm dinâmicas internas que se aproximam do federalismo competitivo, enquanto outras federações enfrentam maiores entraves institucionais, gerando conflitos na maior parte das vezes.

O mais próximo dessa forma pura é certamente a Suíça, onde a competição fiscal é excepcionalmente forte, não apenas entre os cantões, mas também entre os municípios. Isso ocorre em razão do alto nível de autonomia tributária dos entes subnacionais. Palermo e Kössler explicam que, na Suíça, níveis desiguais de impostos têm sido normais, com alguns cantões sendo capazes de oferecer melhores serviços públicos com uma carga fiscal mais baixa. As alíquotas de imposto de renda influenciam o processo de escolha de residência, especialmente para os cidadãos que têm rendimentos elevados e trabalhadores autônomos. Em 2013, por exemplo, as taxas de imposto sobre renda pessoal variaram de 3% (Zug) a 13,7% (Neuchâtel), e, no que diz respeito ao imposto sobre renda corporativa, variaram de 5% (Nidwalden) a 18,1% (Genebra).²⁸

Advertem os autores que, embora a competição entre os cantões suíços tenha sido mantida sob controle, dinâmicas semelhantes no Brasil tomaram um rumo destrutivo e resultaram até mesmo no que foi chamado de “guerras fiscais”, que eventualmente provocaram, como contramedida, uma recentralização fiscal.²⁹ Na guerra fiscal brasileira, os estados renunciam à obtenção de receitas tributárias próprias (especialmente o ICMS), com o escopo de atrair investimentos privados. Haveria nessa guerra fiscal menor receita tributária presente, na esperança de que haja maior arrecadação futura em razão do desenvolvimento resultado dos incentivos fiscais. Cuida-se da renúncia fiscal como busca econômica pelo desenvolvimento, caracterizada pela atração do investimento privado.³⁰

²⁶ BUCHANAN, James M. Federalism as an ideal political order and an objective for constitutional reform. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 25, n. 2, p. 19-28, Winter 1995, p. 26-28.

²⁷ WEINGAST, Barry R. The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 11, n. 1, p. 1-31, 1995, p. 1-31.

²⁸ PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 226.

²⁹ PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 226.

³⁰ SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 46-50.

Na Espanha, a competição entre as comunidades autônomas não resultou exatamente em “guerras fiscais”, mas ainda gerou alguma controvérsia, especialmente à luz do regime fiscal assimétrico do país. Essa situação específica levou a algum tipo de competição unilateral, visto que as comunidades autônomas sob o regime comum nem sequer puderam reagir quando o País Basco decidiu, em 1996, reduzir seu imposto de renda corporativo.³¹

Palermo e Kössler sustentam que a competição fiscal horizontal em países federais não é um problema menos importante do que a excessiva centralização de poderes no ente central. Do ponto de vista prático, tal competição entre entidades subnacionais levanta certos problemas concernentes à clara delimitação de competências entre entes subnacionais, assemelhando-se aos problemas da competição fiscal vertical (ente central vs. entes subnacionais) como resultado de competências concorrentes.³²

Ressaltam-se outros argumentos a favor de um federalismo descentralizado que fomenta a competição:

- a) Voz e comunidade – no federalismo, o governo local refletirá melhor as preferências dos cidadãos se aqueles com preferências diferentes forem agrupados em jurisdições diferentes. Afirmam também que jurisdições menores promovem e refletem um maior sentido de comunidade entre os seus cidadãos do que as jurisdições maiores, por aumentarem a qualidade da interação democrática. A centralização rigorosa leva também à paralisação dos direitos de autogoverno – de reconhecido benefício administrativo, político e social para os grupos envolvidos –, ao mesmo tempo que diminui nestes grupos o interesse por tudo o que diz respeito à coisa pública, consequentemente atrofiando todo o esforço da iniciativa local.³³ No nível local, os indivíduos veem com mais clareza a relação entre benefícios e custos (os que precisam pagar em impostos).³⁴
- b) Especialização – jurisdições menores podem ser mais eficazes porque os governantes locais têm melhor compreensão dos fatos locais relevantes do que os interventores do nível central de governo (assimetrias de

³¹ PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 226.

³² PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 226.

³³ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Helvética Editorial, 2000.

³⁴ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector: fourth international student edition*. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 818.

informação).³⁵ Ao delegar mais responsabilidade aos governos subnacionais, pode haver maior adaptação às circunstâncias e preferências daqueles que se beneficiam da provisão local de bens e serviços públicos. Além disso, é mais provável que haja envolvimento ativo dos cidadãos (p. ex., nas escolas) quando são responsáveis as comunidades locais, ressaltando que esse envolvimento leva a serviços públicos de maior qualidade. O processo político resultará em decisões diferentes – e mais adequadas aos gostos locais – do que se as decisões forem tomadas no nível nacional.³⁶

- c) Risco – uma multiplicidade de jurisdições ajuda a gerir os riscos. Este é apenas um argumento indireto a favor de unidades governamentais menores, uma vez que o seu foco principal é a multiplicidade de jurisdições. A difusão da autoridade de governo por múltiplas jurisdições pode aumentar a resistência a regras inadequadas e reduzir o custo das experiências de governação de forma mais geral (por vezes experiências antidemocráticas como o Terceiro Reich). O federalismo aumenta os custos das reivindicações autocráticas.³⁷

Por outro lado, há os argumentos contrários ao federalismo descentralizado, que fomenta a competição. Há limitações para o federalismo competitivo baseadas nas falhas de mercado: externalidades, pois as decisões da comunidade têm efeitos sobre outras; concorrência imperfeita, na medida em que existe um número limitado de comunidades; e redistribuição, porquanto, com migração livre e competição local, não haverá ou pouco haverá redistribuição no nível local.³⁸ Stiglitz e Rosengard explicam:

- a) Externalidades – as ações de uma comunidade podem ter efeitos significativos sobre outras comunidades. Se uma comunidade constrói uma estação fétida de tratamento de esgoto ou permite o desenvolvimento de uma área industrial em sua fronteira, de modo que os ventos espalhem os

³⁵ HALBERSTAM, Daniel. Federalism: theory, policy, law. In: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, András. *The Oxford handbook of comparative constitutional law*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 22.

³⁶ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector: fourth international student edition*. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 818-819.

³⁷ HALBERSTAM, Daniel. Federalism: theory, policy, law. In: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, András. *The Oxford handbook of comparative constitutional law*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 23.

³⁸ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector: fourth international student edition*. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 811.

maus odores sobre as comunidades vizinhas, uma externalidade importante surge. A migração e as ineficiências de localização também podem ser consideradas uma classe particularmente importante de externalidades. Indivíduos que se mudam para uma comunidade trazem tanto benefícios quanto custos: eles podem aumentar a base tributária, mas também podem levar a maiores demandas por serviços públicos e maior congestão, por exemplo, de estradas e parques.³⁹

- b) Concorrência e maximização de lucros – uma suposição central subjacente aos resultados sobre a eficiência das economias de mercado é que existem muitas empresas maximizadoras de lucros. A hipótese de Tiebout também assume a existência de muitas comunidades competidoras. Na maioria das áreas, há apenas um número limitado de comunidades competidoras; na verdade, há apenas competição limitada. Além disso, as comunidades não decidem quais bens e serviços fornecer com base em nenhum critério simples de maximização de lucros, mas por meio de um processo político.⁴⁰
- c) Competição tributária – o modelo de Tiebout sugere que a competição entre comunidades não é apenas saudável, mas também necessária para atingir o ótimo de Pareto. No entanto, há outra visão da competição entre comunidades que acentua uma perspectiva negativa. Esse ponto de vista enxerga diferentes comunidades competindo para atrair empresas, com a base tributária e as oportunidades de emprego associadas. Ganhos em uma comunidade são em parte às custas de perdas em outras comunidades. Geralmente a competição para atrair empresas resulta em impostos mais baixos para as empresas: no final, as empresas são as beneficiárias finais.⁴¹
- d) Redistribuição – o modelo de Tiebout não leva em conta as necessidades redistributivas entre as comunidades. A redistribuição pode ser uma explicação mais importante para o papel do governo federal do que as falhas de mercado descritas.⁴²

³⁹ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector*: fourth international student edition. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 812-813.

⁴⁰ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector*: fourth international student edition. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 813.

⁴¹ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector*: fourth international student edition. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 813.

⁴² STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector*: fourth international student edition. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 814.

3.3 A COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL E A CENTRALIZAÇÃO

A cooperação é um princípio a ser seguido pelos entes federativos na busca pelo interesse comum da nação como um todo – não se confundindo com a coordenação, que é um modo de exercício conjunto das competências. De acordo com Bercovici, há dois momentos de decisão na cooperação interfederativa: i) o primeiro momento se dá em âmbito federal, definindo-se conjuntamente as medidas de uniformização a serem adotadas; e ii) o segundo momento ocorre em âmbito estadual ou regional, quando cada ente federado adapta a decisão nacional às suas peculiaridades e necessidades.⁴³ Conti observa o seguinte:

Modernamente, observa-se uma tendência dos Estados de estabelecerem esta forma de organização territorial do poder, não fixando duas esferas absolutamente distintas, estanques e independentes, mas sim esferas que se interpenetram, auxiliando-se mutuamente e permitindo maior flexibilização, não somente no campo da repartição de competências, mas principalmente no que se refere à distribuição de recursos. Assim é que se desenvolveram as relações intergovernamentais, hoje presentes na maior parte dos Estados, as quais incluem o aspecto financeiro, com as transferências de recursos entre as unidades da federação.⁴⁴

Ressalta-se que o dever de colaboração mútua é algo presente desde a concepção do Estado federal moderno. Cuida-se de um corolário do princípio federalista que as relações entre os dois níveis de governo de uma federação sejam conduzidas de acordo com princípios de respeito mútuo e solidariedade.⁴⁵ Bercovici adverte, no entanto, que o que se entende por cooperação no federalismo cooperativo “é bem diferente do modelo clássico de colaboração mínima e indispensável”. Segundo o autor, a virtude do federalismo cooperativo estaria justamente no fato de ser arquitetado para viabilizar o Estado Social de Direito, facilitando a atuação conjunta dos membros da federação em prol da mitigação dos desequilíbrios econômicos regionais, garantia de um padrão mínimo de serviço público e exercício conjunto das políticas públicas necessárias para o desenvolvimento nacional.⁴⁶

⁴³ BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 151-153.

⁴⁴ CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 21.

⁴⁵ FENNA, Alan; KNÜPLING, Felix. Benchmarking as a new mode of coordination in federal systems. In: PALERMO, Francesco; ALBER, Elisabeth (ed.). *Federalism as decision-making: changes in structures, procedures and policies*. Koninklijke Brill NV: Leiden, The Netherlands, 2015. v. 3, p. 315-338, p. 315-317.

⁴⁶ BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 150-159.

Enoch Alberti Rovira observa o federalismo cooperativo como um fenômeno temporal. Nas últimas décadas, conforme o autor, os Estados evoluíram de fórmulas de independência e separação para fórmulas cooperativas que integram o poder central e os poderes territoriais em um único mecanismo de governo, no qual ambas as partes atuam de forma coordenada para lidar com problemas que vão além de suas esferas estritamente individuais. Nessa linha de raciocínio, o surgimento de uma ampla série técnica de instrumentos e mecanismos de conexão produziu uma interdependência estreita entre ambos os níveis de governo. O federalismo cooperativo é uma resposta às novas condições sociais e políticas dos Estados que intervêm ativamente nas relações econômicas e sociais, por meio das quais se adaptaram às novas demandas de eficácia e eficiência na ação pública. No entanto, essas novas relações não estão isentas dos problemas envolvidos em conciliar a unidade necessária com a maior pluralidade possível para preservar os beneficiários da estrutura federal do Estado e minimizar os novos riscos.⁴⁷

Federalismo cooperativo é sinônimo de centralização? Muitos estudos indicam, desde o início do século XX, que há um constante processo de centralização de poderes regulatórios e fiscais para governos nacionais das federações, mesmo período em que se desenvolveu o federalismo cooperativo e o Estado Social. Em 1927, o economista alemão Johannes Popitz formulou a sua teoria, chamada “Lei do poder de atração do maior orçamento”. Popitz, como acadêmico da Universidade Friedrich Wilhelms de Berlim e secretário de Estado do Tesouro Federal, estudou o processo político na Alemanha durante a transição do *Kaiserreich* para a República de Weimar. Concluiu que o governo federal se envolveu cada vez mais nos assuntos de governos estaduais e locais, destacando que estes últimos se encontravam sem recursos para executar a legislação do governo central e para superar situações de emergência locais. Defendia que, em uma consideração realista da política, o poder de atração do governo central torna-se inevitável. Popitz sustentava que não haveria um remédio eficaz contra a centralização de poder fiscal.⁴⁸

Nos Estados Unidos, Conti aponta que o federalismo cooperativo passou a dominar a partir do crescimento das receitas do poder central com a criação do imposto de renda federal pela Emenda XVI, em 1913, intensificando-se os gastos federais por meio de transferências intergovernamentais condicionadas.⁴⁹ Nesse sentido, Rovira reconhece uma tendência centralizadora de grande magnitude,

⁴⁷ ROVIRA, Enoch Alberti. El federalismo actual como federalismo cooperativo. *Revista Mexicana de Sociología*, v. 58, n. 4, p. 51-68, Oct./Dec. 1996.

⁴⁸ BLANKART, Charles B. The process of government centralization: a constitutional view. *Constitutional Political Economy*, v. 11, p. 27-39, 2000.

⁴⁹ CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*. São Paulo: Blucher Open Access, 2020, p. 265.

especialmente nos campos da política econômica e social. Adverte, no entanto, que esse movimento centralizador não conseguiu eliminar o federalismo e a pluralidade de núcleos de governo que ele representa.⁵⁰

De acordo com Conti, o interesse comum é o fundamento do aspecto cooperativo do federalismo e o elemento que viabiliza a existência de um mecanismo unitário de decisão, no qual participam todos os integrantes da federação. Em sua visão, as transferências intergovernamentais assumem um papel fundamental na busca pela atuação comum dos entes federativos e pela consecução dos fins de um planejamento de governo.⁵¹

De uma perspectiva comparada, a cooperação também é facilitada pela ausência de grandes jurisdições culturais, étnicas, religiosas ou linguísticas, como Quebec e Catalunha, e pela ausência de multiculturalismo territorialmente baseado, como na Bélgica e na Índia. Tais sistemas são repletos de incentivos para frustar a cooperação intergovernamental.⁵²

Ressalta-se que o federalismo cooperativo encontra-se intimamente ligado com o Estado Social (*welfare state*). Segundo Herbert Obinger, Francis G. Castles e Stephan Leibfried, o fenômeno do Estado Social influencia e é influenciado pelo federalismo. Segundo os autores, vários resultados de política social podem ser atribuídos ao federalismo, o qual pode afetar direta ou indiretamente: i) a dinâmica do desenvolvimento do Estado Social; ii) a generosidade do programa; iii) a uniformidade do programa entre estados ou províncias; iv) a extensão da redistribuição vertical; v) os padrões de intervenção em políticas sociais; e vi) o grau de experimentação e inovação política.⁵³

Sustentam os autores que há igualmente um processo de determinação que corre na outra direção. A política social pode afetar a estrutura federal ao impulsionar mudanças, pois: a) arranjos jurisdicionais são modificados à medida que aumentam as demandas por serviços de bem-estar social em todo o país – nesse caso, a crescente demanda por políticas de bem-estar social pode levar a pressões

⁵⁰ ROVIRA, Enoch Alberti. El federalismo actual como federalismo cooperativo. *Revista Mexicana de Sociología*, v. 58, n. 4, p. 51-68, Oct./Dec. 1996, p. 54-55.

⁵¹ CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*. São Paulo: Blucher Open Access, 2020, p. 309.

⁵² KINCAID, John. The rise of social welfare and onward march of coercive federalism. In: MEEK, Jack W.; THURMAIER, Kurt (ed.). *Networked governance: the future of intergovernmental management*. Los Angeles: Sage/CQ Press, 2011. p. 8-38, p. 27.

⁵³ OBINGER, Herbert; CASTLES, Francis G.; LEIBFRIED, Stephan. Introduction: Federalism and the Welfare State. In: OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. G. (ed.). *Federalism and the Welfare State*. New World and European Experiences. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 30-31.

por níveis comuns de provisão, bem como à centralização; tais demandas podem emanar do receio de um nivelamento por baixo, das exigências provinciais de alívio fiscal ou das disparidades regionais nos padrões sociais; e b) acordos fiscais intergovernamentais e intraestatais de bem-estar social são alterados ao longo do tempo. Nessa linha, defendem ser razoável argumentar que ambos os fluxos de efeitos dependem do tempo e de fatores contextuais, incluindo níveis de desempenho econômico e condições fiscais.⁵⁴

Por fim, a doutrina aponta vários benefícios da concentração de poderes no ente central. Os argumentos podem ser agrupados de forma útil nas seguintes categorias:

- a) Economia de custos – cuida-se basicamente dos benefícios de economias de escala. Tal como pode ser mais barato produzir certos bens ou serviços por intermédio da consolidação da produção ou da oferta, também pode ser mais barato consolidar certas atividades governamentais numa autoridade central. Maiores recursos para a elaboração de políticas no nível central também podem significar que problemas políticos difíceis são mais bem resolvidos no governo federal do que por meio de experiências em governos locais. Um princípio de funcionamento razoável para o federalismo fiscal é descentralizar todas as funções, exceto aquelas para as quais possa ser demonstrado que a provisão central é necessária devido a economias de escala. Isso ocorre quando os benefícios de um determinado tipo de bem ou serviço são usufruídos por grande parte da população nacional ou porque a uniformidade da provisão é um objetivo importante.⁵⁵
- b) Capacidade redistributiva – um fator importante na determinação dos limites da descentralização é até que ponto o governo, em geral, e o governo federal, em particular, são utilizados para fins redistributivos. Em geral, aqueles que dão mais peso ao papel redistributivo do governo tendem a apoiar um rol maior de competências para o governo federal em geral. A partir daí, confere-se atribuição de responsabilidade específica

⁵⁴ OBINGER, Herbert; CASTLES, Francis G.; LEIBFRIED, Stephan. Introduction: Federalism and the Welfare State. In: OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. G. (ed.). *Federalism and the Welfare State*. New World and European Experiences. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 30-31.

⁵⁵ HALBERSTAM, Daniel. Federalism: theory, policy, law. In: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, András. *The Oxford handbook of comparative constitutional law*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 18; BOADWAY, Robin W.; ROBERTS, Sandra; SHAH, Anwar. *Fiscal federalism dimensions of tax reform in developing countries*. Washington DC: World Bank Publications, 1994, p. 2.

de equalização fiscal ao governo federal. Aqueles que preferem menos interferência governamental na economia e menos redistribuição tendem a favorecer maior descentralização (uma vez que se pensa que a competição entre governos locais reduz a dimensão do setor público e sua capacidade de redistribuir).⁵⁶ A razão é que, com migração relativamente livre, a extensão da redistribuição que é viável no nível local é muito limitada. Qualquer comunidade que decida fornecer melhores moradias para pessoas de baixa renda, ou melhor atendimento médico, pode se encontrar diante de uma afluência dessas pessoas. As comunidades têm um incentivo para tentar parecer pouco atraentes para os vulneráveis sociais, para que eles se mudem para a próxima comunidade.⁵⁷

- c) Dificuldades interjurisdicionais e necessidade de uniformidade – essa categoria reflete problemas que surgem não devido ao tamanho, mas à multiplicidade de jurisdições locais. Esses problemas decorrem não somente devido aos custos crescentes de múltiplos núcleos realizarem as políticas públicas de forma diferente, mas também devido às dificuldades de coordenação de múltiplas jurisdições. Em razão disso, por exemplo, é difícil manter políticas redistributivas no nível do governo local, como reconheceu a Suprema Corte dos EUA ao defender as leis federais sobre desemprego. Além dessas despesas, os governos regulam as atividades do setor privado. A regulação do mercado de capitais deve ser claramente uma responsabilidade federal, devido à mobilidade do capital e à possibilidade de interferir na eficiência da união econômica interna. A regulamentação dos bens que são livremente comercializados por meio das fronteiras internas, como os transportes, as comunicações e a agricultura, também deve ser central. A regulação do mercado de trabalho é menos clara.⁵⁸ Adicionalmente, é desejável que o governo central iguale capacidades financeiras das comunidades. Para uma comunidade pobre fornecer o mesmo nível de serviços que uma rica, ela precisa aplicar taxas muito mais altas. De fato, há uma enorme variação nos gastos *per capita* e nas taxas de impostos em todo os Estados Unidos.⁵⁹

⁵⁶ BOADWAY, Robin W.; ROBERTS, Sandra; SHAH, Anwar. *Fiscal federalism dimensions of tax reform in developing countries*. Washington DC: World Bank Publications, 1994, p. 4.

⁵⁷ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector: fourth international student edition*. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 814.

⁵⁸ BOADWAY, Robin W.; ROBERTS, Sandra; SHAH, Anwar. *Fiscal federalism dimensions of tax reform in developing countries*. Washington DC: World Bank Publications, 1994, p. 3.

⁵⁹ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector: fourth international student edition*. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 815.

Por que preocupar-se mais com a desigualdade entre regiões associada aos bens públicos (e às taxas de impostos) do que com a desigualdade em geral? Há alguma razão pela qual deve haver programas federais específicos destinados a reduzir esse tipo específico de desigualdade? Se o objetivo é maior redistribuição, por que não impor um imposto federal progressivo, deixando então que os indivíduos escolham como gastar seu dinheiro? Se desejarem viver em comunidades que gastam mais ou menos em bens públicos locais, por que não permitir?

Stiglitz e Rosengard explicam essa necessidade por meio do conceito de igualitarismo específico (*specific egalitarianism*). Cuida-se de princípio segundo o qual o consumo de certas mercadorias não deve depender da renda nem da riqueza de alguém (ou de seus pais). A educação, o bem mais importante fornecido local e publicamente, é um desses bens para os quais se pode fazer o argumento mais forte pela igualdade de acesso. Embora governos centrais sejam mais eficientes para administrar programas de redistribuição de renda, o mesmo raciocínio explica por que frequentemente o dinheiro é transferido aos estados e municípios em vez de diretamente aos indivíduos. Distribuir dinheiro aos governos para propósitos específicos – como garantir que as crianças sejam protegidas das piores consequências da pobreza – pode ser uma maneira muito melhor de alcançar esses objetivos do que dar o dinheiro aos pais.⁶⁰

As decisões políticas frequentemente se desenrolam de maneira diferente no nível local e estadual do que no nível nacional: as elites locais podem ter uma influência desproporcional. Embora frequentemente se argumente que os governos mais próximos das pessoas são mais responsivos às suas necessidades, isso nem sempre é o caso, mesmo em democracias. Em muitos estados dos EUA, as áreas rurais têm um peso político desproporcional em relação à sua população. Como resultado, a política estadual pode ser muito mais conservadora, tendenciosa contra áreas urbanas e menos preocupada com questões de desigualdade.⁶¹

Por exemplo, os estados ficaram com a discricionariedade para aderir às disposições expandidas de *Medicaid* sob a Lei de Cuidados Acessíveis. A expansão tinha como objetivo reduzir o número de norte-americanos de baixa renda que não tinham acesso à assistência médica. Ressalta-se que, embora o governo federal estivesse pagando quase todos os custos, vários estados com o maior problema de falta de cobertura optaram por não participar. Claramente, eles não tinham os interesses de seus cidadãos mais carentes em mente. De acordo com Stiglitz e Rosengard, a resposta ao *Obamacare* nos EUA fornece uma ilustração dramática.

⁶⁰ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector: fourth international student edition*. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 816.

⁶¹ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector: fourth international student edition*. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 819.

Os estados mais pobres – aqueles com mais pessoas pobres sem cobertura de saúde – decidiram não aceitar o programa expandido de *Medicaid*, embora o governo federal estivesse pagando 90% dos custos. Isso inclui estados nos quais, um século após a libertação dos escravos, havia uma política ativa de privação de direitos – por exemplo, negar ou desencorajar os afro-americanos de votar por meio do uso da violência. Embora as leis de direitos civis tenham melhorado a situação, elas não levaram à participação plena dos afro-americanos. Nota-se que a decisão de rejeitar uma transferência praticamente gratuita dos custos médicos para o governo federal não foi tomada no interesse do grande número de pobres e sem seguro vivendo nesses estados.⁶²

Há, no entanto, argumentos contrários à provisão de programas destinados a reduzir a desigualdade na prestação de serviços públicos locais:

- i) Argumento da “soberania do consumidor” – sustenta que os indivíduos devem ser autorizados a escolher os bens que preferem. O governo federal não deve impor suas preferências (seja para alimentos, moradia ou educação) às comunidades locais. Programas destinados a reduzir a desigualdade na provisão de bens públicos locais (na medida em que são eficazes) distorcem padrões de consumo. Consequentemente, programas federais podem resultar em maior consumo de “bens públicos locais” e menos consumo de bens privados do que um programa redistributivo fornecendo dinheiro aos indivíduos.⁶³
- ii) A dificuldade de direcionar comunidades para redistribuição – um segundo argumento contra programas destinados a redistribuir renda entre comunidades (localidades, estados) é que tais programas não são bem direcionados. A maioria das comunidades é composta tanto por indivíduos ricos como pobres. Um programa destinado a redistribuir recursos para uma comunidade cuja renda média é baixa pode simplesmente resultar em uma redução na alíquota de imposto, destacando que os principais beneficiários do programa serão assim os indivíduos ricos dentro das comunidades pobres. Por outro lado, certos programas específicos, como o programa de almoço escolar, podem ser mais eficazes na redistribuição de renda para crianças do que programas destinados a redistribuir renda entre famílias.⁶⁴

⁶² STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector*: fourth international student edition. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 828-829.

⁶³ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector*: fourth international student edition. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 816.

⁶⁴ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector*: fourth international student edition. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 817.

- iii) Ineficiências de localização – um terceiro argumento é que programas que redistribuem renda entre comunidades resultam em ineficiências de localização. Eles distorcem as decisões dos indivíduos sobre onde morar e as decisões das empresas sobre onde se localizar.⁶⁵

Um problema referente às políticas de redistribuição de recursos entre regiões (equalização fiscal) é que o nível de impostos e serviços públicos fornecidos por uma comunidade não refletirá corretamente o seu potencial econômico. De acordo com Stiglitz e Rosengard, as ineficiências resultantes disso podem ser pequenas no curto prazo, mas podem se tornar grandes no longo prazo. Indivíduos serão encorajados a permanecer onde estão em vez de se mudar para localidades mais produtivas. De fato, pode ser melhor usar os mesmos fundos para subsidiar a emigração das áreas não produtivas. Da mesma forma, com novos sistemas de rodovias, pode não ser mais eficiente ter as maiores aglomerações de população associadas às cidades centrais. Assim, a ajuda às cidades centrais pode servir para perpetuar esses padrões de localização ineficientes.⁶⁶

3.4 A COERÇÃO INTERGOVERNAMENTAL E A CENTRALIZAÇÃO

Presente tanto em federações democráticas quanto autocráticas, a coerção intergovernamental é uma prática centralizadora do governo federal em que este é o principal formulador de decisões estatais, conseguindo impor sua vontade política unilateralmente sobre os governos estaduais e locais. A concentração de poderes em uma federação pode ocorrer em razão de diversos fatores não ligados necessariamente à imposição unilateral de políticas pelo governo nacional,⁶⁷ mas certamente essa coerção intergovernamental é um dos fatores determinantes para a natureza dessa centralização.

As práticas coercitivas são mais perceptíveis em autocracias ou em contextos autoritários em geral, mas a doutrina do federalismo comparado também reconhece a sua ocorrência em países democráticos (embora ocorra de forma mais sutil ou ambígua). Além dos limites impostos pelo Estado de Direito e pelas instituições

⁶⁵ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector*: fourth international student edition. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 817.

⁶⁶ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector*: fourth international student edition. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 817.

⁶⁷ Como é o caso do Estado Social (*welfare state*), que influencia e é influenciado pelo federalismo. OBINGER, Herbert; CASTLES, Francis G.; LEIBFRIED, Stephan. Introduction: Federalism and the Welfare State. In: OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. G. (ed.). *Federalism and the Welfare State*. New World and European Experiences. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 30-31.

federalistas, a principal diferença entre a coerção autoritária e a coerção democrática estaria na autoridade decisória dos entes subnacionais, que teriam maior poder de barganha nas democracias – situação distinta do regime autocrático, em que o ente central dispõe de maior gama de instrumentos coercitivos e centralizadores.⁶⁸

Alguns aspectos merecem atenção em relação à coerção intergovernamental: i) as imposições unilaterais de custos aos entes subnacionais (*unfunded mandates*); ii) a teoria do federalismo coercitivo nos Estados Unidos; iii) a coerção política em contextos autoritários; iv) a coerção eleitoral realizada por governos inseguros; e v) o argumento do federalismo cooperativo.

3.4.1 As imposições de custos aos entes subnacionais (*unfunded mandates*)

Existe uma diferença significativa entre ter a autoridade para gastar e ter a obrigação de gastar. Uma das formas mais notórias de coerção intergovernamental é o mecanismo dos *unfunded mandates* – ou seja, decisões federais com imposição de custos aos demais entes subnacionais, sem que haja a concessão do financiamento correspondente. Embora tenham constitucionalidade duvidosa, os *unfunded mandates* são um mecanismo político-financeiro relativamente comum no âmbito das federações.

Dada a variedade de ações potenciais abrangidas pela rubrica do federalismo coercitivo, as ações nacionais podem ser mais bem caracterizadas ao longo de um *continuum* de centralização e impacto fiscal que vai muito além do conceito popular de imposição de custos (*unfunded mandates*). As ações federais coercitivas, portanto, abrangem uma ampla gama de ferramentas que por vezes incluem elementos clássicos do federalismo cooperativo, como a presença de financiamento

⁶⁸ Sobre o tema, ver o estudo de Arretche, intitulado “O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes”, que analisa os fatores institucionais, estruturais e políticos que condicionaram o processo de descentralização das políticas sociais no Brasil a partir da promulgação da Constituição de 1988. A autora sustenta que a revalorização do federalismo brasileiro em 1988 – após a restauração das eleições diretas em todos os níveis de governo, pela consagração das autonomias estadual e municipal – transformou de maneira profunda o padrão das relações intergovernamentais no país. A gestão de políticas na área social passou a depender de sua adesão voluntária, em contraste com o período do regime da ditadura militar, no qual a União detinha instrumentos centralizadores e coercitivos para impor unilateralmente seus programas. ARRETCHÉ, Marta. *O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes*. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998, p. 249-250.

de transferências federais cobrindo parte dos custos. A imposição de custos por ordem do governo federal, entretanto, é a ferramenta coercitiva mais conhecida.⁶⁹

O governo federal dos Estados Unidos tem autoridade ampla (embora incerta) para impor custos aos estados, exigindo que executem uma política federal. Houve uma média anual de duas a três imposições legislativas de custos nas décadas de 1970 e 1980, ressaltando que os estados reclamaram que, frequentemente, não havia financiamento para essas imposições. Uma reforma na década de 1990 limitou seu uso, mas não impediu uma imposição extremamente custosa relacionada ao combate ao terrorismo. Os estados dos EUA igualmente reclamam sobre condições onerosas ligadas à ajuda de programas federais e frequentemente as chamam de *unfunded mandates*.⁷⁰

Por exemplo, a Lei dos Norte-Americanos com Deficiência (*Americans with Disabilities Act*) exigia que estados e municípios garantissem acesso a prédios públicos e transporte público para os deficientes. A reinstauração da Lei de Água Limpa (*Clean Water Act*) levou a questão a um impasse. As comunidades perceberam que teriam que pagar milhões por novas instalações de tratamento de esgoto. Os economistas, entretanto, apontaram que alguns desses “custos”, como os envolvidos na Lei de Água Limpa, não pediam às localidades que assumissem um ônus “injusto”; eles apenas exigiam que as localidades não impusessem uma externalidade sobre outras comunidades, tendo em vista que, ao não tratar adequadamente o esgoto, algumas comunidades estavam impondo custos a outras comunidades.⁷¹

Segundo Stiglitz e Rosengard, os críticos da imposição de custos argumentavam que, assim como o Congresso havia se comprometido a não aprovar despesas adicionais a menos que pudesse financiá-las, ele também deveria se comprometer a não impor custos adicionais de programas preexistentes a estados e comunidades a menos que os pagasse. A questão da imposição de custos também foi aproveitada por aqueles que queriam reduzir as atividades do governo de forma geral, como uma maneira de garantir, por exemplo, que nenhuma nova legislação ambiental pudesse ser aprovada. Foi precisamente esse aspecto que tornou a questão da imposição de custos tão alarmante.⁷²

⁶⁹ POSNER, Paul. The politics of coercive federalism in the Bush era. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 37, n. 3, p. 390-412, 2007, p. 391.

⁷⁰ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 18.

⁷¹ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector: fourth international student edition*. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 807.

⁷² STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector: fourth international student edition*. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 807.

O uso reiterado de decisões federais que impuseram custos aos entes subnacionais resultou em pressões para inibir esses tipos de legislações. O compromisso adotado pelo Congresso em 1995, a Lei de Reforma de Imposição de Custos (*Unfunded Mandates Reform Act* – UMRA), exigia que a legislação que impusesse custos às comunidades fosse acompanhada de uma estimativa de impacto desses custos nas finanças subnacionais. Assim, pelo menos, o Congresso poderia julgar se esses custos eram razoáveis e se os benefícios da legislação eram proporcionais a esses custos. A UMRA ainda está em vigor nos EUA. As mais de 10 mil estimativas de imposições de custos intergovernamentais apresentadas ao Congresso pelo Escritório de Orçamento do Congresso desde janeiro de 1996 tiveram um impacto positivo modesto ao tornar as imposições de custos federais propostas transparentes.⁷³

A UMRA de 1995 abordou principalmente um dos instrumentos do federalismo coercitivo – mandatos diretos por ordens estatutárias –, e essa definição relativamente estreita serviu para limitar não apenas a compreensão das implicações das decisões políticas nacionais para um sistema federal, mas também a eficácia potencial dessa reforma em influenciar essas decisões políticas.⁷⁴

A questão da imposição de custos não é exclusividade dos Estados Unidos. Em federações administrativas, como Alemanha e Espanha, os entes subnacionais têm a obrigação de cumprir as leis federais (normas gerais) e as disposições constitucionais. Ao mesmo tempo, normalmente se espera que lhes sejam fornecidos poderes de arrecadação de receitas adequados ou transferências para cumprir essas obrigações. Pode haver, contudo, ocasiões em que a obrigação de gastos não seja atendida por disposições de receitas adequadas. Na década de 1990, os estados alemães de Saarland e Bremen processaram com sucesso o governo federal sob a alegação de que não lhes haviam sido fornecidos fundos adequados para cumprir sua obrigação constitucional de garantir serviços governamentais iguais aos prestados em outras partes do país. No entanto, em 2006, o Tribunal Constitucional decidiu que tal financiamento pelo governo central só seria fornecido no futuro em caso de “estado de emergência federal”. Consequentemente, será difícil para um único estado reivindicar tais pagamentos de resgate no futuro.⁷⁵

As noções de coerção fiscal e o problema das imposições de custos nem sempre são claras e plenamente adaptáveis a outras federações. Nesse sentido, segundo

⁷³ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector*: fourth international student edition. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 807.

⁷⁴ POSNER, Paul. The politics of coercive federalism in the Bush era. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 37, n. 3, p. 390-412, 2007, p. 391-392.

⁷⁵ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 18.

Anderson, muitas constituições estabelecem vários princípios ou direitos a certos serviços básicos que poderiam ter grandes implicações de gastos, mas geralmente esses não são passíveis de julgamento, citando o caso do Brasil.⁷⁶

3.4.2 O federalismo coercitivo nos Estados Unidos

A doutrina do federalismo coercitivo é uma construção teórica originalmente concebida para analisar tendências centralistas e voluntaristas do governo federal dos Estados Unidos da América. Ressalta-se que Constituição estadunidense atribui responsabilidade global pelos domínios políticos a cada nível de governo, não havendo originalmente a previsão de competências concorrentes. Os defensores dessa doutrina não descartam uma possível confusão entre federalismo cooperativo e federalismo coercitivo, mas afirmam que os fenômenos não são idênticos.⁷⁷

De acordo com John Kincaid, o termo federalismo coercitivo descreve uma era na qual: i) o governo federal é o principal formulador de políticas públicas; ii) o governo federal consegue impor sua vontade política unilateralmente sobre os governos estaduais e locais; iii) frequentemente os agentes eleitos estaduais e locais são mais lobistas do que parceiros na formulação de políticas intergovernamentais; iv) as interações entre funcionários federais e funcionários estaduais e locais são mais consultas do que negociações; v) há poucos limites constitucionais para o exercício do poder federal; vi) a formulação de políticas cooperativas, quando ocorre, deve-se mais frequentemente à influência de grupos de interesse operando fora do sistema intergovernamental do que aos funcionários estaduais e locais operando dentro do sistema intergovernamental; e vii) todas as arenas importantes de tomada de decisão estadual e local são repletas de regras federais.⁷⁸

Paul Posner, por sua vez, ensina que o conceito de federalismo coercitivo abrange uma variedade de ações federais potenciais com efeitos centralizadores no sistema de dispersão territorial de poderes. As regulamentações intergovernamentais podem variar desde ordens diretas impostas aos governos subnacionais por

⁷⁶ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 18.

⁷⁷ KINCAID, John. The rise of social welfare and onward march of coercive federalism. In: MEEK, Jack W.; THURMAIER, Kurt (ed.). *Networked governance: the future of intergovernmental management*. Los Angeles: Sage/CQ Press, 2011. p. 8-38; POSNER, Paul. The politics of coercive federalism in the Bush era. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 37, n. 3, p. 390-412, 2007, p. 390-412.

⁷⁸ KINCAID, John. The rise of social welfare and onward march of coercive federalism. In: MEEK, Jack W.; THURMAIER, Kurt (ed.). *Networked governance: the future of intergovernmental management*. Los Angeles: Sage/CQ Press, 2011. p. 8-38, p. 13.

legislações federais até ações indiretas que forcem a mudança de políticas estaduais e locais. Essas últimas ações impõem mudanças como consequência de outras políticas federais independentes, por exemplo, as implicações das políticas federais de imigração para as clínicas de saúde locais.⁷⁹

Os principais elementos do federalismo coercitivo são: i) mudança do financiamento federal de governos subnacionais para transferência direta de renda para as pessoas; ii) condições de ajuda que obrigam os estados a cumprir políticas que muitas vezes estão fora do âmbito constitucional do Congresso; iii) normativas federais impostas sobre governos estaduais e locais; iv) preempções federais de poderes estaduais; v) restrições aos poderes de tributação e empréstimo de estados e locais; vi) nacionalização do Direito Criminal; vii) declínio das instituições intergovernamentais; viii) declínio da cooperação na formulação de políticas intergovernamentais; e ix) intervenções judiciais federais nos assuntos estaduais e locais.⁸⁰

Segundo Kincaid, o federalismo coercitivo emergiu no final da década de 1960, em grande parte devido a duas questões: i) queda da região sul dos Estados Unidos, defensora histórica dos direitos dos estados; e ii) colapso do sistema de partido político confederado baseado em condados, que existia há cerca de 145 anos. Tanto a região sul dos EUA quanto o sistema de partido político atuaram como barreiras às expansões do poder federal prejudiciais às prerrogativas dos governos estaduais e locais.⁸¹

De acordo com Tim Conlan, uma das mudanças mais profundas no federalismo estadunidense desde 1955 tem sido na combinação de instrumentos políticos empregados nas relações entre o governo federal, os estados e os governos locais. Essa alteração comportamental afastou o sistema de uma quase total dependência de transferência e incentivos (federalismo cooperativo), indo em direção a instrumentos que impõem sanções, preempção ou cooptação da autoridade estadual e local. Houve uma enorme expansão de normas federais impositivas durante as décadas de 1960, 1970 e 1980, tanto em números absolutos quanto na criação de novas formas mais intrusivas de regulamentação federal. Estima-se que as preempções federais da autoridade estadual e local tenham dobrado nas décadas de 1970 e 1980.

⁷⁹ POSNER, Paul. The politics of coercive federalism in the Bush era. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 37, n. 3, p. 390-412, 2007, p. 391.

⁸⁰ KINCAID, John. The rise of social welfare and onward march of coercive federalism. In: MEEK, Jack W.; THURMAIER, Kurt (ed.). *Networked governance: the future of intergovernmental management*. Los Angeles: Sage/CQ Press, 2011. p. 8-38, p. 13.

⁸¹ KINCAID, John. The rise of social welfare and onward march of coercive federalism. In: MEEK, Jack W.; THURMAIER, Kurt (ed.). *Networked governance: the future of intergovernmental management*. Los Angeles: Sage/CQ Press, 2011. p. 8-38, p. 13.

De acordo com alguns estudos, 348 das 513 leis de preempção federal promulgadas pelo Congresso desde 1790 foram adotadas após 1965.⁸²

Adicionalmente, dada a multiplicidade de arenas de relações intergovernamentais e a resistência por mais de 222 anos das características federais básicas da Constituição dos EUA, elementos das eras anteriores de federalismo cooperativo e dual operam simultaneamente sob o federalismo coercitivo estadunidense. Conforme Kincaid, o federalismo cooperativo continua a caracterizar a maioria da implementação de políticas intergovernamentais, enquanto o federalismo dual caracteriza a formulação de políticas dentro dos domínios de tomada de decisão ainda disponíveis para os governos estaduais e locais.⁸³

Segundo Posner, a coerção federativa pode ser obtida por meio de instrumentos políticos federais sutis, incluindo igualmente elementos clássicos do federalismo cooperativo como a presença de financiamento de programas federais cobrindo apenas parte dos custos. Nos Estados Unidos, a Comissão Consultiva sobre Relações Intergovernamentais (*Advisory Commission on Intergovernmental Relations*) definiu uma taxonomia de custos induzidos pelo governo federal, sugerindo ações políticas discretas que o governo federal pode tomar para aumentar os custos dos estados e locais, tais como: a) comandos diretos por ordem legislativa (*unfunded mandates*); b) transferências condicionadas, tanto específicas de programas quanto abrangentes; c) preempção estatutária total; d) preempção estatutária parcial; e) provisões do imposto de renda federal que afetam as bases tributárias estaduais e locais; f) ações regulatórias tomadas por tribunais e agências federais; g) atrasos regulatórios e não aplicação; e h) exposição federal de governos estaduais e locais a ações judiciais de responsabilidade.⁸⁴

Nos EUA, chegou à Suprema Corte um caso de coerção federativa no âmbito da política de assistência à saúde. Em março de 2010, o Congresso estadunidense aprovou a *Patient Protection and Affordable Care Act* (ACA). A ACA, entre outras coisas, exige que os estados expandam a elegibilidade do *Medicaid* sob pena de perderem todos os fundos deste. Criado em 1965, o *Medicaid* é um programa de direitos que financia a prestação de certos serviços de saúde a uma população específica. Esse programa é financiado conjuntamente pelo governo federal e pelos

⁸² CONLAN, Tim. From cooperative to opportunistic federalism: reflections on the half-century anniversary of the commission on intergovernmental relations. *Public Administration Review*, v. 66, n. 5, p. 663-676, 2006, p. 667.

⁸³ KINCAID, John. The rise of social welfare and onward march of coercive federalism. In: MEEK, Jack W.; THURMAIER, Kurt (ed.). *Networked governance: the future of intergovernmental management*. Los Angeles: Sage/CQ Press, 2011. p. 8-38, p. 14.

⁸⁴ POSNER, Paul. The politics of coercive federalism in the Bush era. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 37, n. 3, p. 390-412, 2007, p. 391.

estados, ressaltando que os estados escolhem se participam ou não. Atualmente, todos os 50 estados participam. Se um estado opta por participar, o ente deve seguir as regras federais para receber reembolso federal que compensa a maioria dos custos do *Medicaid* do estado. No entanto, é importante observar que várias dessas exigências podem ser dispensadas com a aprovação do Secretário de Saúde e Serviços Humanos (HHS).⁸⁵

O programa *Patient Protection and Affordable Care Act* (ACA): a) expande a elegibilidade do *Medicaid*, aumenta o acesso à cobertura de seguro saúde; b) expande os requisitos federais do mercado de seguros saúde privados; c) exige a criação de bolsas de seguro-saúde para fornecer acesso a seguro para indivíduos e pequenos empregadores; e, d) em alguns casos, obriga à prestação e compra de seguro saúde.⁸⁶

Após a promulgação da ACA, procuradores-gerais estaduais e outras entidades moveram ações judiciais contestando várias disposições da lei por motivos constitucionais. No caso *National Federation of Independent Business (NFIB) v. Sebelius*, a Suprema Corte, entre outras questões, decidiu que um mecanismo de execução para a expansão do *Medicaid* da ACA era inconstitucional. Notadamente, a retirada de todos os fundos federais do *Medicaid* no caso de não conformidade com os novos termos violava a Décima Emenda, segundo a qual “os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem proibidos por ela aos Estados, são reservados aos Estados respectivamente, ou ao povo”.⁸⁷ No entanto, o Tribunal prosseguiu, decidindo que a solução seria separar esse mecanismo de execução, tornando efetivamente voluntária a participação dos estados na expansão do *Medicaid*, independentemente da perda dos fundos.⁸⁸

Em geral, a expansão do *Medicaid* sob a ACA: i) aumenta a elegibilidade do *Medicaid* ao elevar os critérios de renda para determinadas pessoas; ii) adiciona benefícios obrigatórios e opcionais ao *Medicaid*; iii) aumenta os pagamentos federais correspondentes para determinados grupos de beneficiários e para serviços

⁸⁵ THOMAS, Kenneth R. *Medicaid and Federal Grant Conditions After NFIB v. Sebelius: Constitutional Issues and Analysis*. R42367.2. Congressional Research Service: Washington DC, 2012. p. 1-20.

⁸⁶ THOMAS, Kenneth R. *Medicaid and Federal Grant Conditions After NFIB v. Sebelius: Constitutional Issues and Analysis*. R42367.2. Congressional Research Service: Washington DC, 2012. p. 1-20.

⁸⁷ Tradução livre de: “[...] powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people”.

⁸⁸ THOMAS, Kenneth R. *Medicaid and Federal Grant Conditions After NFIB v. Sebelius: Constitutional Issues and Analysis*. R42367.2. Congressional Research Service: Washington DC, 2012. p. 1-20.

específicos prestados; iv) fornece novos requisitos e incentivos para os estados melhorarem a qualidade do atendimento e para incentivar o uso de serviços preventivos; e v) faz várias outras mudanças no programa *Medicaid*.⁸⁹

No caso *NFIB v. Sebelius*, o *Chief Justice* Roberts sustentou que o ônus econômico imposto pela retirada de todos os fundos federais do *Medicaid* ultrapassaria a linha da coerção. Embora o nível de gastos com o *Medicaid* em relação a determinados orçamentos estaduais possa variar, o Juiz Roberts caracterizou tais níveis como “a ameaça de perda de mais de 10% do orçamento geral de um Estado”.⁹⁰

3.4.3 Autoritarismo e coerção política na Rússia

Nas autocracias em que o Poder executivo nacional funciona como único agente de veto, a coerção do governo central sobre os governos estaduais e locais ocorre ordinariamente e, em alguns casos, de forma facilmente perceptível. Ressalta-se que uma autocracia pode apresentar traços formalmente federalistas.⁹¹ O que se deve levar em conta é que, em um sistema não democrático, o federalismo geralmente não proporciona garantias confiáveis de preservação das autonomias das unidades da federação, podendo ou não estruturar com clareza processos políticos e instituições básicas dessas estruturas descentralizadas⁹². Nesses contextos, há poucos ou não há instrumentos institucionais que forneçam aos governos subnacionais proteção contra as coerções do governo central, embora possa haver competição eleitoral e competição política em autocracias em alguma medida.⁹³

A Rússia pós-Constituição de 1993 é um exemplo dessa coerção intergovernamental em uma federação formalmente disciplinada. A adoção da constituição

⁸⁹ THOMAS, Kenneth R. *Medicaid and Federal Grant Conditions After NFIB v. Sebelius: Constitutional Issues and Analysis*. R42367. 2. Congressional Research Service: Washington DC, 2012. p. 1-20.

⁹⁰ THOMAS, Kenneth R. *Medicaid and Federal Grant Conditions After NFIB v. Sebelius: Constitutional Issues and Analysis*. R42367. 2. Congressional Research Service: Washington DC, 2012. p. 1-20.

⁹¹ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Tradução: Alfredo Gallego Anabitarte. 2. ed. Barcelona: Editorial Ariel, 1976, p. 384.

⁹² STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder da demos. *Dados*, v. 42, n. 2, 1999, p. 1.

⁹³ Na visão de Vladimir Gel'Man, há um denominador comum mínimo entre regimes democráticos e não democráticos: se as democracias se baseiam na competição eleitoral, os regimes não democráticos tendem a evitar ou, pelo menos, restringi-la, embora a competição política possa florescer em regimes autoritários em formas não eleitorais – que variam desde lutas ocultas entre grupos governantes até golpes brutais e violentos. GEL'MAN, Vladimir. *Authoritarian Russia: analyzing post-soviet regime changes*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2015, p. 6.

em 1993 é uma fase crucial na evolução do federalismo russo. De importância fundamental são os arts. 4º e 5º incluídos no capítulo 1 “Os Fundamentos do Sistema Constitucional”. O art. 4º consolida a soberania da Federação Russa, a supremacia da constituição e das leis federais em todo o território da Federação Russa e garante sua integridade e inviolabilidade. O art. 5º estabelece os princípios comuns do federalismo russo. Ele consagra a igualdade de todos os sujeitos da Federação Russa: repúblicas, territórios, regiões, cidades federais, uma região autônoma e áreas autônomas. A Rússia é definida como um Estado federal com base na delimitação dos escopos de autoridade e poderes entre os níveis nacional, regional e local (arts. 1º e 5º, parte 3).⁹⁴

Por um lado, a Constituição Russa de 1993 de fato simbolizou a rejeição de toda legitimidade soviética e, destarte, formou uma nova legitimidade baseada em tratados internacionais de direitos humanos e que incorporou normas das constituições nacionais europeias. Por outro lado, a lei básica de 1993 introduziu a forma original de governo que criou uma presidência hipertrofiada sem um sistema confiável de freios e contrapesos. O presidente nesse sistema não é apenas o chefe de estado, mas o guardião da constituição, que determina o curso da política interna e externa e tem grande poder de governar por meio de decretos juridicamente ilimitados.⁹⁵

Andrey Medushevskiy sustenta que o constitucionalismo atual da Rússia herdou algumas características do constitucionalismo nominal soviético, tais como: i) a ausência de normas de direitos humanos realizáveis; ii) a rejeição prática do controle judicial de constitucionalidade (apenas controle político ou ideológico); e iii) grande flexibilidade na interpretação normativa, pois o federalismo, a separação de poderes e o sistema judiciário são interpretados de muitas maneiras de acordo com a tradição de centralização político-socialista; iv) existência de “zonas reservadas”, por meio de prerrogativas delegadas e práticas informais que tornam o sistema administrativo e a burocracia efetivamente livres de controle legal e social eficaz;⁹⁶ e v) chefe do poder executivo nacional com legitimidade revolucionária (funções ideológicas do líder político) e colocado acima do sistema de separação de poderes.⁹⁷

⁹⁴ MEDUSHEVSKIY, Andrey. *Russian constitutionalism: historical and contemporary development*. New York: Routledge, 2006, p. 217.

⁹⁵ MEDUSHEVSKIY, Andrey. Law and revolution: the impact of Soviet legitimacy on post-Soviet constitutional transformation. *Telos*, v. 189, p. 121-135, 2019, p. 134.

⁹⁶ MEDUSHEVSKIY, Andrey. Law and revolution: the impact of Soviet legitimacy on post-Soviet Constitutional transformation. *Telos*, v. 189, p. 121-135, 2019, p. 125-134.

⁹⁷ De acordo com Andrey Medushevskiy, o elemento-chave do sistema político, o poder ilimitado do líder comunista como verdadeiro chefe de estado, é uma característica permanente

Na Rússia, as instituições políticas complementares que garantiriam a autonomia e participação dos entes subnacionais⁹⁸ apresentam algumas falhas estruturais que transformam o presidente no único agente de veto da federação, tais como: i) a constituição não define claramente a distribuição de competências entre os membros da federação, havendo excesso de normas ambíguas e deliberadamente vagas; ii) o processo de emenda constitucional não é visto como um obstáculo às mudanças constitucionais, mas sim como um procedimento “técnico” para a correção das normas; iii) embora a Constituição de 1993 tenha sido inspirada nos modelos estadunidense e europeu, há um distanciamento do padrão normativo clássico de dispersão de poderes de uma democracia liberal; iv) a Câmara Alta pouco representa interesses regionais na prática; v) quem resolve as disputas entre as unidades da federação é o presidente da república e não um tribunal independente;⁹⁹ vi) o decreto presidencial é juridicamente ilimitado, sobrepondo-se aos atos do Poder

e estável do regime político soviético, que se reproduziu em diferentes estágios de seu desenvolvimento e foi semelhante em outros sistemas políticos com a mesma linhagem ideológica. O líder do partido era o sumo sacerdote de um culto ideológico, o mediador em todos os conflitos entre instituições e grupos de elite, bem como o projetista de todo o sistema político, que declarava e explicava oficialmente suas prioridades e sua mudança. Sua legitimidade não se baseava na constituição (que fixava a instituição atípica do chefe de estado coletivo, o Presidium do Soviete Supremo, como o “presidente” soviético), mas em normas ideológicas extraconstitucionais e nas supostas qualidades pessoais únicas do líder como teórico ou político (o “culto à personalidade”, como o termo pejorativo oficialmente adotado, é a melhor definição dessa natureza carismática da liderança soviética). MEDUSHEVSKIY, Andrey. Law and revolution: the impact of Soviet legitimacy on post-Soviet constitutional transformation. *Telos*, v. 189, p. 121-135, 2019, p. 126-127.

⁹⁸ Conforme disposto no Capítulo 1, para assegurar a autonomia e participação dos componentes da federação, emergem instituições políticas complementares, a saber: i) uma constituição escrita, que delinea de forma precisa a distribuição de competências entre os entes federativos; ii) normas constitucionais mais rigorosas para modificações legislativas que impactam os direitos dos Estados; iii) instâncias nacionais que consideram a representação territorial, comumente uma assembleia legislativa; e iv) um tribunal encarregado de resolver litígios entre as unidades federativas. ARRETCHÉ, Marta. Estados federativos e unitários: uma dicotomia que pouco revela. *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, n. 74, p. 1-17, 2020, p. 5; OBINGER, Herbert; CASTLES, Francis G.; LEIBFRIED, Stephan. Introduction: Federalism and the Welfare State. In: OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. G. (ed.). *Federalism and the Welfare State*. New World and European Experiences. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

⁹⁹ MEDUSHEVSKIY, Andrey. Law and revolution: the impact of Soviet legitimacy on post-Soviet constitutional transformation. *Telos*, v. 189, p. 121-135, 2019, p. 127; MEDUSHEVSKIY, Andrey. *Russian constitutionalism: historical and contemporary development*. New York: Routledge, 2006, p. 221;

Legislativo;¹⁰⁰ e vii) predominância de instituições informais na federação russa que operam fora do princípio do Estado de Direito – notadamente a utilização estratégica pelo Kremlin de mecanismos de intimidação, violência, fraude eleitoral e repressão contra autoridades regionais e locais, opositores políticos, veículos da mídia e protestos da população.¹⁰¹

O principal período de coerção intergovernamental e de centralização de autoridade na Rússia pós-soviética ocorreu entre 2003 e 2008, por meio de inúmeras reformas políticas e fiscais, apesar dos protestos de representantes dos municípios e dos partidos de esquerda da Duma Estatal. O ponto crítico ocorreu durante o período de 2003-2006, quando foi aprovado um número de leis que enfraqueceram severamente os poderes e competências das regiões, e transformaram a Rússia em um Estado unitário *de facto*. Desde 2005, mais de uma década se passou no desenvolvimento adicional do federalismo russo.¹⁰²

¹⁰⁰ A maneira como a questão do estado de emergência é tratada é de extrema importância para democracias instáveis. As questões relacionadas à sua imposição e à restrição de direitos e liberdades no país são regulamentadas no art. 56 da Constituição da Federação Russa de 1993, em consonância com o art. 4º do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. O presidente da Federação Russa, no entanto, tem a oportunidade de governar por decretos tanto sob o estado de emergência quanto sem a sua imposição. Enquanto no primeiro caso os decretos devem ser aprovados pela câmara alta, no segundo caso isso não é necessário. Mas quando nenhum estado de emergência é imposto, os direitos e liberdades podem ser restritos por lei federal indefinidamente, se as autoridades acreditarem que “isso é necessário para a proteção dos fundamentos do sistema constitucional, da moralidade, da saúde, dos direitos e interesses legítimos de outras pessoas, para garantir a defesa do país e a segurança do estado” (Parte 3, art. 55). Isso implica uma possibilidade prática, em momentos de crise, de realizar virtualmente todas as medidas do estado de emergência sem a sua imposição formal (como foi o caso durante a Guerra da Chechênia). O poder do presidente, que “é o garantidor da constituição” (Parte 2, art. 80) MEDUSHEVSKIY, Andrey. *Russian constitutionalism: historical and contemporary development*. New York: Routledge, 2006, p. 227.

¹⁰¹ YUSHKOV, Andrey; SAVULKIN, Lev; NINA, Oding. Intergovernmental relations in Russia: still a pendulum? *Public Administration Issues*, Higher School of Economics, n. 5, p. 38-59, 2017, p. 41; GEL'MAN, Vladimir. *Authoritarian Russia: analyzing post-soviet regime changes*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2015, p. 112-125; GEL'MAN, Vladimir. The unrule of law in the making: the politics of informal institution building in Russia. *Europe-Asia Studies*, v. 56, n. 7, p. 1021-1040, 2004, p. 1023; MEDUSHEVSKIY, Andrey. *Russian constitutionalism: historical and contemporary development*. New York: Routledge, 2006, p. 229.

¹⁰² YUSHKOV, Andrey; SAVULKIN, Lev; NINA, Oding. Intergovernmental relations in Russia: still a pendulum? *Public Administration Issues*, Higher School of Economics, n. 5, p. 38-59, 2017, p. 48-51.

É possível distinguir decisões específicas sobre a mudança de orçamentos e legislação tributária, acompanhadas pela implementação de programas governamentais, bem como certas mudanças nos aspectos políticos e administrativos das relações intergovernamentais. Todas essas diversas decisões ocorreram consequentemente ou simultaneamente, mas seu vetor foi unidirecional, com a predominância da centralização em prol da estabilidade declarada das finanças públicas e da manutenção do controle político sobre os níveis inferiores de governo.¹⁰³

No âmbito da reforma política, destacam-se as seguintes medidas impostas pelo governo central russo entre 2003 e 2008: a) abolição das eleições dos governadores regionais em 2004 o estabelecimento de direitos adicionais do presidente para destituir governadores e legislaturas regionais; b) retorno das eleições dos governadores regionais em 2005, mas com significativas restrições e filtros coordenados pelo Kremlin; c) mudança no procedimento das eleições para o Parlamento Nacional, minando o poder político das regiões; d) nacionalização da legislação sobre autogoverno local (Lei Federal n. 1.319/2003); e) adoção e alterações significativas nas leis federais que regulam os poderes e responsabilidades dos governos subnacionais, com a transferência de vários poderes da competência conjunta do governo federal e das regiões para a competência exclusiva do centro federal; f) fusões de regiões; e g) estabelecimento de um sistema de semipartidos em todos os níveis de governo.¹⁰⁴

Essas medidas políticas centralizadoras não pararam após 2008. Em 2014, houve novas emendas à Constituição referentes à formação do Conselho da Federação (Lei Constitucional Federal n. 2, de 05.02.2014, e Lei Constitucional Federal n. 11, de 21.07.2014), que introduziram a chamada quota presidencial de senadores (não mais que 10%), nomeados e demitidos pelo presidente. Embora essas emendas tenham sido discutidas muito menos do que mudanças anteriores que estenderam os mandatos do presidente e da Duma Estatal (câmara baixa), elas contribuíram para a redução adicional do papel e da representação das regiões na Assembleia Federal.¹⁰⁵

¹⁰³ YUSHKOV, Andrey; SAVULKIN, Lev; NINA, Oding. Intergovernmental relations in Russia: still a pendulum? *Public Administration Issues*, Higher School of Economics, n. 5, p. 38-59, 2017, p. 48-51.

¹⁰⁴ YUSHKOV, Andrey; SAVULKIN, Lev; NINA, Oding. Intergovernmental relations in Russia: still a pendulum? *Public Administration Issues*, Higher School of Economics, n. 5, p. 38-59, 2017, p. 41-48.

¹⁰⁵ YUSHKOV, Andrey; SAVULKIN, Lev; NINA, Oding. Intergovernmental relations in Russia: still a pendulum? *Public Administration Issues*, Higher School of Economics, n. 5, p. 38-59, 2017, p. 52-53.

No âmbito da reforma fiscal, por sua vez, ressaltam-se as seguintes medidas coercitivas no período entre 2003 e 2008: a) diminuição radical da autonomia tributária das regiões e municípios, visto que o número de impostos regionais e locais foi significativamente reduzido nas novas edições do Código Tributário e do Código Orçamentário – a Lei Federal n. 120 e a Lei Federal n. 95, de 29.07.2004, aboliram vários impostos regionais; b) redistribuição adicional de impostos em favor do governo central; c) redução de poderes das regiões nos campos de recursos naturais, madeira e água; d) supressão da possibilidade de concessão de incentivos econômicos por governos subnacionais e sua substituição por incentivos políticos concedidos pelo governo central; e) fortalecimento da dependência das regiões e municípios em relação às transferências; f) descentralização das responsabilidades de despesas obrigatórias sem contrapartida no financiamento (*unfunded mandates*), na medida em que a Lei Federal n. 1.319/2003 pressupunha a divisão dos municípios em vários níveis, equalização intermunicipal obrigatória, transferindo a responsabilidade pela resolução de questões de importância local para os municípios sem fornecer os recursos necessários para implementar os poderes; e g) abolição da norma que estabelecia que as receitas fiscais dos orçamentos regionais não deveriam ser inferiores a 50% das receitas consolidadas do orçamento da federação russa (art. 48 do Código Orçamentário revogado pela Lei Federal n. 120, de 20.08.2004).¹⁰⁶

Globalmente, as regiões e municípios da Rússia se tornaram mais dependentes do governo federal após 1998, e sua parcela de receitas no orçamento consolidado da federação russa diminuiu de 57% em 1998 para 46% em 2000 e 38% em 2002-2003. Além da centralização linear das receitas fiscais no orçamento federal, houve tendência de diminuição na diversificação das receitas fiscais regionais devido à transferência de todos os recebimentos do IVA para o nível federal e à abolição do imposto sobre a manutenção de habitação, bem como alguns outros impostos.¹⁰⁷

Após a centralização de receitas no âmbito do governo central russo, chama atenção a legislação federal de responsabilidade fiscal que prevê punições para os governos subnacionais em casos de violações.¹⁰⁸ O incentivo mais visível para os

¹⁰⁶ YUSHKOV, Andrey; SAVULKIN, Lev; NINA, Oding. Intergovernmental relations in Russia: still a pendulum? *Public Administration Issues*, Higher School of Economics, n. 5, p. 38-59, 2017, p. 41-49.

¹⁰⁷ YUSHKOV, Andrey; SAVULKIN, Lev; NINA, Oding. Intergovernmental relations in Russia: still a pendulum? *Public Administration Issues*, Higher School of Economics, n. 5, p. 38-59, 2017, p. 45.

¹⁰⁸ Conforme as metas financeiras impostas aos entes subnacionais, as seguintes medidas e determinações devem ser seguidas nos casos de mau desempenho fiscal: i) o salário dos funcionários regionais ou os gastos totais com salários não devem exceder o teto estabelecido pelo governo federal; ii) o governo regional deve seguir as orientações do Ministério

governos subnacionais aumentarem seus esforços de arrecadação são as sanções federais por baixa capacidade tributária e altas necessidades de gastos. No entanto, essas sanções são improváveis de melhorar o desempenho financeiro das regiões pobres, porque elas têm bases tributárias fracas e baixa autonomia fiscal, para começar – principalmente após as reformas fiscais centralizadoras de receitas.¹⁰⁹

A última edição do Código Orçamentário russo também previu sanções semelhantes contra baixo desempenho financeiro pelos governos locais. Outra medida do programa destinada a incentivar o crescimento regional foi a emenda da fórmula de alocação de transferências para beneficiar as regiões que demonstraram crescimento econômico acima da média. O programa também propôs dar recompensas às regiões e municípios que mais progrediram em suas práticas de gestão das finanças públicas. Foi proposto um procedimento formal para monitorar a qualidade da gestão financeira pública em todas as regiões.¹¹⁰ Em suma, trocou-se a autonomia tributária dos entes subnacionais por um sistema de dependência de transferências em que o governo federal oferece incentivos por meio de normas premiais e normas punitivas.

3.4.4 Brilhantismo trágico e a coerção eleitoral no México

Uma forma não menos usual de coerção do governo central é aquela realizada sobre eleições regionais e locais por meio de instrumentos normativos e fiscais. Essa prática interfere no livre exercício do voto pelos cidadãos nas eleições, assim como na autonomia dos entes subnacionais responsáveis pela execução descentralizada de políticas públicas.

Weingast denomina “brilhantismo trágico” (*tragic brilliance*) o mecanismo utilizado por um regime autoritário ou pouco democrático que permite ao governo perverter as eleições por meio do contingenciamento de transferências fiscais

das Finanças federal para eliminar atrasos de pagamento iii) os governos regionais devem reduzir o déficit orçamentário e a dívida governamental; iv) os gastos regionais são limitados a questões explicitamente listadas como responsabilidades de despesas regionais na legislação federal. A depender do caso, o governo regional deve assinar um acordo com o Ministério das Finanças federal para aumentar a eficiência dos gastos regionais e melhorar a arrecadação, destacando que o governo federal audita os relatórios de execução orçamentária regional no final do ano. ANDREEVA, Elena *et al.* *Intergovernmental reforms in the Russian Federation: one step forward, two steps back?* Washington DC: The World Bank, 2009, p. 47.

¹⁰⁹ ANDREEVA, Elena *et al.* *Intergovernmental reforms in the Russian Federation: one step forward, two steps back?* Washington DC: The World Bank, 2009, p. 47.

¹¹⁰ ANDREEVA, Elena *et al.* *Intergovernmental reforms in the Russian Federation: one step forward, two steps back?* Washington DC: The World Bank, 2009, p. 47.

e de benefícios assistenciais. Controlando recursos e benefícios, o governo central transforma as eleições em mecanismo de controle social ao invés de escolha do cidadão. O mecanismo do brilhantismo trágico representa a patologia tanto da democracia quanto da descentralização. Na visão de Weingast, o instrumento é trágico porque força os cidadãos inclinados à oposição a desempenharem um papel ativo na manutenção de um regime que prefeririam substituir. Por outro lado, a operação também é brilhante, porquanto autoritários usam sua discricionariedade política para criar dependência política e subserviência, ao mesmo tempo que fornecem a aparência externa de eleições, escolha e democracia.¹¹¹

De acordo com Diaz-Cayeros, um sistema federal pode ser definido por duas condições (necessárias e suficientes). Em primeiro lugar, os executivos estaduais (ou provinciais) devem emergir de eleições realizadas dentro da jurisdição estadual (ou provincial), independentemente da eleição nacional. Em segundo lugar, estados (ou províncias) devem contar com autoridade fiscal inerente. Segundo o autor, tal definição de federalismo não é incompatível com outras caracterizações encontradas na literatura. No entanto, essa definição destaca as condições de representação e tributação em sistemas federais. Na medida em que os executivos estaduais são produtos de eleições estaduais e, uma vez no cargo, dispõem de uma base tributária independente, pode-se dizer que residem em um regime federal.¹¹²

Geralmente, a democracia no Ocidente desenvolvido atende à condição de governo limitado – esses países impõem limites credíveis ao que os representantes democraticamente eleitos podem fazer. Os cidadãos desfrutam de uma ampla gama de direitos, bens e serviços públicos por meio do exercício da cidadania – e não com base em uma relação política com aqueles no poder. Em particular, a existência de serviços públicos locais essenciais (como água, eletricidade, educação, esgoto, coleta de lixo e manutenção de estradas) não depende de em quem um indivíduo ou uma localidade vota.¹¹³

Em muitos regimes autoritários e democracias frágeis, as eleições frequentemente diferem dramaticamente desse ideal. No México, sob o PRI (Partido Revolucionário Institucional) – que praticamente monopolizou o poder de 1930 até o início dos anos 1990 –, as eleições serviam a um propósito muito diferente da escolha dos cidadãos. Embora o México seja um sistema federal há muito tempo, o PRI engendrou um sistema bastante centralizado, onde o governo central arrecada

¹¹¹ WEINGAST, Barry R. Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development. *World Development*, v. 53, p. 14-25, 2014, p. 19-20.

¹¹² DIAZ-CAYEROS, Alberto. *Federalism, fiscal authority, and centralization in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2006, p. 10.

¹¹³ WEINGAST, Barry R. Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development. *World Development*, v. 53, p. 14-25, 2014, p. 19.

a maior parte da receita e financia a maioria das despesas estaduais e locais por meio de transferências.¹¹⁴

Quando o sistema político hegemônico foi estabelecido, os governadores tinham autoridade política, mas ela era significativamente influenciada pelo governo central. Embora os governadores estaduais fossem o ponto focal do sistema político local, suas principais decisões políticas eram tomadas em consulta com o presidente e alguns de seus ministros. Toda a trajetória política de um governador, desde a nomeação pelo partido até a seleção de um sucessor, era controlada pela autoridade central.¹¹⁵ Nos anos 1980, o governo municipal médio recebia mais de 80% de sua receita do governo central e de governos estaduais.¹¹⁶

Embora esse padrão de geração de receitas e gastos esteja de acordo com o recomendado pela teoria clássica do federalismo fiscal, seu objetivo não era promover o bem-estar dos cidadãos. Em vez disso, o PRI usava sua discricionariedade sobre a receita para ameaçar as localidades que apoiavam a oposição, retirando os fundos para financiar os governos locais. A maioria dos serviços locais requer receitas substanciais. A ameaça de retirar a receita forçava os cidadãos favoráveis à oposição a enfrentar um dilema: votar na oposição significava um nível muito menor de serviços públicos. Essa ameaça crível fazia com que a maioria dos eleitores moderados com inclinação para a oposição apoiasse o PRI. A centralização da receita, portanto, conferia ao PRI a discricionariedade para forçar a maioria dos eleitores a apoiá-lo nas urnas, mesmo aqueles que preferiam a oposição.¹¹⁷

Como evidência, Weingast sustenta que, quando as duas primeiras cidades, Ciudad Juarez e Chihuahua, votaram na oposição em 1983, as cidades perderam cerca da metade de seus orçamentos.¹¹⁸ Da mesma forma, em um estudo de aproximadamente 1.800 dos 2.400 municípios mexicanos de um período mais recente, apontam-se evidências econométricas mostrando que os municípios que apoiaram a oposição receberam, em média, um quarto a menos de receita.¹¹⁹

¹¹⁴ DIAZ-CAYEROS, Alberto. *Federalism, fiscal authority, and centralization in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2006, p. 99.

¹¹⁵ DIAZ-CAYEROS, Alberto. *Federalism, fiscal authority, and centralization in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2006, p. 99.

¹¹⁶ WEINGAST, Barry R. Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development. *World Development*, v. 53, p. 14-25, 2014, p. 20.

¹¹⁷ WEINGAST, Barry R. Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development. *World Development*, v. 53, p. 14-25, 2014, p. 20.

¹¹⁸ WEINGAST, Barry R. Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development. *World Development*, v. 53, p. 14-25, 2014, p. 20.

¹¹⁹ DIAZ-CAYEROS, Alberto; MAGALONI, Beatriz; WEINGAST, Barry R. *Tragic brilliance: equilibrium hegemony and democratization in Mexico*. Hoover Institution, Stanford University, 2003, p. 1-38.

A reforma agrária no México revela outro aspecto do mecanismo de brilhantismo trágico: as políticas de reforma muitas vezes falham por *design*. O governo central projetou a reforma agrária no México para criar dependência política. Durante muito tempo, os camponeses que recebiam terras o faziam como comunidades, e não como indivíduos, não podendo vender, arrendar ou usar a terra como garantia. Segundo Weingast, essas políticas criaram coletividades agrícolas que estavam mais próximas do espírito das fazendas coletivas soviéticas do que dos tipos de reforma agrária que aumentaram o crescimento econômico no Japão, Coreia e Taiwan, onde sistemas de direitos de propriedade privada criaram um uso da terra muito mais eficiente.¹²⁰

A reforma agrária mexicana produziu fazendas marginais, ressaltando que muitas das coletividades requeriam subsídios na forma de água, sementes e fertilizantes para garantir o sustento. Os subsídios, por sua vez, criaram dependência política: enquanto as fazendas permaneciam marginais, os agricultores tinham que apoiar o PRI para manter seus subsídios.¹²¹

Segundo Weingast, o mecanismo do brilhantismo trágico revela uma motivação política pela qual regimes em países em desenvolvimento centralizam a autoridade de política e tributação em comparação com os países desenvolvidos. A centralização proporciona aos regimes políticos inseguros uma alavanca política sobre os governos locais e os cidadãos. Ao fazer com que a entrega de bens e serviços públicos locais básicos dependa de em quem os cidadãos votam, o regime vigente restringe de uma vez só a capacidade dos cidadãos de expulsar os políticos ímprobos, de exercer autonomia fiscal e de influenciar políticas públicas.¹²²

Conclui o autor que, para que a democracia sirva como um mecanismo de liberdade e escolha, ela deve estar inserida em instituições que restrinjam o uso da autoridade fiscal discricionária pelo governo para ameaçar os eleitores que votam na oposição.¹²³

3.5 O LABORATÓRIO (INOVAÇÃO) INTERGOVERNAMENTAL

Também denominado federalismo laboratorial, um dos argumentos tradicionais a favor da descentralização fiscal é o seu incentivo ao desenvolvimento,

¹²⁰ WEINGAST, Barry R. Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development. *World Development*, v. 53, p. 14-25, 2014, p. 20.

¹²¹ WEINGAST, Barry R. Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development. *World Development*, v. 53, p. 14-25, 2014, p. 20.

¹²² WEINGAST, Barry R. Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development. *World Development*, v. 53, p. 14-25, 2014, p. 20.

¹²³ WEINGAST, Barry R. Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development. *World Development*, v. 53, p. 14-25, 2014, p. 20.

à inovação e à experimentação com novas formas de política pública. O governo central, estados e municípios devem poder reformar políticas públicas para atender a novas necessidades econômicas e sociais. O sistema federal permite que um ente federado teste novas ideias sem trazer risco para o país. Em suma, o federalismo permite que um povo tente experimentos que não poderiam ser realizados com segurança em um grande país centralizado.¹²⁴

Na declaração mais famosa sobre essa modalidade de federalismo, o *Justice Louis Brandeis* da Suprema Corte estadunidense afirmou, em 1932, que:

Deve haver poder nos Estados e na Nação para reformar, por meio da experimentação, nossas práticas e instituições econômicas para atender às necessidades sociais e econômicas em mudança. [...] Impedir a experimentação em questões sociais e econômicas é uma responsabilidade grave. A negação do direito de experimentar pode trazer sérias consequências para a nação. É um dos felizes incidentes do sistema federal que um único Estado corajoso possa, se seus cidadãos assim escolherem, servir como um laboratório e tentar novas experiências sociais e econômicas sem risco para o restante do país.¹²⁵

Oates explica o federalismo laboratorial por meio de três vértices: i) a inovação oriunda do governo local; ii) a inovação originada do governo central; e iii) a externalidade informacional dos experimentos de políticas públicas.

A inovação oriunda do governo local é a prática experimental mais divulgada quando se trata de federalismo laboratorial. Segundo Oates, nos Estados Unidos, houve várias instâncias em que importantes inovações políticas foram introduzidas primeiro por governos estaduais ou locais e posteriormente se espalharam para uso mais amplo em outros estados ou, em alguns casos, em nível nacional. O seguro-desemprego, por exemplo, era uma política estadual antes de o governo federal efetivamente torná-lo obrigatório em todos os estados na década de 1930. Outro exemplo é a tributação da gasolina: Oregon impôs o primeiro imposto sobre gasolina em 1919, muito antes da introdução do primeiro imposto federal sobre

¹²⁴ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 326; ROSE-ACKERMAN, Susan. Risk taking and reelection: does federalism promote innovation? *The Journal of Legal Studies*, v. 9, n. 3, p. 593-616, 1980, p. 593-595.

¹²⁵ Tradução livre de: "There must be power in the States and the Nation to remold, through experimentation our economic practices and institutions to meet changing social and economic needs. [...] To stay experimentation in things social and economic is a grave responsibility. Denial of the right to experiment may be fraught with serious consequences to the nation. It is one of the happy incidents of the federal system that a single courageous State may, if its citizens choose, serve as a laboratory; and try novel social and economic experiments without risk to the rest of the country." UNITED STATES OF AMERICA. U. S. Supreme Court. *New State Ice Co. v. Liebmann*, 285 U.S. 262, 1932.

gasolina em 1932. No campo da regulação ambiental, a Califórnia implementou os primeiros padrões de emissões para veículos motorizados em 1959, mais de uma década antes da introdução de padrões nacionais. Como exemplo dessa abordagem, um importante novo instrumento fiscal projetado e introduzido pelos governos estaduais é o fundo de estabilização orçamentária, também conhecido como “fundo para dias chuvosos” (*rainy day fund*).¹²⁶

Na década de 1970, cinco governos estaduais introduziram uma nova instituição fiscal para amortecer as finanças públicas estaduais contra os choques produzidos pela variabilidade cíclica nas receitas e despesas. Isso não quer dizer que os estados haviam ignorado completamente o problema da volatilidade orçamentária; muitos mantinham regularmente algum tipo de superávit no fundo geral durante os períodos de expansão para serem utilizados durante recessões. No entanto, a introdução dos fundos de estabilização orçamentária envolveu a criação legislativa formal de um “fundo para dias chuvosos” com regras explícitas para depósitos, retiradas e reposição. O apelo geral dos fundos estabilizadores logo se tornou aparente, havendo uma onda de novas adoções desses fundos na década de 1980: 23 estados adicionais introduziram essas medidas durante essa década. Atualmente, existem apenas cinco estados sem um fundo de estabilização nos EUA.¹²⁷

É igualmente possível a inovação mediante iniciativa do governo federal. Oates defende que não há, em princípio, nada que impeça o governo central de se envolver em experimentos sociais e econômicos limitados sem comprometer toda a nação com uma nova forma de política pública. Sustenta o autor que houve uma série de tais experimentos nos EUA envolvendo, por exemplo, programas de manutenção de renda e habitação, que forneceram resultados valiosos indicando como os beneficiários de transferências de renda ou *vouchers* de habitação respondem a várias formas desses programas e a diferentes valores dos parâmetros-chave. O caso para o federalismo laboratorial como exclusividade de experimentos por entes subnacionais, portanto, não é totalmente convincente, segundo o autor. No entanto, Oates vindica que a gama de experimentação ocorrendo nos cinquenta estados norte-americanos abrangeria uma variedade maior de abordagens quanto a um problema social ou econômico do que um conjunto de experimentos projetados centralmente.¹²⁸

¹²⁶ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 326-328.

¹²⁷ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 326-328.

¹²⁸ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 326-328.

Um grande exemplo dessa abordagem seria o desenvolvimento de um novo instrumento regulatório: o comércio de emissões ou sistemas de “*cap-and-trade*”. Neste caso de federalismo regulatório, o ímpeto para a introdução de sistemas de comércio de emissões veio no nível do governo central como resultado de uma espécie de compromisso durante um sério confronto entre a *U.S. Environmental Protection Agency* (EPA) e os estados sobre o progresso sob o recém-aprovado *Clean Air Act* (CAA). Sob as disposições do CAA de 1970, a EPA estabeleceu metas para concentrações permitidas de certos poluentes do ar (conhecidos como “poluentes do ar críticos”). Os estados foram encarregados da responsabilidade de projetar programas (chamados de Planos de Implementação Estadual ou SIP) que alcançariam essas metas até 1975, posteriormente prorrogadas para 1977.

De acordo com Oates, o sucesso geral dos sistemas de *cap-and-trade* nos EUA levou à sua adoção em escala internacional. Eles se tornaram um importante instrumento político para enfrentar as mudanças climáticas globais. Sob o quadro de Kyoto, a experiência dos EUA com o comércio de emissões serviu de base para um enorme novo sistema de *cap-and-trade* na União Europeia para reduzir as emissões de carbono aos limites especificados nos acordos de Kyoto.¹²⁹

Um resultado importante que emerge das análises empíricas da teoria do federalismo laboratorial é que o processo de inovação de políticas descentralizadas encontra uma “externalidade de informação” básica. Conforme Oates, um estado que é precursor no desenvolvimento de uma nova forma ou instrumento de política fornece informações valiosas para outros. De maneira usual, isso cria um tipo padrão de incentivo para a carona nos esforços inovadores de outros. Sob essa perspectiva, poder-se-ia esperar que um sistema de federalismo laboratorial proporcionasse muito pouco em termos de novo *design* de políticas e experimentação.¹³⁰

Nesse sentido, Koleman Strumpf defende não está claro se um regime mais centralizado ou descentralizado se engajará mais na inovação de políticas. De acordo com o autor, forma ou funcionamento do federalismo laboratorial pode diferir de maneiras importantes. Em alguns casos, o governo central pode realmente fornecer um quadro geral dentro do qual os estados (ou localidades) podem então introduzir seus próprios programas. Alternativamente, a iniciativa para novas políticas pode vir inteiramente de níveis descentralizados de governo.¹³¹

¹²⁹ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 326-328.

¹³⁰ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 327.

¹³¹ STRUMPF, Koleman. Does government decentralization increase policy innovation? *Journal of Public Economic Theory*, v. 4, p. 207-224, 2002.

3.6 A COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL NOS ESTADOS DESCENTRALIZADOS

O padrão de relações dentro de uma federação é variado ao redor do mundo. Segundo Rovira, as relações intergovernamentais geralmente são guiadas por atitudes colaborativas, exigida pelo princípio da solidariedade e lealdade nos federalismos europeus, que são mais propensos a construções doutrinárias sistêmicas. As relações são pragmáticas nos federalismos de estilo anglo-saxão, orientados para a resolução de problemas e que obrigam as partes a reunir esforços para abordar problemas e questões de interesse comum que demandam um tratamento unificado, como meio de evitar a centralização pura e simples.¹³²

Essas relações, em geral, configuram-se mediante uma variedade de tipos e fórmulas de relacionamento, que, em geral, podem ser agrupados em três categorias genéricas: auxílio, coordenação e ação conjunta ou cooperação estrita. Enquanto o auxílio é o princípio pelo qual as esferas de governo estão obrigadas a se prestarem mutuamente a ajuda e a assistência necessárias para exercer adequadamente suas funções respectivas, a cooperação estrita envolve uma tomada conjunta de decisões, um exercício conjunto de competências.¹³³

E que seria a coordenação? Segundo J. A. Silva, o ato de coordenar consiste em ajustar as várias peças da organização “como se fosse um maquinismo, observar os principais objetivos traçados e reduzir ao mínimo os conflitos entre propósito e ação”; na visão do autor, a coordenação “assegura que a mão direita saiba o que a esquerda está fazendo e que as duas trabalhem para o mesmo fim e não para fins antagônicos”.¹³⁴ Em Estados unitários centralizados, a concepção de coordenação atribui uma função diretiva e até mesmo executiva à instância coordenadora, que naturalmente é a central.¹³⁵ A lógica de coordenação centralizada dos Estados uni-

¹³² ROVIRA, Enoch Alberti. El federalismo actual como federalismo cooperativo. *Revista Mexicana de Sociología*, v. 58, n. 4, p. 51-68, Oct./Dec. 1996, p. 58-60.

¹³³ ROVIRA, Enoch Alberti. El federalismo actual como federalismo cooperativo. *Revista Mexicana de Sociología*, v. 58, n. 4, p. 51-68, Oct./Dec. 1996, p. 58-60.

¹³⁴ SILVA, José Afonso da. O orçamento-programa. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; Ives Gandra; MENDES, Gilmar Ferreira; DO NASCIMENTO, Carlos Valder (ed.). *Tratado de direito financeiro*. São Paulo: Editora Saraiva, 2013. v. II, p. 158.

¹³⁵ Segundo Enoch Alberti Rovira, essas concepções não se encaixam bem com a coordenação entendida no contexto das relações de colaboração dentro de uma federação, das quais devem ser distinguidas e não mescladas em um regime comum heterogêneo e contraditório. Essas faculdades mais incisivas do poder central são, sem dúvida, possíveis e existem, mas ocorrem em outros contextos, nos quais a distribuição específica de competências implica a atribuição de poderes de direção e coordenação executiva. ROVIRA, Enoch Alberti. El federalismo actual como federalismo cooperativo. *Revista Mexicana de Sociología*, v. 58, n. 4, p. 51-68, Oct./Dec. 1996, p. 59.

tários pode ser utilizada para a organização administrativa interna de um ente subnacional enquanto pessoa jurídica de Direito Público, podendo, por exemplo, guiar a sua execução orçamentária interna conforme leis, planos, programas e projetos pré-aprovados.¹³⁶

No âmbito de um Estado descentralizado politicamente, entretanto, a coordenação tem significado adaptado à pluralidade de governos com autoridade para decidir. Na visão de Rovira, a coordenação consiste no estabelecimento de um determinado procedimento de relacionamento entre duas ou mais instâncias de governo, que permite que todas elas direcionem o exercício das competências que lhes correspondem de acordo com um parâmetro comum, estabelecido por meio desse procedimento. Cuida-se, em sua visão, de integrar as diversas ações das diferentes administrações que participam ou intervêm em um determinado setor, para que, com base no livre acordo, a ação pública globalmente considerada nesse setor produza um resultado harmônico e coerente. Determinam-se objetivos, meios, projetos e programas de ação pública que, uma vez formulados dessa maneira, indicarão a direção que o exercício concreto e independente dos poderes de cada esfera de governo deve seguir.¹³⁷

¹³⁶ É o caso da implementação do orçamento-programa dentro de uma pessoa jurídica de direito público. José Afonso da Silva exemplifica essa relação no Brasil: “Os programas são elaborados pelas unidades orçamentárias, incumbidas do cumprimento de atribuições e do exercício de funções de governo que lhes correspondam. Acontece que os departamentos (unidades orçamentárias) nem sempre são unifuncionais, nem as funções são sempre exercidas por um só deles. Um departamento, às vezes, cumpre mais que uma função. Uma mesma função pode estar – e comumente estará – distribuída à competência de mais de um departamento. Disso surge grande probabilidade de programação setorial incoerente, visando a objetivos diversos, ou a existência de projetos com objetivos parciais não coincidentes com o objetivo básico do programa, especialmente quando este é estruturado por setores (administração, agropecuária, assistência e previdência, ciência e tecnologia etc.) de competência de mais de um Ministério. Nesse caso, há grande necessidade de supervisão e coordenação tanto dentro do programa de setor quanto em relação aos programas de outros setores [...]. A função de supervisão é competência do Ministro de Estado relativamente a qualquer órgão da administração centralizada ou descentralizada de seu Ministério. O Ministro é responsável, perante o Presidente da República, pela supervisão dos órgãos enquadrados em sua área de competência. Trata-se de supervisão ministerial que se exerce através da orientação, coordenação e controle das atividades dos órgãos subordinados ou vinculados ao Ministério, nos termos da lei (Decreto-Lei n. 200, arts. 19 e 20).” SILVA, José Afonso da. O orçamento-programa. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; Ives Gandra; MENDES, Gilmar Ferreira; DO NASCIMENTO, Carlos Valder (ed.). *Tratado de direito financeiro*. São Paulo: Editora Saraiva, 2013. v. II, p. 156-158.

¹³⁷ Nas palavras do autor: “La coordinación constituye un método de actuación que consiste fundamentalmente em el establecimiento de un procedimiento de participación de varias instancias en la determinación de objetivos y de medios, de proyectos y programas

A coordenação, nas palavras de Bercovici, é um “modo de atribuição e exercício conjunto de competências dentro de uma federação”.¹³⁸ Radin, por sua vez, entende que coordenação e eficiência são as palavras-chave de uma abordagem administrativo-estrutural das relações intergovernamentais. Mecanismos de coordenação são ferramentas de integração estrutural – a integração de unidades gestoras diferenciadas por função, nível ou geografia.¹³⁹ Em suma, segundo essas premissas, a coordenação é um instrumento de cooperação.

Fernando Abrucio, no entanto, sustenta que a coordenação intergovernamental abrange “formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta presentes nas federações. Essa questão torna-se bastante importante com a complexificação das relações intergovernamentais ocorrida em todo o mundo nos últimos anos”. O autor explica que, nos sistemas federais, constituiu-se um processo negociado e extenso de compartilhamento de decisões e responsabilidades em que as instâncias de governo são interdependentes. Em sua visão, a “interdependência enfrenta aqui o problema da coordenação das ações de níveis de governo autônomos, aspecto-chave para entender a produção de políticas públicas em uma estrutura federativa contemporânea”. Há uma distinção em sua abordagem em relação às anteriores, segundo a qual, “para garantir a coordenação entre os níveis de governo, as federações devem, primeiramente, equilibrar as formas de cooperação e competição

de acción pública que, una vez así formulados, indicaran el sentido que debe adoptar el concreto e independiente ejercicio de los poderes de cada parte. Se conjuga así la armonización de la actuación pública con el respeto a las competencias de las diversas instancias de gobierno, de tal modo que ninguna de las partes expansiona sus poderes, sustituye a las demas o se coloca en una posición de superioridad respecto del resto. Por ello, es consustancial a la colaboración vía coordinación el libre acuerdo de las partes y el ejercicio independiente de sus competencias, pues la coordinación es esencialmente concertación en los objetivos a conseguir, los medios a emplear y los parámetros a seguir.” ROVIRA, Enoch Alberti. El federalismo actual como federalismo cooperativo. *Revista Mexicana de Sociología*, v. 58, n. 4, p. 51-68, Oct./Dec. 1996, p. 59.

¹³⁸ BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. *Revista de Direito Sanitário*, v. 3, n. 1, p. 13-28, 2002; ALMEIDA, Fernanda Menezes Dias de. Comentário ao artigo 23 da Constituição Federal. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013, p. 1368; ROVIRA, Enoch Alberti. El federalismo actual como federalismo cooperativo. *Revista Mexicana de Sociología*, v. 58, n. 4, p. 51-68, Oct./Dec. 1996, p. 60.

¹³⁹ RADIN, Beryl A. The instruments of intergovernmental management. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (ed.). *The SAGE handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 735-749, p. 739.

existentes, levando em conta que o federalismo é intrinsecamente conflitivo”.¹⁴⁰ Nessa perspectiva, portanto, a coordenação pode abranger tanto arranjos cooperativos quanto competitivos, partindo da premissa de que o federalismo é conflitivo em sua essência.

Importante ressaltar que não há unicidade instrumental em relação às formas de coordenação intergovernamental em um Estado descentralizado. Por vezes, a noção de coordenação está vinculada à própria arquitetura da divisão constitucional de competências dentro de uma federação.¹⁴¹ Em outros casos, cuida-se da arquitetura de descentralização interna de uma política pública por meio de instrumentos contratuais, leis e decretos do Poder Executivo etc.¹⁴²

Segundo Fenna, a natureza cada vez mais entrelaçada das relações intergovernamentais nas federações cria uma necessidade de coordenação que é inerentemente desafiadora, dados os pressupostos de operação separada e paralela que informaram a sua concepção.¹⁴³

Assim como os padrões de relações intergovernamentais mudam com o decorrer do tempo, as formas de coordenação e as técnicas de gestão pública também evoluem. A doutrina da Administração Pública reconhece que novas demandas foram colocadas sobre os gestores intergovernamentais, especialmente no tocante à preocupação para vincular questões orçamentárias/fiscais à eficácia dos programas. Os novos instrumentos surgiram de muitas fontes diferentes e são mais bem compreendidas no contexto de estruturas governamentais específicas e áreas políticas específicas. Quatro grandes categorias de instrumentos são de particular interesse: i) estruturais – que envolvem um sistema de atribuições, estratégias e relacionamentos formais entre autoridades (coordenação, regulação, controle, descentralização, centralização etc.); ii) programáticos – que abrangem a aplicação de recursos e o redesenho de programas e tipos de subsídios; iii) pesquisa, tecnologia e capacitação; e iv) comportamentais – que destacam uma arquitetura normativa

¹⁴⁰ ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, p. 41-44, 2005.

¹⁴¹ BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. *Revista de Direito Sanitário*, v. 3, n. 1, p. 13-28, 2002.

¹⁴² ELAZAR, Daniel J. “Fragmentation” and local organizational response to federal-city programs. *Urban Affairs Quarterly*, v. 2, n. 4, p. 30-46, 1967, p. 43.

¹⁴³ FENNA, Allan. Federalism and intergovernmental coordination. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (ed.). *The SAGE handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 750-763, p. 756.

que vai permitir mais ou menos autonomia ou impor mais ou menos *accountability*, conforme o caso.¹⁴⁴

Embora haja essa segmentação didática das categorias de instrumentos, a prática demonstra intensa inter-relação e interdependência entre eles, sendo difícil qualquer tentativa de separação rígida. Percebe-se, logo, que a forma pela qual determinada política é descentralizada, coordenada e regulada faz parte da própria estrutura das relações intergovernamentais.

Em razão disso, tratamos aqui o conceito de coordenação como a integração lógica entre vários instrumentos administrativos, regulatórios, tecnológicos, financeiros e comportamentais que condicionam e harmonizam atividades intergovernamentais para determinado fim comum previamente estabelecido.

3.6.1 Coordenação intergovernamental e planejamento

Operacionalmente, é difícil separar a noção de coordenação do conceito referente à atividade planejadora do setor público. Isso porque o procedimento utilizado para coordenar as várias instâncias de decisão tem objetivos comuns predefinidos. Esses objetivos são geralmente materializados por um plano.

Conti conceitua o planejamento do setor público como “um complexo conjunto de atos que se coordenam para fixar e alcançar objetivos almejados pelo Estado”. De acordo com o autor, o conceito de planejamento é utilizado “por diversos ramos científicos, é multidisciplinar, e, mesmo no âmbito do Direito, ainda comporta várias interpretações, tornando necessário delimitar e tornar mais preciso seu conteúdo”.¹⁴⁵

Segundo Celso Lafer, o planejamento pode ser definido como um processo com três etapas distintas: a decisão de planejar, o plano em si e a implementação do plano. A decisão de planejar é essencialmente política, na medida em que expressa o intuito de alocar explicitamente verbas públicas em determinados setores; e implicitamente inserir valores por meio do processo de planejamento. A implementação do plano, por sua vez, é um fenômeno político, porquanto é o método de avaliar o quanto da tentativa de alocar recursos e valores é efetivada por meio da atividade político-administrativa. O plano em si é o documento escrito e passível de ser examinado de forma estritamente técnica. O plano é submetido a testes de

¹⁴⁴ RADIN, Beryl A. The instruments of intergovernmental management. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (ed.). *The SAGE handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 735-749, p. 739-744.

¹⁴⁵ CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*. São Paulo: Blucher Open Access, 2020, p. 35-39.

consistência interna e compatibilidade de objetivos, podendo ser analisado à luz de critérios econômicos.¹⁴⁶

No campo das finanças, Eros Grau define o planejamento econômico como um formato de ação estatal caracterizada não somente pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, mas igualmente “pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos, mediante a qual se procura ordenar, sob o ângulo macroeconômico, o processo econômico, para melhor funcionamento da ordem social, em condições de mercado”.¹⁴⁷

Estevão Horvath conecta a noção de planejamento à busca da eficiência, porquanto as verbas públicas são finitas. O planejamento teria uma função de tornar ótimo o uso de recursos por meio de critérios racionais e de organização de escolhas. Em suas palavras: “Aliás, a própria exigência de planejamento para o setor público traz embutida a procura pela eficiência na aplicação das receitas públicas”.¹⁴⁸

Bercovici destaca o planejamento como um instrumento fundamental para o desenvolvimento, referindo-se à atividade do planejamento em sentido amplo:

O planejamento é absolutamente necessário para a promoção do desenvolvimento. As atividades do Estado devem ser coordenadas para o desenvolvimento econômico e social e esta coordenação se dá por meio do planejamento, que não se limita a definir diretrizes e metas, mas determina, também, os meios para a realização destes objetivos.¹⁴⁹

Rovira, por sua vez, explica que o planejamento está inserido em uma concepção política global que o torna um instrumento normal de conformidade com o poder político – um instrumento comum de fazer do Estado. O planejamento, em sua visão, divide-se em dois grandes domínios clássicos: o campo orçamentário ou o campo das medidas de emergência. O planejamento, contudo, não se limita mais a esses campos, estendendo-se a quase todos os setores em que as autoridades públicas projetam suas ações. Conforme o autor, isso ocorre porque, uma vez que os campos de interesse e ação estatal foram estendidos para praticamente todos os cantos da vida social, o planejamento é apresentado como o método mais

¹⁴⁶ LAFER, Celso. O planejamento no Brasil – observações sobre o plano de metas (1956-1961). In: LAFER, Betty Mindlin (org.). *Planejamento no Brasil*. 5. ed. 2. reimpr. São Paulo: Perspectiva, 2003, p. 30.

¹⁴⁷ GRAU, Eros Roberto. *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1977, p. 65.

¹⁴⁸ HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI: tendências e expectativas*. Tese (Titularidade em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 290.

¹⁴⁹ BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 191.

apropriado para alcançar a racionalidade e a eficácia necessárias e exequíveis da ação pública.¹⁵⁰

Ressalta-se que, no campo do Direito Financeiro, Conti destaca o planejamento orçamentário da Administração Pública. Segundo o autor, cuida-se de outro tipo de atividade que:

[...] se insere no objeto de estudo do Direito Financeiro, e cuida do planejamento em cada ente da federação, por meio das leis orçamentárias, constituindo-se em um planejamento orçamentário governamental. Essa acepção de planejamento, não obstante também se destine a todo o Estado, tem um caráter essencialmente instrumental, voltado à Administração Pública, motivo pela qual pode ser também denominada planejamento orçamentário da Administração Pública, e se operacionaliza basicamente por leis próprias de cada um dos entes federados, razão pela qual o centro de suas preocupações está nas técnicas e nos meios jurídicos por meio dos quais a Administração Pública (em seu sentido lato, ou conjunto de administrações públicas, caso acolhida uma acepção mais restrita, admitindo-se uma para cada ente da Federação) materializará e coordenará as ações governamentais com as quais promoverá o bem comum e atingirá seus objetivos.¹⁵¹

No planejamento orçamentário da Administração Pública, o planejamento pode se manifestar ainda por meio da técnica denominada “orçamento-programa”. Segundo J. A. Silva, a técnica do orçamento por programa ou orçamento-programa “é um tipo de orçamento vinculado ao planejamento das atividades governamentais”. Nunca independente do plano, o orçamento-programa mostra a origem dos recursos para financiar o plano e o valor que deve ser gasto para atingir os objetivos traçados, distribuindo os recursos às diferentes atividades e projetos. Tal técnica indica: a) quais projetos e que atividades devem ser empreendidos; b) qual a magnitude desses projetos e atividades; e c) onde e quando deverão ser empreendidos.¹⁵²

Na doutrina estrangeira da administração pública, o orçamento-programa é comumente denominado “*Planning Programming-Budgeting System*” (PPBS), que, filosoficamente estruturado em torno do conceito de *accountability* do setor público, é guiado por oito elementos estruturais: objetivos, programas, alternativas

¹⁵⁰ ROVIRA, Enoch Alberti. La planificación conjunta en el federalismo cooperativo. In: *Constitución y economía en España, gobierno de la economía y administraciones públicas*. Álava: Instituto Vasco de Administración Pública, 1989, p. 38.

¹⁵¹ CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*. São Paulo: Blucher Open Access, 2020, p. 38.

¹⁵² SILVA, José Afonso da. O orçamento-programa. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; Ives Gandra; MENDES, Gilmar Ferreira; DO NASCIMENTO, Carlos Valder (ed.). *Tratado de direito financeiro*. São Paulo: Editora Saraiva, 2013. v. II, p. 132-133.

de programas, resultados (*outputs*), medições de progresso, custos totais (*inputs*), maneiras alternativas de realizar um trabalho específico e análise do sistema.¹⁵³

O planejamento setorial, por sua vez, trata da adaptação técnico-científica do plano a cada setor da Administração Pública. Em outras palavras, cuida-se da adaptação do planejamento considerando as necessidades, complexidades e dimensões de cada política pública. Nas palavras de Conti:

Como já mencionado ao longo do trabalho, o planejamento governamental, especialmente no seu aspecto orçamentário, realiza-se, no mais das vezes, levando em consideração áreas específicas da atuação do setor público. A “setorialização” e a “departamentalização” da administração pública são necessárias para viabilizar seu funcionamento de forma mais eficiente; porém, a complexidade e a dimensão da máquina pública não têm conseguido se ajustar adequadamente às necessidades da vida moderna, e essa fragmentação da administração pública vem trazendo uma série de dificuldades para fazê-la funcionar de forma a produzir os resultados que dela se esperam.

Necessário, pois, haver instrumentos que viabilizem o planejamento setorial, o que gera uma série de questões, dada a necessidade de compatibilização entre as diversas políticas públicas, que frequentemente são multissetoriais, envolvendo mais de um setor da atuação governamental.¹⁵⁴

O planejamento nacional, entretanto, enfrenta desafios em Estados federativos. Segundo Conti:

O federalismo, como forma de organização dos Estados que prevê divisão territorial do poder, em que se permite a coexistência de mais de uma esfera de poder em um mesmo território, sob comando único, é uma solução para muitos países em que, dadas as suas peculiaridades, encontram nele uma fórmula capaz de harmonizar culturas e regiões diferentes, além de usar a descentralização para tornar mais eficiente o atendimento das necessidades públicas. No entanto, o ato de planejar, compatibilizando essas diversas esferas de poder, respeitando-se a autonomia dos entes que a compõem, de forma coerente e capaz de se unirem em torno de objetivos comuns, nunca foi tarefa simples em nenhuma das federações existentes, até mesmo porque o planejamento, no ambiente federativo, deve levar em consideração não apenas a questão territorial, mas também setorial.¹⁵⁵

¹⁵³ GREENHOUSE, Samuel M. The planning-programming-budgeting system: rationale, language, and idea-relationships. *Public Administration Review*, v. 26, n. 4, p. 271-277, 1966, p. 271.

¹⁵⁴ CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*. São Paulo: Blucher Open Access, 2020, p. 319.

¹⁵⁵ CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*. São Paulo: Blucher Open Access, 2020, p. 244.

Conti ainda enumera as dificuldades do processo de planejamento nas federações: a) aumento do potencial de litígios em razão da pluralidade de vontades estatais dos entes políticos autônomos e com competências próprias, que não são divididas de modo perfeito, gerando inevitáveis conflitos jurídicos de competência; b) necessidade de compatibilização multilateral do exercício de competência pelos entes públicos; c) regulamentação heterônoma no território em razão da descentralização do poder de legislar; d) ausência de critérios claros para a distribuição da maior parte das competências entre as várias esferas de governo nas federações; e e) uma variação nos campos temáticos em que tal coordenação deve ocorrer em um Estado federal, envolvendo uma multiplicidade de entes coexistindo, tanto no aspecto territorial (estados, regiões, municípios etc.) quanto no funcional (educação, saúde, justiça etc.), muitos com significativa autonomia.¹⁵⁶

Rovira, ao se referir à questão do planejamento no que denomina “Estados compostos”, esclarece que tanto o ente central quanto os entes subnacionais projetam seus poderes sobre setores de interesse comum. Certas decisões somente podem ser tomadas de maneira racional e eficiente em nível federal, para todo o território, independentemente de a competência ser conferida a um ou a outro membro da federação. Consequentemente, é essencial que todos os membros da federação concordem nas diretrizes que orientam o exercício de seus poderes e ações nos setores de interesse comum – especialmente quando não houver atividade no setor.¹⁵⁷

Rovira enumera algumas características de um planejamento intergovernamental eficaz, que, em sua visão, tutele as autonomias locais e evite pressões políticas que conduzam a um processo irreversível de centralização: i) um modelo geral de atuação cooperativa institucionalizado, preferencialmente com *status* constitucional, a fim de fornecer a transparência e a segurança necessárias às relações cooperativas estabelecidas entre as partes; ii) essa institucionalização deve ser suficientemente flexível, permitindo que as partes cooperem de forma eficaz nos setores onde reconheçam verdadeiramente a necessidade de cooperação; iii) deve-se essencialmente contemplar uma fórmula de planejamento conjunto por meio do estabelecimento de “planos-quadro conjuntos” (*planes marco conjuntos*), que servem como referência comum para as ações que cada uma das partes deve realizar em virtude de sua própria competência. Esses planos-quadro conjuntos devem ser elaborados e aprovados em órgãos mistos, com composição paritária e no mais alto nível executivo; iv) uma vez aprovados os planos-quadro, cabe às

¹⁵⁶ CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*. São Paulo: Blucher Open Access, 2020, p. 244-248.

¹⁵⁷ ROVIRA, Enoch Alberti. La planificación conjunta en el federalismo cooperativo. In: *Constitución y economía en España, gobierno de la economía y administraciones públicas*. Álava: Instituto Vasco de Administración Pública, 1989, p. 38.

instâncias materialmente competentes o seu desenvolvimento e execução. O financiamento das ações a serem realizadas constitui uma corresponsabilidade da federação e dos membros, sendo determinadas as quotas de financiamento misto; e v) deve-se estabelecer um canal de informação fluido e constante entre todas as partes envolvidas, que permita a avaliação dos resultados e a revisão regular dos planos estabelecidos.¹⁵⁸

3.7 A GOVERNANÇA MULTINÍVEL

Todos os padrões de relações intergovernamentais mencionados neste capítulo (conflito, competição, cooperação, coerção, inovação e coordenação) são baseados em interações entre governos da mesma ou de diferentes esferas federativas. A dinâmica federativa se limita a esses padrões comportamentais? O que dizer sobre as decisões sobre serviços essenciais que não operam dentro de qualquer governo? A resposta para essas questões encontra-se na teoria da governança, notadamente na teoria da governança multinível.

Inicia-se pela noção de governança. Segundo Mark Bevir, governança difere de governo tanto teoricamente quanto empiricamente. Em termos teóricos, governança é o processo de governar. É o que os governos fazem com seus cidadãos, assim como o que as corporações e outras organizações presentes no mercado privado fazem com seus funcionários e membros. Enquanto governo se refere a instituições políticas, governança se refere a processos de regulação onde quer que ocorram. Como um conceito teórico abstrato, governança refere-se a todos os processos de organização social e coordenação social. Governança aqui difere de governo porque a organização social não precisa envolver supervisão e controle, muito menos o Estado. Mercados e redes podem fornecer governança na ausência de qualquer governo significativo. Esse uso abstrato da palavra “governança” fornece uma linguagem para discutir questões teóricas gerais sobre a natureza da sociedade, organização e coordenação. Os usos empíricos mais concretos de governança referem-se às práticas organizacionais em mudança dentro das corporações, do setor público e da ordem global.¹⁵⁹

Segundo Bevir, o conceito de governança evoca um padrão de decisão pública mais pluralista do que o governo: a governança é menos focada nas instituições estatais e mais nos processos e interações que ligam o Estado à sociedade civil. Em

¹⁵⁸ ROVIRA, Enoch Alberti. La planificación conjunta en el federalismo cooperativo. In: *Constitución y economía en España, gobierno de la economía y administraciones públicas*. Álava: Instituto Vasco de Administración Pública, 1989, p. 51-52.

¹⁵⁹ BEVIR, Mark. *Governance: a very short introduction*. Oxford University Press: Oxford, 2012, p. 2.

sua visão, o conceito de governança se espalhou porque novas teorias de política e reformas do setor público, inspiradas por essas teorias, levaram a uma crise de credibilidade no setor público.¹⁶⁰

A teoria da governança multinível apresenta uma nova perspectiva no tocante às abordagens de estatalidade territorial típicas do estudo sobre federalismo, buscando compreender as relações tecidas nos mais diversos níveis (governamentais e não governamentais) sobre diferentes serviços e bens essenciais à sociedade. Essa vertente teórica vai além das relações intergovernamentais (entre governos), ampliando-se para o âmbito das relações infragovernamentais (relações dentro do governo), internacionais (entre nações), supranacionais (organizações como as Nações Unidas e a União Europeia) e extragovernamentais (relações entre governos e o setor privado ou exclusivamente entre agentes privados).

A governança multinível é um conceito amplamente utilizado para se referir a mudanças verticais e horizontais dentro do Estado sob a influência de fatores como globalização, regionalização e devolução, redes, privatização e parcerias público-privadas, respectivamente.¹⁶¹ Segundo Renata Bichir, o conceito de governança multinível assume contornos distintos conforme o contexto. Nos debates norte-americanos, há uma grande ênfase na regulação, maior influência do ideário neoliberal e menor foco no Estado. Em contrapartida, na Europa, o Estado ainda desempenha um papel significativo na regulação e na provisão direta de serviços, embora haja variações conforme os contextos nacionais e os diferentes modelos de estruturação dos sistemas de proteção social.¹⁶²

Adota-se aqui a visão europeia dos processos de governança multinível, que podem ser definidos como sistemas de negociação contínua entre governos aninhados em vários níveis territoriais, onde a autoridade é dispersa não apenas verticalmente entre os níveis de administração, mas também horizontalmente, mediante diferentes setores de interesse e esferas de influência, incluindo atores não governamentais, mercados e a sociedade civil.¹⁶³

¹⁶⁰ BEVIR, Mark. *Democratic governance*. Princeton University Press: Oxford, 2010, p. 1.

¹⁶¹ FAWCETT, Paul; MARSH, David. Rethinking federalism: network governance, multi-level governance and Australian politics. In: DANIELL, Katherine A.; KAY, Adrian (ed.). *Multi-level governance: conceptual challenges and case studies from Australia*. Canberra: ANU Press, 2018, p. 58-59.

¹⁶² BICHIR, Renata Mirandola. Governança multinível. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 19, p. 49-55, dez. 2018.

¹⁶³ DANIELL, Katherine A.; KAY, Adrian. Multi-level governance: an introduction. In: DANIELL, Katherine A.; KAY, Adrian. *Multi-level governance: conceptual challenges and case studies from Australia*. Canberra: ANU Press, 2018, p. 6.

De acordo com Hooghe e Marks, a governança deve operar em múltiplas escalas para capturar variações no alcance territorial das externalidades políticas. Como as externalidades decorrentes da provisão de bens públicos variam imensamente – desde o nível planetário no caso do aquecimento global até o nível local no caso da maioria dos serviços municipais –, assim também deve variar a escala da governança. A governança multinível é necessária para internalizar os efeitos colaterais entre jurisdições enquanto adapta as políticas às circunstâncias locais. No entanto, além da suposição de que a governança se tornou (e deve ser) multijurisdicional, não há consenso sobre como a governança multinível deve ser organizada.¹⁶⁴

Hooghe e Marks detectam duas visões contrastantes sobre governança multinível. Em sua visão, a governança do Tipo I e a do Tipo II não são meras formas diferentes de fazer a mesma coisa. Suas disposições institucionais contrastantes dão origem a virtudes e vícios contrastantes.¹⁶⁵

A primeira visão de governança multinível, que os autores denominam de Tipo I, concebe a dispersão da autoridade para jurisdições em um número limitado de níveis. Essas jurisdições – internacional, nacional, regional, local – têm propósito geral. Em outras palavras, elas agrupam múltiplas funções, incluindo uma variedade de responsabilidades políticas e geralmente um sistema judiciário e instituições representativas. As fronteiras de pertencimento dessas jurisdições não se intersectam. Isso é válido para jurisdições em qualquer nível e para jurisdições em diferentes níveis. Nesse formato de governança, cada cidadão está localizado em um conjunto de jurisdições aninhadas, como em uma boneca russa, onde há uma e apenas uma jurisdição relevante em qualquer escala territorial específica. As jurisdições territoriais são concebidas para ser, e geralmente são, estáveis por várias décadas ou mais, embora a alocação de competências políticas entre níveis seja flexível.¹⁶⁶

Uma segunda visão de governança multinível, denominada Tipo II, opera de forma distinta. Ela concebe jurisdições especializadas que, por exemplo, fornecem um serviço local específico, resolvem um problema de recursos comuns, selecionam um padrão de produto, monitoram a qualidade da água em um determinado rio ou julgam disputas comerciais internacionais. O número dessas jurisdições é

¹⁶⁴ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: *Handbook on multi-level governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17-31, p. 17.

¹⁶⁵ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: *Handbook on multi-level governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17-31, p. 26.

¹⁶⁶ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: *Handbook on multi-level governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17-31, p. 17.

potencialmente enorme, ressaltando que as escalas em que operam variam finalmente. Não há grande estabilidade em sua existência. Tendem a ser enxutas e flexíveis – adaptam-se conforme mudam as demandas por governança.¹⁶⁷

Hooghe e Marks defendem que a governança do Tipo I e do Tipo II não são apenas meios diferentes para o mesmo fim. Elas incorporam visões contrastantes de tomada de decisão coletiva. As jurisdições do Tipo I são adequadas para deliberações políticas sobre escolhas de valor fundamentais em uma sociedade: quem recebe o quê, quando e como. Como a governança do Tipo I agrupa a tomada de decisão em um número limitado de jurisdições em poucos níveis, ela colhe economias de escala na tradução das preferências dos cidadãos em políticas. As jurisdições do Tipo I estão no coração das eleições democráticas, dos sistemas partidários, das legislaturas e dos executivos, e sustentam uma classe de políticos profissionais que mediam as preferências dos cidadãos em lei.¹⁶⁸

As jurisdições do Tipo II, em contraste, enfatizam a resolução de problemas. Como os cidadãos podem obter bens públicos que não são capazes de criar individualmente? Quais são os meios mais eficientes para fins públicos? Como a eficiência de mercado, baseada na escolha do consumidor e na competição entre produtores, pode ser traduzida na provisão de bens públicos? A suposição subjacente às jurisdições do Tipo II é que as externalidades entre jurisdições são suficientemente limitadas para sustentar a tomada de decisão compartimentalizada.¹⁶⁹

3.7.1 Governança multinível Tipo I

A base intelectual para a governança Tipo I é majoritariamente o federalismo, que se preocupa com o compartilhamento de poder entre governos de propósito geral operando em apenas alguns níveis. A unidade de análise é o governo individual, em vez da política individual. A governança Tipo I compartilha essas características básicas, mas não se limita aos Estados nacionais. Hooghe e Marks explicam suas principais características da forma descrita a seguir:

Jurisdições de propósito geral: os poderes de decisão são dispersos por jurisdições, mas agrupados em um pequeno número de pacotes. Federalistas e estudiosos das relações intergovernamentais tendem a enfatizar os custos da decomposição da autoridade. Essa preocupação é especialmente forte na Europa, onde o governo

¹⁶⁷ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: *Handbook on multi-level governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17-31, p. 17-18.

¹⁶⁸ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: *Handbook on multi-level governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17-31, p. 17-18.

¹⁶⁹ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: *Handbook on multi-level governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17-31, p. 17-18.

local geralmente exerce uma ampla gama de funções, refletindo o conceito de autoridades locais de propósito geral exercendo cuidados abrangentes para suas comunidades.¹⁷⁰

Afiliações não-intersectantes: A adesão é geralmente territorial, como nos estados nacionais, governos regionais, locais e comunais. Tais jurisdições são definidas por membros duráveis que não se intersectam em nenhum nível particular. Além disso, os membros das jurisdições em níveis inferiores estão totalmente incluídos nos de níveis superiores. Isso estende o princípio de exclusividade de Vestfália para o ambiente doméstico. O mesmo princípio está presente na arena internacional, onde as Nações Unidas, a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a União Europeia (UE) englobam estados nacionais.¹⁷¹

Número limitado de níveis jurisdicionais: A governança Tipo I organiza jurisdições em apenas alguns níveis. Entre os estudiosos das relações intergovernamentais, é comum distinguir um nível local, um intermediário e um central, embora, na prática, o número de níveis varie. Na Europa, variam entre dois níveis governamentais de propósito geral no caso de Malta, Islândia ou Luxemburgo a cinco na França e seis na Alemanha.¹⁷²

Arquitetura durável de todo o sistema: Não se chega a jurisdições de propósito geral, não-intersectantes e aninhadas por acaso. A escolha institucional sistêmica está evidente na governança Tipo I. Nas democracias modernas, as jurisdições do Tipo I geralmente adotam a estrutura trias políticas de um legislativo eleito, um executivo (com um serviço civil profissional) e um sistema judiciário. À medida que se move de jurisdições menores para maiores, as instituições se tornam mais elaboradas, mas a estrutura básica é semelhante. A reforma jurisdicional – isto é, criar, abolir ou ajustar radicalmente novas jurisdições – é custosa e incomum. A mudança normalmente consiste na realocação de funções políticas entre os níveis existentes de governança. As instituições responsáveis pela governança são rígidas e tendem a sobreviver às condições que as trouxeram à existência.¹⁷³

A governança Tipo I não se limita ao federalismo e às relações intergovernamentais. Ela capta uma noção de governança comum entre os estudiosos da União Europeia. Em outros lugares, descreve-se a reorganização da autoridade na

¹⁷⁰ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: *Handbook on multi-level governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17-31, p. 28.

¹⁷¹ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: *Handbook on multi-level governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17-31, p. 18.

¹⁷² HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: *Handbook on multi-level governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17-31, p. 18.

¹⁷³ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: *Handbook on multi-level governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17-31, p. 18.

União Europeia (UE) como um processo de criação em que a autoridade e a influência na formulação de políticas são compartilhadas entre múltiplos níveis de governo – subnacional, nacional e supranacional. Enquanto os governos nacionais permanecem sendo participantes formidáveis na formulação de políticas da UE, o controle de seus territórios passa a ser compartilhado. A integração europeia e a regionalização são vistas como processos complementares nos quais a autoridade do ente central é dispersa acima e abaixo do Estado nacional.¹⁷⁴

Segundo Hooghe e Marks, há vieses na Governança Tipo I que são dignos de nota: comunidade intrínseca, voz e articulação de conflitos. Em suas palavras:

Comunidade Intrínseca: as jurisdições do Tipo I expressam as identidades dos cidadãos com uma comunidade específica. As comunidades intrínsecas representadas nas jurisdições do Tipo I muitas vezes se baseiam na identidade nacional, regional e/ou local, mas também podem refletir religião, tribo ou etnia. Essas jurisdições satisfazem uma preferência pela autogovernança coletiva, um bem que é independente das preferências dos cidadãos por eficiência ou por qualquer resultado político específico. [...]

Voz: a governança do Tipo I é tendenciosa em favor da voz, ou seja, da deliberação política nas instituições liberais democráticas convencionais. As jurisdições do Tipo I são determinadas em um processo deliberativo de múltiplas questões, no qual os conflitos são altamente estruturados e articulados. Regras sobre regras (Kompetenz-Kompetenz) são decididas de forma consciente, coletiva e abrangente. Por outro lado, as barreiras à saída são relativamente altas. Sair em um mundo do Tipo I geralmente significa mudar de localidade, região ou país. Onde as jurisdições são desenhadas em torno da religião ou da pertença a um grupo, a saída exige que se mude a identidade. [...]

Articulação de Conflitos: agrupar questões em um número limitado de jurisdições facilita a competição partidária e a articulação de dimensões que estruturam a contestação política, em primeiro lugar uma dimensão esquerda/direita que aborda maior versus menor regulação governamental dos resultados do mercado e, em muitas comunidades, uma dimensão de nova política que aborda questões comunitárias, ambientais e culturais. Isso promove uma escolha significativa para os cidadãos. A governança do Tipo I é bem adequada para lidar com questões de soma zero, ou seja, barganhas distributivas, pois facilita a negociação e a troca entre diferentes questões. E porque as barreiras à saída são altas, também é bem adequada para fornecer bens públicos não excludentes.¹⁷⁵

¹⁷⁴ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: *Handbook on multi-level governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17-31, p. 18.

¹⁷⁵ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: *Handbook on multi-level governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17-31, p. 26-27.

As jurisdições do Tipo I, portanto, refletem identidades comunitárias, como nacionalidade, religião ou etnia, e satisfazem a preferência por autogoverno coletivo. Privilegiam a deliberação democrática (“voz”) e definem competências por meio de processos coletivos estruturados. Com altas barreiras à saída, promovem estabilidade institucional e articulam conflitos políticos em dimensões ideológicas claras. Essa configuração favorece negociações distributivas e a provisão de bens públicos não excludentes.

3.7.2 Governança multinível Tipo II

Uma forma alternativa de governança multinível é aquela em que: i) as jurisdições são de propósito específico em vez de propósitos gerais; ii) as afiliações são sobrepostas; iii) as jurisdições não estão alinhadas em apenas alguns níveis, mas operam em inúmeras escalas territoriais; e iv) onde as jurisdições são projetadas para serem flexíveis em vez de duráveis.¹⁷⁶ De acordo com Hooghe e Marks:

Jurisdições de propósito específico: Na governança Tipo II, múltiplas jurisdições independentes cumprem funções distintas. Cada cidadão é servido não pelo governo, mas por uma variedade de diferentes indústrias de serviços. Poder-se-ia pensar no setor público como sendo composto por muitas indústrias de serviço, incluindo a indústria da polícia, a indústria de proteção contra incêndios, a indústria do bem-estar, a indústria dos serviços de saúde, a indústria dos transportes, e assim por diante. Na Suíça, onde a governança Tipo II é bastante comum no nível local, essas jurisdições são apropriadamente chamadas de *Zweckverbände* – associações orientadas para objetivos/funções. [...]

Afiliações sobrepostas. não há, em geral, razão para que as jurisdições menores estejam contidas ordenadamente dentro das fronteiras das maiores. Pelo contrário, as fronteiras serão cruzadas e as jurisdições se sobrepõem parcialmente. A estrutura “aninhada” e hierárquica do estado-nação não tem uma lógica econômica óbvia e é contrariada por forças econômicas. Policentricidade foi inicialmente usado para descrever a governança metropolitana nos EUA, que historicamente tem sido mais fragmentada do que na Europa, sendo aplicado como um termo genérico para a coexistência de muitos centros de tomada de decisão que são formalmente independentes uns dos outros. Utiliza-se igualmente o termo condomínio para descrever domínios dispersos e sobrepostos com adesões incongruentes que agem autonomamente para resolver problemas comuns e produzir diferentes bens públicos. [...]

Muitos níveis jurisdicionais: a governança Tipo II é organizada em um grande número de níveis. Em vez de conceber a autoridade em camadas locais, regionais,

¹⁷⁶ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: *Handbook on multi-level governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17-31, p. 20.

nacionais e internacionais bem definidas, estudiosos da *Public Choice* argumentam que cada bem ou serviço público deve ser fornecido pela jurisdição que efetivamente internaliza seus benefícios e custos. [...]

Design flexível: as jurisdições do Tipo II são projetadas para responder de forma flexível às mudanças nas preferências dos cidadãos e nas exigências funcionais. A ideia está enraizada no argumento de Charles Tiebout de que a mobilidade dos cidadãos entre múltiplas jurisdições concorrentes fornece um equivalente funcional à concorrência de mercado. Nessa perspectiva, seria possível uma política na qual grupos de cidadãos se unem em unidades de consumo coletivo para adquirir bens públicos. Cidadãos individuais podem entrar ou sair de unidades de consumo coletivo específicas, e essas unidades podem adquirir um bem público de uma das várias maneiras alternativas – por exemplo, produzindo-o elas mesmas, contratando produtores privados, subsidiando grupos comunitários locais ou juntando-se a outras jurisdições. Uma característica definidora da governança policêntrica é a concorrência de múltiplas oportunidades pelos quais os participantes podem formar ou dissolver vínculos entre diferentes entidades coletivas.¹⁷⁷

Ainda de acordo com Hooghe e Marks, os seguintes vieses na governança Tipo II podem ser notados:

Comunidade Extrínseca: as jurisdições do Tipo II são arranjos instrumentais. Elas resolvem problemas de coordenação *ad hoc* entre indivíduos que compartilham o mesmo espaço geográfico ou funcional. Os indivíduos se relacionam com as jurisdições como membros de comunidades fluidas e interseccionais – por exemplo, como profissionais, mulheres, pais, proprietários de imóveis, amantes da natureza, fãs de esportes, consumidores, entre outros. [...]

Saída: a governança do Tipo II é tendenciosa em favor da saída. A filiação voluntária permite que os cidadãos, ou as unidades coletivas das quais fazem parte, deixem as jurisdições quando estas não mais atendem às suas necessidades. Na medida em que facilitam a entrada e saída, as jurisdições do Tipo II se aproximam dos mercados. As jurisdições podem ser criadas, eliminadas ou ajustadas por meio da competição interjurisdicional pela participação ou contribuições dos cidadãos. A voz é secundária. O foco restrito das jurisdições do Tipo II concentra os custos das instituições democráticas liberais dentro de pequenas constituências. A deliberação é focada na produção de um bem público particular em vez de em escolhas de valor mais amplas. [...]

Evitar Conflitos: ao decompor a tomada de decisão em jurisdições com externalidades limitadas, a governança do Tipo II isola a tomada de decisão de outras questões potencialmente transversais. Essa fragmentação jurisdicional eleva a

¹⁷⁷ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: *Handbook on multi-level governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17-31, p. 20-21.

difficuldade de articular conflitos ideológicos, mas concentra a mente em melhorar a eficiência. As jurisdições do Tipo II são bem adequadas para decisões caracterizadas pela busca da optimalidade de Pareto.¹⁷⁸

Na governança Tipo II, portanto, diversas jurisdições independentes cumprem funções específicas – como saúde, segurança, transporte –, formando um sistema policêntrico de provisão de bens públicos. Esses arranjos, comuns, por exemplo, na Suíça, não seguem uma hierarquia territorial rígida: sobrepõem-se, cruzando fronteiras institucionais e geográficas, e refletem a lógica funcional, não a do Estado-nação. Essa governança opera em múltiplos níveis, com jurisdições especializadas internalizando os custos e benefícios de bens públicos específicos. Seu desenho é flexível, permitindo a entrada e saída de cidadãos e a formação de unidades coletivas de consumo. A mobilidade e a concorrência entre jurisdições funcionam como mecanismos de ajuste e eficiência, semelhantes ao mercado, favorecendo mecanismo de “saída”.

3.7.3 Algumas aplicações empíricas dos tipos I e II de governança

A governança Tipo II é onipresente nos esforços para “internalizar os efeitos transnacionais” na ausência de coordenação imposta por autoridades. A maioria dessas iniciativas foca problemas específicos de políticas, como a proteção da camada de ozônio, o transporte de resíduos perigosos e as espécies migratórias. A especificidade de tarefas é uma característica comum dos regimes internacionais.¹⁷⁹

A governança internacional é uma rede estratificada de arranjos Tipo II de variada durabilidade institucional, estabilidade e abrangência geográfica, amplamente coordenada por a) arranjos institucionais relativamente duráveis entre conjuntos de governos nacionais e b) um pequeno número de organizações internacionais Tipo I. A maior parte da governança internacional consiste em acordos bilaterais ou multilaterais sem agência.¹⁸⁰

Por sua vez, as “parcerias público-privadas”, embora sejam encontradas em jurisdições Tipo I, são mais comuns em jurisdições Tipo II e particularmente na arena internacional. Há casos em que grupos privados são meramente consultados ou cooptados por atores públicos – citam-se exemplos como a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco

¹⁷⁸ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: *Handbook on multi-level governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17-31, p. 27-28.

¹⁷⁹ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: *Handbook on multi-level governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17-31, p. 23.

¹⁸⁰ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: *Handbook on multi-level governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17-31, p. 23.

Mundial, todos que recentemente se aproximaram de representantes da sociedade civil. Atores públicos também podem delegar funções a atores privados, como ocorre com muitos organismos de normalização, por exemplo, o Comitê Europeu de Normalização (CEN). Uma quarta forma autoriza a autorregulação entre empresas à sombra da hierarquia (p. ex., o Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável).¹⁸¹

Ademais, não raro, surgem “parcerias privadas” transnacionais sem participação governamental – “governança sem governo”. O Conselho de Manejo Florestal (*Forest Stewardship Council*), por exemplo, certifica empresas madeireiras que seguem os padrões de sustentabilidade ambiental da associação.¹⁸²

Jurisdições Tipo II são comuns em regiões transfronteiriças, especialmente na América do Norte e na Europa Ocidental. Jurisdições *ad hoc*, impulsionadas por problemas, na forma de comissões inter-regionais, forças-tarefa e agências intermunicipais, proliferaram nas últimas três décadas. No Vale do Alto Reno, por exemplo, os cantões suíços de Basel-Land e Basel-Stadt, o departamento francês de Haut Rhin e a região alemã de Baden criaram uma teia de jurisdições transnacionais. Essas jurisdições envolvem reuniões de líderes governamentais regionais, um conselho regional de representantes parlamentares, uma conferência de prefeitos, conselhos de planejadores regionais, associações de autoridades locais, associações agrícolas, câmaras de comércio, projetos de cooperação entre universidades, projetos conjuntos de pesquisa sobre mudanças climáticas regionais e biotecnologia, programas de intercâmbio de professores e parcerias escolares etc.¹⁸³

A governança do Tipo II é amplamente difundida no nível local. Na Suíça, estudos identificaram seis tipos de jurisdições funcionais, sobrepostas e competitivas que complementam ou competem com governos locais de propósito geral. Em 1994, 178 associações Tipo II forneciam serviços especializados, como educação local, eletricidade ou iluminação pública apenas no cantão de Zurique. O equivalente funcional mais próximo nos EUA consiste em “distritos especiais”, que, assim como na Suíça, têm fronteiras territoriais sobrepostas e desempenham tarefas específicas. A governança de distritos especiais é particularmente densa em áreas metropolitanas: em 1992, a área metropolitana de Houston tinha 665 distritos especiais, Denver 358 e Chicago 357. No total, o número de distritos especiais triplicou, de 12.340 em 1952 para 35.356 em 2002. Noventa e um por cento

¹⁸¹ HOOGE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: *Handbook on multi-level governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17-31, p. 23.

¹⁸² HOOGE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: *Handbook on multi-level governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17-31, p. 24.

¹⁸³ HOOGE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: *Handbook on multi-level governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17-31, p. 25.

desses distritos desempenham uma única função, relacionada a recursos naturais, proteção contra incêndios, abastecimento de água, habitação, esgoto, cemitérios, bibliotecas, parques e recreação, rodovias, hospitais, aeroportos, fornecimento de energia elétrica ou gás, ou transporte público. Esses números não incluem vários distritos especiais interestaduais, como a Autoridade Portuária de Nova York e Nova Jersey; nem incluem distritos escolares independentes, dos quais havia mais de 13.500 em 2002.¹⁸⁴

Percebe-se, portanto, que, quando o federalismo é seu objeto de análise, a governança multinível o analisa sob a ótica dos processos decisórios, podendo abordar aspectos que ultrapassam as noções de autonomia, participação e autoridade territorial. O federalismo é predominantemente focado nas instituições formais que lhe dão estabilidade, enquanto a governança multinível analisa processos decisórios que, não raro, abordam instituições informais e agentes e autoridades que fogem do domínio do setor público.

3.8. SÍNTESE CONCLUSIVA: COORDENAÇÃO E GOVERNANÇA SÃO CONCEITOS ADAPTÁVEIS

Como o tema central desta obra – Federalismo de Desempenho – é conceituado como forma específica de coordenação ou governança, é necessário realizar uma delimitação desses conceitos.

Dentre as acepções possíveis, adota-se o conceito de coordenação intergovernamental como conjunto de mecanismos de integração, negociação de repartição de responsabilidades, compartilhamento e decisão conjunta entre os níveis de governo para atingir determinadas finalidades comuns em um Estado descentralizado. Isso ocorre porque entes subnacionais, na produção de políticas públicas de competência compartilhada, atuam de modo interdependente. Essa abordagem destaca que a coordenação não se restringe à cooperação: envolve também dinâmicas competitivas, pois o federalismo envolve conflitos de interesses em sua essência. Assim, garantir uma coordenação eficiente requer equilibrar cooperação e competição, reconhecendo que ambos os elementos estruturam a relação entre os entes federados e influenciam a eficácia das políticas públicas.

A concepção de que determinados tipos de federalismo descrevem comportamentos que se manifestam de forma exclusiva em um Estado federal constitui uma formulação normativa com limitada aderência empírica (federalismo cooperativo, federalismo competitivo e federalismo coercitivo, por exemplo). Na realidade, os comportamentos governamentais são heterogêneos e variados, podendo coexistir

¹⁸⁴ HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Types of multi-level governance. In: *Handbook on multi-level governance*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2010. p. 17-31, p. 26.

simultaneamente em diferentes setores de políticas públicas, conforme a dinâmica institucional e política de cada área.

Em sentido parecido, o conceito de governança multinível aqui utilizado traz uma forma de integração que ultrapassa a centralidade das instituições estatais, enfatizando processos, fluxos decisórios e interações que articulam Estado, sociedade civil e atores privados.

Nesse contexto, a teoria da governança multinível oferece uma abordagem particularmente útil ao estudo do federalismo, ao compreender que a organização territorial do poder não se limita às interações entre entes federados. Ao contrário, ela se estrutura em múltiplos planos decisórios (infragovernamentais, intergovernamentais, internacionais, supranacionais e extragovernamentais) que operam de forma simultânea e interdependente sobre bens e serviços públicos essenciais. Ao articular esses diferentes níveis e mecanismos, o conceito de governança multinível evidencia que formas federativas podem combinar, de maneira dinâmica, elementos cooperativos e competitivos, conformando arquiteturas de governança complexas (aliando o setor público e privado) e ajustadas às demandas contemporâneas de gestão pública.

Essas premissas sobre coordenação e governança, contudo, não impedem que um Estado federal apresente a predominância estrutural de um modelo específico de federalismo sobre outros (federalismo cooperativo, federalismo competitivo e federalismo coercitivo). Isso pode ser evidenciado por métricas consolidadas (a exemplo do Índice de Autoridade Regional e do desequilíbrio fiscal vertical) que permitem identificar tendências gerais de centralização ou descentralização no arranjo federativo.

