

## **PACTO FEDERATIVO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: A ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS E OS DIREITOS SOCIAIS NA DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS**

### **FEDERATIVE PACT AND ECONOMIC DEVELOPMENT: MUNICIPALITY AND SOCIAL RIGHTS ACTING IN REVENUE DEVILCULATION**

*Marisa Rossignoli<sup>1</sup>*

*Bruno Bastos de Oliveira<sup>2</sup>*

*Karla Alessandra Falcão Vieira Celestino<sup>3</sup>*

---

#### **RESUMO**

O artigo tem como objetivo abordar a recente discussão que envolve o pacto federativo, definindo conceito de federação, realizando análise comparativa com outras federações internacionais, investigando a possibilidade de desvinculação de receita, levando em consideração uma atuação estratégica dos municípios na concretização de políticas públicas sociais e de desenvolvimento com liberdade. Define como se determina a ideia de uma federação na Constituição de 1988, estabelecendo o papel do município no desenvolvimento econômico na perspectiva de uma atuação cooperada e coordenada entre os entes federados, e na visão de um equilíbrio cooperativo e solidário, utilizando-se para tanto o método dedutivo e a pesquisa bibliográfica. Conclui-se que os municípios possuem papel essencial na efetivação dos direitos fundamentais sociais, sendo que a desvinculação de recursos públicos ameaça o desenvolvimento socioeconômico, comprometendo a materialização desses direitos.

#### **PALAVRAS-CHAVE:**

Desenvolvimento Econômico; Desvinculação das receitas; Direitos Sociais; Federalismo fiscal; Pacto federativo.

#### **ABSTRACT**

The article aims to address the recent discussion involving the federative pact, defining the concept of federation, performing comparative analysis with other international federations,

---

<sup>1</sup>Doutora em Educação pela UNIMEP-SP, Mestre em Economia pela PUC-SP e graduada em Economia pela UNESP - Araraquara; Professora Titular do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Marília – SP, Delegada Municipal do Conselho Regional de Economia de São Paulo CORECON-SP para o Município de Marília. mrossignoli@unimar.br.

<sup>2</sup> Doutor em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Mestre em Direito Econômico pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Marília – SP. Advogado e Consultor Jurídico com especialidade na área econômica e fiscal. bbastos.adv@gmail.com.

<sup>3</sup> Doutoranda em Direito pela UNIMAR. Mestre em Direito pela UNISAL-SP. Graduada em Direito pelo CESMAC-AL. Especialista em Direito do Trabalho e Processual pela FDBA – Fundação Faculdade de Direito da Bahia. Especialista em Direito Processual Cível – FADIMA – CESMAC-AL. Procuradora Municipal de Campo Alegre-AL. Advogada e Consultora Jurídica com especialidade na área de Direito Público. karlafalcao2013@yahoo.com.br

investigating the possibility of untying revenues, taking into account a strategic role of municipalities in the implementation of social public policies and development with freedom. It defines how the idea of a federation is determined in the 1988 Constitution, establishing the role of the municipality in the economic development from the perspective of a cooperative and coordinated action between the federated entities, and in the vision of a cooperative and solidarity balance, using for this purpose the deductive method and the bibliographical research. It is concluded that the municipalities play an essential role in the realization of fundamental social rights, and the untying of public resources threatens socioeconomic development, compromising the materialization of these rights.

**KEYWORDS:**

Economic development; Untying of revenues; Social rights; Fiscal federalism; Federative pact.

## **1. INTRODUÇÃO**

A temática do desenvolvimento econômico atrelado às funções dos entes federados parece ser de grande relevância no momento em que se observa as ações objetivas do Estado voltadas à arrecadação, à desvinculação de receita, à possibilidade de alteração nas competências e receita disponível estabelecidas no pacto federativo, especialmente quando se investiga a essência de uma federação juridicamente definida na Constituição de 1988 pensada de forma participativa e cooperada.

Essa forma federativa de Estado, inspirada no modelo norte-americano e contida com suas próprias peculiaridades, define uma federação tricotômica com três entes federados, que são: União, Estados e Município, dotados de autonomia política, administrativa e financeira. É inovador, porquanto, a Constituição de 1988 que traz expressamente em seu bojo a vontade do legislador constituinte em reconhecer o município como ente federado, dotado de poderes e competências próprias.

No município as políticas públicas ganham vida, as pessoas existem e são beneficiárias da ação do poder público, de modo que o reconhecimento desse ente federado pela Constituição cidadã em seu art. 1º demonstra a importância democrática e de direito dessa cooperação. A União e o Estado ganham força e legitimidade quando aproximam a vivência do município à realidade das instituições.

A peculiaridade desse ente municipal na federação decorre da sua especificidade e relevância e possui uma Constituição municipal definida como Lei Orgânica; possui também auto-organização política, administrativa e financeira, podendo legislar sobre interesse local, e expressamente são reconhecidos pelos pais fundadores da Constituição de 1988 como entes municipais decorrentes da união indissolúvel dos entes federados.

Não há dúvida que, em relação às competências, há uma centralização maior por parte da União; ela detém uma considerável competência exclusiva influenciada pelo sistema federal norte americano, porém enraizada no Brasil pelo processo de segregação, influenciado pelo período do império em que o regime unitário possuía apenas um único poder político, autoritário, ou seja, partia do centro para as bases.

O federalismo brasileiro surge a partir de um Estado Unitário criado pela Constituição Federal de 1824, no qual o poder era centralizado no monarca, e com federação há uma distribuição desse poder (segregação), diferentemente do sistema norte-americano, onde eles possuíam uma confederação de vários Estados e, por meio de um sistema de agregação, tornaram-se um único Estado (Estados Unidos da América), contudo preservando suas autonomias. No Brasil ocorreu o contrário.

O Pacto federativo é sempre discutido com o objetivo de se manter o equilíbrio, a cooperação, a autonomia e a eficiência do Estado federal, em que, respeitadas as suas competências privativas, concorrentes e comuns, diligencia-se na construção democrática e descentralizada das forças de poder, justificando o Estado, a pacificação social e o seu desenvolvimento socioeconômico. Ao mesmo tempo, não se pode negligenciar, no sistema, elementos que procurem a redução das desigualdades sociais e regionais considerando-se a diferença de realidades socioeconômicas vividas dentro do Brasil.

A razão da Federação deve ser pautada no resgate de maior autonomia dos Estados-membros e dos Municípios aliados à abertura de novos âmbitos de integração democrática com os cidadãos e às estratégias de solidariedade entre os entes federados, respeitando as suas peculiaridades, suas limitações regionais próprias, e formando o pacto cooperativo no alcance de uma gestão eficiente.

O presente trabalho tem como objetivo a pesquisa do federalismo brasileiro, o seu conceito, o seu conteúdo histórico e as suas nuances peculiares, realizando um estudo comparativo com o federalismo americano e alemão, e a influência na Constituição Republicana de 1988, especialmente com a inovação constitucional do municipal como ente da federação. Objetiva também, discutir o papel do município na perspectiva de possíveis mudanças e a importância de sua atuação no que se refere aos direitos sociais.

Atualmente, o tema ganha importância no cenário nacional, em vista de um governo anunciado como liberal que defende um jargão “mais Brasil e menos Brasília”, no qual discute a descentralização da arrecadação, a desvinculação dos recursos públicos e o comprometimento solidário com a responsabilidade social, e em vista disso, qual o papel do município na concretização das políticas públicas e no desenvolvimento econômico?

Para abordar esses aspectos, o presente estudo, por meio do método dedutivo de pesquisa da revisão bibliográfica, está subdividido em três tópicos. Primeiro, traz uma análise conceitual da Federação até a sua inserção nos moldes da Constituição de 1988 e a sua historicidade, além de uma análise comparativa com outras federações internacionais, analisando, em seguida, o risco à federação e ao princípio federativo em face da possibilidade de desvinculação de receita pública e a ameaça à eficiência na concretização dos direitos fundamentais sociais, e por fim, estabelecendo o conceito de Estado e o papel estratégico do Município enquanto ente federado e cooperador do desenvolvimento econômico e social.

## **2. O FEDERALISMO NO BRASIL E A INFLUÊNCIA DO DIREITO ESTRANGEIRO: CONCEITO, ORIGEM E OS DESAFIOS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.**

O sistema Federal no Brasil foi introduzido em 1889 quando Dom Pedro II foi desposto e o governo provisório, através do decreto de nº 1 de 15 de novembro, tornou o Brasil uma República Federativa pela reunião das antigas províncias e com a denominação de Estados. No entanto, somente na promulgação da Constituição de 1891 em seu art. 1º, a República Federativa do Brasil é reconhecida como forma de governo e é aplicada a regra da união perpétua e indissolúvel dos Estados-membros.

O Princípio federativo, nesse sentido, é definido como a junção cooperada de poderes autônomos que ajustam e abrem mão de parcelas de suas competências em prol de um governo central, em que a autonomia e a independência são mantidas em vista de um objetivo comum. O grau de descentralização o define, organizando o sistema e limitando as respectivas atuações em favor de um todo.

O federalismo é criação de uma política moderna, pois na antiguidade se encontram confederações e não Estados federados; há uma busca obstinada de cooperação e equilíbrio entre os entes da federação, respeitando o governo central, porém com autonomia, independência e a divisão de poderes definitivamente especificada na Constituição, estabelecendo e assegurando a harmonia e a atuação diretamente em volta do povo. E corrobora Bonavides:

A terceira definição do princípio federal é a daqueles que afirmam que no governo federal tanto o governo geral como os governos estaduais atuam diretamente sobre o povo, ao passo que em outras formas de associação de Estados como a Liga ou a Confederação, somente o governo das organizações autônomas exerce semelhante ação; o governo geral chega aos governados depois, por via mediata, indireta, através do poder dos Estados-membros. (BONAVIDES, 2012, p. 202)

A definição traçada pelo poder constituinte de 1988 moldura um sistema federativo amplo, harmônico e autônomo, com peculiaridades próprias, consolidadas de imutabilidade, não podendo ser abolida pelo poder constituinte reformador, pois são definidas como cláusula pétrea, conforme art. 60, §4º da Constituição. É tão forte o estabelecimento em definitivo da federação que qualquer possibilidade de remodelamento não poderá ultrapassar o ponto onde a “forma federativa não seja extirpada”. E segue o mesmo autor:

Sempre que duas ordens governativas coexistem em planos distintos, animadas e vitalizadas por princípios de estreita coordenação, com independência na promoção de fins específicos, aí temos o princípio federal em toda sua latitude e veracidade. A dualidade vertical de ordenamentos e sua coordenação sob a égide da Constituição – preservando cada esfera a natureza própria que lhe pertence – assinala a essência das entidades federativas. (BONAVIDES, 2012, p.203)

O federalismo clássico em que se observa exclusivamente o aspecto jurídico do tema tem provocado críticas nesse sentido, especialmente por defensores contrários dessa forma de federalismo tradicional, por compreenderem que não se pode dar ênfase, estritamente, na discriminação de competências, mas antes de tudo, pautadas nas novas complexidades sociais, levando em consideração não apenas o âmbito jurídico da questão, mas trazendo à tona

elementos de análise histórica, sociológica, econômica, antropológica, dentre outras doutrinas sociais. E expõe o autor:

São estes os juristas que só veem o jurídico. Atormentam-se, pois, com as infrações ao esquema federativo da teoria clássica, por afigurar-se lhes que só há *um* regime federativo, e este, quase sempre, o de sua inconfessada predileção ideológica. Deslembrados ficam de que a história não se detém numa doutrina vitoriosa. Realidades outras podem alojar novas condições de equilíbrio social, desfazendo assim a rigidez dos esquemas jurídicos. (BONAVIDES, 2012, p.203)

E expressa ainda o mesmo autor:

Faz-se mister, de conseguinte, alargar o horizonte jurídico do federalismo, cavando às correntes formadas no substrato da vida social o leito natural por onde hão de circular. O tema só é compreensível, pois, na dimensão que o jurista puro não pode dar-lhe, por não levar em conta elementos de análise histórica, filosófica, sociológica e econômica. (BONAVIDES, 2012, p.203)

Nesse mesmo pensamento afirma Celso Ribeiro Bastos:

A federação não é um esquema jurídico que possa ser transformado em realidade tão-só pela sua enunciação do texto constitucional. A federação, como a democracia, é um processo que necessita constante aperfeiçoamento e adaptação a novas realidades. (BASTOS, 1998, p.285)

A federação, como forma de Estado, foi instituída pela primeira vez nos Estados Unidos da América, a partir da agregação das 13 colônias independentes e soberanas que por meio de um pacto confederado, um pacto de paz, constituíram um só Estado, ou seja, partiram de vários Estados para um governo central, diferentemente do ocorrido no sistema brasileiro, que em processo inverso, denominado de segregação, parte do Estado unitário para um Estado federal, que justifica, portanto, um governo de tradição centralizadora. E nesse sentido sustenta o autor:

A Federação nasceu com a Constituição norte-americana de 1787, em razão do fracasso do modelo de Confederação, anteriormente adotado. (...). Após a independência das treze colônias inglesas na América do Norte, essas ex-colônias, agora Estados soberanos, reuniram-se, em 1781, como uma Confederação (quando foi assinado o tratado artigos de confederação), que durou até 1787, dadas as dificuldades e conflitos surgidos no desenvolvimento desse modelo de união. Preocupados em corrigir as distorções e os prováveis erros que malograram o modelo escolhido, os Estados confederados se reuniram, em importante convenção, para discutir as soluções necessárias. (...) substituir a Confederação de Estados soberanos por uma Federação de Estados autônomos, na qual a nova forma de aliança fosse indissolúvel e protegida por uma Constituição escrita e rígida. Surge assim, na Convenção de Filadélfia, em 1787, sob a proteção de uma Constituição rígida – a primeira Constituição escrita no mundo – a Federação norte-americana, com a união definitiva daqueles vários Estados em torno de um interesse comum, formando um novo Estado, um Estado Federal, os Estados Unidos da América. (CUNHA JUNIOR, 2017, p.467)

O sistema federativo comparado evidencia que houve, de fato, influência no Brasil da federação norte-americana, contudo, com peculiaridades próprias da época e da história nacional. É certo que a centralização da União, existente até os dias atuais, decorre de todo um contexto histórico e social de centenas de anos, e que, em face da atual conjuntura política do país, tende cada vez mais a observar a complexidade social presente, a necessidade de participação integrada, efetiva e equilibrada de todos os entes federados que comungam juntos de forma harmônica para o desenvolvimento socioeconômico da república. E assim, cauciona Cunha Junior:

A Federação brasileira foi inspirada no modelo norte-americano. Não obstante, a nossa Federação formou-se de modo contrário àquela que serviu de seu paradigma. Certamente seja essa razão de a Federação no Brasil ter sido, originariamente e por muito tempo, uma Federação sem equilíbrio, enfraquecida, com concentração de poderes no ente central (a União), restando pouco, muito pouco, para os Estados-membros. Ora, se o que caracteriza essencialmente uma Federação é a autonomia recíproca dos entes que a integram, quando essa relação de reciprocidade fica comprometida, comprometida fica, tanto assim, a própria essência da Federação. (CUNHA JUNIOR, 2017, p.467-468)

No federalismo comparado observa-se, igualmente, características semelhantes entre a Alemanha e o Brasil, especialmente na busca dessa atitude cooperativa e de integração. Na Alemanha, de forma exemplificada, há um federalismo cooperativo, surgido com a queda do socialismo, cujo traço marcante e principal é a inter-relação e colaboração entre as instâncias de poder (central e local). Trata-se de modelo que consagra uma repartição vertical de competências constitucionais e que prioriza o desenvolvimento de mecanismos de aproximação, cooperação e auxílio entre os governos central e local.

Essa característica precursora de harmonia e cooperação entre os entes federados demonstra mais notadamente nos Estados Unidos da América o desejo de equilíbrio real entre as federações, pois há uma forte tendência de alternância de poder entre os entes federados, tudo justificado no interesse social, e inaugurado na liberdade histórica da sua origem, que se baseia na iniciativa de declinar parte de sua soberania em face de um Estado Unitário com objetivo central de pacificação social. E nesse sentido afirma o autor:

Assim como a teoria da separação dos poderes, o federalismo dual não foi uma fórmula da exata divisão do poder entre a esfera federal e as esferas estaduais, ao contrário, é possível perceber durante toda sua trajetória, o fortalecimento de uma ou outra esfera de poder. [...] ainda que os Estados-membros tivessem tido esta predominância na maior parte do tempo, ocorreriam vários momentos de alternância do poder. [...] tal fato devia-se ao federalismo dual ter, como pano de fundo, o receio de qualquer tipo de centralização de poder, caracterizando-se, portanto, pela não

intervenção do poder público nas questões de ordem economia, fosse por parte de qualquer uma das duas esferas de poder. (BAGGIO, 2006, p.35)

É neste sentido que a discussão do federalismo no Brasil se faz com grande relevância, Mendes (2013), Rezende (1995), entre outros, observam a importância das discussões do federalismo no Brasil no que tange a busca pela redução das desigualdades sociais. Para os autores é necessário o estabelecimento de um pacto federativo que conduza o Brasil ao desenvolvimento.

Para autores como Cano (2017) o Brasil vive uma desconstrução do desenvolvimento econômico pós anos 80, sendo necessária, entre outros elementos, uma redefinição do papel do Estado.

Neste sentido, este trabalho segue na linha de analisar o pacto federativo e a vinculação de receitas em setores fundamentais para o desenvolvimento.

### **3. A DESVINCULAÇÃO DE RECEITA COMPROMETE O PACTO FEDERATIVO E AMEAÇA A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS**

Conforme discutido, a ideia de federação implantada pelo constituinte de 1988 deve analisar na sua aplicação regular e constitucional diversos aspectos sociais, econômicos e filosóficos, contudo, devendo ser preservada sempre a medula federativa, como tal definida pelo legislador originário, especialmente, no tocante a suas características essenciais, voltadas ao equilíbrio e a cooperação dos entes, sob pena de violação efetiva da ordem constitucional pátria.

A união dos entes federados é voltada à pacificação social, à observância da democracia, o estado de direito, à dignidade humana. É necessário que direitos essenciais sejam a razão de ser do próprio Estado, e isso significa o cumprimento e o respeito a direitos mínimos de um Estado constitucional. O direito à educação, saúde e segurança pública são inegociáveis em um estado democrático de direito, de modo que deve haver vinculação de receita em determinadas áreas essenciais para o bem de toda a sociedade; é tão óbvio as prioridades que não precisariam

estar vinculadas, contudo, o descaso e a falta de gestão de determinados governos impõem uma vinculação necessária à concretização dos direitos sócias básicos.

Proteger um núcleo essencial dos direitos fundamentais é uma das bases do constitucionalismo pátrio e teve a sua ideia expandida na Alemanha após a Segunda Guerra Mundial com a Constituição de Bonn, conforme assevera Jorge Reis Novais:

Pretendendo assumir as lições do período anterior, a consagração da garantia do conteúdo essencial surge, diferentemente, na Lei Fundamental de Bonn, ligada a esse esforço de atribuição de um sentido constitucional efetivo aos direitos fundamentais, que se refletiria, igualmente, como temos visto, num conjunto de outros institutos e doutrinas, desde os limites propriamente ditos e o acesso direto ao Tribunal Constitucional para defesa dos direitos fundamentais até aos princípios e regras da vinculação de todas as entidades públicas, da sua aplicabilidade imediata, do seu efeito de irradiação, da teoria do efeito recíproco, da *Drittwirkung* ou da associação dos direitos fundamentais ao princípio da dignidade da pessoa humana e ao direito natural enquanto impedimentos à sua eventual afetação em processo de revisão constitucional. (2003, p. 779).

A desvinculação de receita representa um retrocesso à efetivação dos direitos sociais, pois desobriga a União no comprometimento de gastos mínimos na ordem social exigida na atualidade, ou seja, assegura a União uma liberalidade perigosa com os gastos públicos, sobretudo, quando se avalia que o país não possui patamares mínimos de uma vida digna a seus administrados. Não há como permitir a possibilidade de escolha pelo Estado no gasto com despesas diversas em virtude do desenvolvimento social mínimo, pois o brasileiro comum, na sua maioria, tem o direito a saúde e à educação absolutamente precários, exigindo um Estado de permanente investimento público nessas áreas.

Assim sendo, os direitos de segunda geração, os denominados direitos de igualdade (ou liberdade positiva), impõem uma ação positiva do Estado, um *facere*, consubstanciada nos direitos econômicos, sociais e culturais. Tais direitos visam propiciar os mecanismos necessários à efetivação dos direitos básicos do indivíduo. Se o Estado se omite, acaba por caracterizar a violação desse direito.

Para Dimas Pereira Duarte Junior, Ilzver de Matos Oliveira e Icone Rocha Oliveira (2018, p. 32), os direitos se afastam do parâmetro de justiça kantiano e da preocupação acerca da liberdade individual das pessoas, sendo dever do estatal não somente impedir violações dos direitos sociais, mas especialmente adotar conduta ativa no sentido de implementação de políticas públicas que legitimem as expectativas de certos segmentos da sociedade.

A Constituição cidadã estabeleceu em seu art. 212 o percentual mínimo a ser investido na educação pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, definindo que não poderá ser aplicado, anualmente, um percentual inferior a 18% para a União e 25% para os demais entes federados. O legislador constituinte afirma que a vinculação de recursos públicos está associada ao direito do povo à educação, e ao dever do Estado na concretização desse direito fundamental social, sendo indisponível à administração pública, a seu talante, comprometer esse direito nato a uma educação digna (BRASIL, 1988).

De acordo com as palavras de Canotilho (2010, p.408-409) os direitos às prestações correspondem ao direito do particular de obter algo do Estado, ou seja, exigem do poder público a efetividade de políticas públicas concretas.

A ordem constitucional pátria definiu os deveres do Estado e não cabe ao administrador dos entes federados se eximir de seu cumprimento; deve estar vinculado às diretrizes constitucionais que estabelecem o direito às prestações fundamentais sociais, especialmente a educação e a saúde, e a observância na vinculação dessas despesas é crucial no alcance da concretização dos direitos básicos, daí a importância de serem levados a sério pelos gestores dos entes federados, que não podem definir outros interesses que se sobreponham ao interesse coletivo de um Estado Constitucional de direitos. E nesse sentido afirma Canotilho:

O problema actual dos “direitos sociais” (Soziale Grundrechte) ou direitos a prestações em sentido restrito (Leistungsrecht in engeren Sinn) está em “levarmos a sério” o reconhecimento constitucional de direitos como o direito ao trabalho, o direito à saúde, o direito à educação, o direito à cultura, o direito ao ambiente. Independentemente das dificuldades (reais) que suscita um tipo de direitos subjectivos onde falta a capacidade jurídica de poder (= jurídico, competência) para obter a sua efectivação prática (= accionabilidade), não podemos considerar como simples “aleluia jurídico” (C. Schmitt) o facto de as constituições (como a portuguesa de 1976 e a espanhola de 1978) considerarem certas posições jurídicas de tal modo fundamentais que a sua ou não garantia não pode ser deixada aos critérios (ou até arbítrio) de simples maiorias parlamentares. (2010, p. 35).

O Estado intenta a desvinculação de recursos públicos sob o argumento de que estaria com o orçamento bastante enleado e que teria mais liberdade com suas despesas e investimentos públicos com a desvinculação. Observe-se, no entanto, que a obrigatoriedade de investimentos com educação e saúde praticada na atualidade pelos entes federados caracteriza efetivo cumprimento dos direitos fundamentais sociais contemplados na ordem constitucional socioeconômica, e a sua desvinculação representaria um retrocesso social. E nesse sentido aduz expressamente Sarlet:

Por outro lado, há como sustentar que, na base dos direitos sociais aqui versados e expressamente consagrados pelo nosso Constituinte, se encontra a necessidade de preservar a própria vida humana, não apenas na condição de mera sobrevivência física do indivíduo (aspecto que assume especial relevância no caso do direito à saúde), mas também de uma sobrevivência que atenda aos mais elementares padrões de dignidade. Não devemos esquecer que a dignidade da pessoa humana, além de constituir um dos princípios fundamentais da nossa ordem constitucional (art. 1º, inciso III, da CF, foi guindada à condição de finalidade precípua da ordem econômica (art. 170, *Caput*, da CF). (2012, p.318)

A responsabilidade social dos direitos fundamentais implica num comprometimento de todos os entes federados, que unidos de forma harmônica e solidária, empreendem no sentido de alcançar a dignidade humana tão desejada e, portanto, prestam um serviço público eficiente, justo e acessível à coletividade, passando da esfera utópica a uma realidade efetiva de direitos.

Há um sentimento constitucional de efetividade de suas normas, de esperança nas instituições, e não pode ser comprometido com a possibilidade de inobservância de seus preceitos, e a desvinculação dos recursos públicos gera o descrédito do papel do Estado admitindo a discricionariedade na prestação de direito fundamental social, e, portanto, desrespeita o caminho traçado pela ordem constitucional que deve ser vinculada à persecução da dignidade humana. E nesse pensamento afirma Pablo Lucas Verdú:

O sentimento jurídico-constitucional não é a causa de tal efetividade por si só; é uma prova significativa da consonância entre norma e realidade, ainda que também, ao lado de outros fatores, seja capaz de colaborar com essa consonância. Dito de outra maneira: quando um ordenamento jurídico é capaz de suscitar ampla e intensa adesão efetiva quanto à sua normação e, sobretudo, quanto às instituições mais enraizadas em suas bases sociais, então tal ordenamento é algo vivo. Não está ali, afastado, nutrindo-se solitariamente de suas próprias interconexões e interpretações formais. Penetra nas entranhas populares para converter-se em ordenamento sentido. (2006, p. 6-7).

É perigoso quando o Estado tenta desvencilhar-se de uma atribuição que lhe é peculiar quando ignora toda a sua estrutura pensada no cumprimento de sua Constituição; há uma verdadeira imprudência constitucional que contraria todo pensamento racional sobre o papel do Estado. Na atualidade, há uma tendência crescente à conscientização da sociedade, do administrado, a respeito de seus direitos fundamentais e as ações para a sua concretização. E assim define Canotilho: "(...) os direitos sociais só existem quando às leis e as políticas sociais os garantirem." (2010, p. 480-481).

A Constituição cidadã foi a mais detalhada de todas as constituições, eis que, não regula apenas princípios, regras e direitos individuais e coletivos, mas estabelece diversas políticas públicas, e isso se deve ao reconhecimento da importância de determinadas questões sociais,

além do descaso de tal governança no período que antecede a 1988 numa forte tendência de constitucionalização. A nova ordem constitucional implantada afere uma força normativa constitucional imprescindível a efetividade dos direitos fundamentais e sociais.

Os entes federados são relevantes para a concretização dos direitos sociais fundamentais, e, por vezes, todo o aparato do Estado deve estar apropriado à realização de políticas públicas de resultado. A vinculação dos recursos públicos nos moldes estabelecidos na ordem constitucional pátria simboliza esse pensamento, um objetivo real de existência do próprio Estado, e, a desvinculação, por conseguinte, traduziria o caminho inverso desse ideal, e a consequência seria um retrocesso nas políticas públicas desenvolvimentistas.

Importante ainda observar no caso específico da Educação que um dos avanços que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB apresentou por meio da Emenda Constitucional n. 53 de 2006 foi justamente a maior vinculação da participação da União na composição do fundo estabelecendo um valor de 10% para complementação, uma vez que, desde a implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério- FUNDEF em 1996 pela Emenda Constitucional n. 14, havia ocorrido uma redução significativa da complementação por parte da União.

Também se faz com grande relevância tal discussão uma vez que o último ano de vigência do FUNDEB é 2020, sendo necessária a aprovação de nova Emenda Constitucional<sup>4</sup>.

A liberdade econômica estabelecida na Constituição de 1988, o custo social, e a austeridade responsável do Estado não podem justificar nem legitimar a desvinculação dos recursos públicos pelos entes federados. A concretização dos direitos sociais exige a observância de investimentos mínimos em educação e saúde, dentre outros direitos sociais, e a ameaça à desvinculação constitui retrocesso e contraria a eficiência na efetivação destes direitos fundamentais.

---

<sup>4</sup> A PEC 15/15 propõe a transformação do FUNDEB em definitivo e prevê o aumento da participação da União para 15% em 2021 e depois um aumento de 2,5% ao ano até atingir 40% em 2031 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019).

#### **4. A ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DO MUNICÍPIO NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE**

A Constituição de 1988 estabeleceu que o ente municipal passasse a integrar a organização político-administrativa do Brasil, dispondo do município como ente federado indispensável ao sistema federativo, dotado de autonomia e independência, inclusive no aspecto financeiro, definindo as competências tributárias conforme as demais entidades federadas, e, especificando suas atribuições de modo bastante minucioso e ímpar se comparada a outros modelos federativos.

Com o avanço e o reconhecimento constitucional da importância do município na federação, da sua autonomia, determinada nos art. de 1º a 18 da Carta da República, observa-se que fora desejo de o legislador constituinte definir a auto-organização municipal, a sua normatização própria de interesse local, o autogoverno e a autoadministração. O município eleva-se a categoria de ente federado com todas as suas prerrogativas, não mais exercendo a dependência do ente federado estadual, como outrora ocorria, mas numa convivência harmônica, equilibrada, porém inovadora e independente jamais visto na nossa história. E atestando esse pensamento afirma Bonavides:

As prescrições do novo estatuto fundamental de 1988 a respeito da autonomia municipal configuram indubitavelmente o mais considerável avanço de proteção e abrangência já recebido por esse instituto em todas as épocas constitucionais de nossa história. (...). Faz-se mister assinalar deste modo o significado decisivo, inédito e inovador, que assume o art. 18 da Constituição vigente. Esse artigo inseriu o município na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, fazendo com que ele, ao lado do Distrito Federal, viesse a formar aquela terceira esfera de autonomia, cuja presença, nos termos em que se situou, altera radicalmente a tradição dual do federalismo brasileiro, acrescido agora de nova dimensão básica. (1999, p. 311-312).

Na federação por segregação há uma resistência histórica em renúncia de competência, pois diferentemente do sistema federativo americano, em que Estados americanos abrem mão de parte de sua soberania em prol de um poder central como forma de garantir uma aliança indissolúvel e protegida por uma Constituição escrita e rígida, no Brasil, de outro modo, instaura-se a federação, segregando, de um Estado Unitário para a federação, renunciando poder em favor de outros entes federados, num processo autoritário e sem equilíbrio.

Na Constituição de 1891 fora instaurado a República e a federação, em seu art. 68 estabeleceu-se que os Estados assegurassem a autonomia dos municípios, e a maioria dos Estados da época, elaboraram as Leis orgânicas de seus municípios, não se podendo falar em autonomia municipal naquele período. E nesse sentido narra Meirelles:

Durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891, não houve autonomia municipal no Brasil. O hábito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo transformaram os municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos “seus” distritos de influência, como se o Município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder. (MEIRELLES, 1998, p.37).

Mesmo diante das Constituições posteriores a 1891 terem alcançado um pequeno avanço no aspecto da competência financeira pertencente ao município, a eletividade de seus gestores, a centralização do poder e o autoritarismo traz resquícios até os dias atuais, o que é influenciado pela historicidade do federalismo brasileiro e o costume das Constituições pretéritas em vista de um poder central. E afirma Petrônio Braz:

A autonomia municipal imposta pela norma constitucional, embora não encontre guarida nos costumes da vida urbana brasileira, em razão da centralização do poder em dois longos períodos ditatoriais (193/1945 e 1964/1986), traz a obrigatoriedade de seu cumprimento. Essa desconformidade entre lei e os costumes tem sido uma constante na vida brasileira. Nossos Municípios não trazem a tradição histórica da *polis* grega ou da *civitas* romana, nem os municípios o espírito do *self-government* americano. (2006, p.29-30)

Acerca do Município e sua incipiência, enquanto ente da federação devidamente instituído na Carta Magna de 1988, decorre uma resistência de entendimento quanto a sua autonomia municipal na República Federativa do Brasil. Há uma centralização de poder tão peculiar no sistema federativo brasileiro que ainda os Estados refletem essa dependência velada à União, esse autoritarismo é replicado, e a falsa dependência dos municípios, outrossim, compromete a harmonia federativa.

O sistema federativo brasileiro fora implantado pela reunião das antigas províncias, por meio do decreto de nº 1º de 1889. Não houve, portanto, consenso na sua instituição; não existiu uma construção equilibrada das competências federativas; elas simplesmente passaram a existir em face da pressão realizada em um Estado unitário, e como não poderia ser diverso, encontra na atualidade uma resistência de poder, seja cultural, histórico, e de vícios centralizador, que somente concedeu ao município a sua dignidade federativa com a introdução desse ente federal na ordem constitucional pátria. E destaca o autor:

Ressalvando os períodos de governos ditatoriais, que, por natureza, são marcados pelo centralismo governamental e pela manifesta mitigação do princípio federativo, a federação brasileira não vem sendo um bom exemplo quando o assunto é a autonomia dos entes federais. Talvez como resquício da sua forma de surgimento, a centralização ainda é uma marca da nossa federação. (PASCOAL, 2000, p. 34)

Analisado brevemente o desenvolver histórico do ente municipal no ordenamento jurídico, não resta dúvidas da importância e do destaque dado pela Constituição de 1988 ao Município; e o princípio da autonomia municipal vem demonstrar a vontade do legislador constituinte em fortalecer a democracia e a liberdade, pois o Município, entre os entes federativos, é o que se estabelece mais próximo dos cidadãos; é lá onde as políticas públicas ganham vida, onde os direitos e deveres se personificam. E acrescenta Bonavides:

Não é somente no Brasil que se têm congregado várias correntes de opinião para alargar a esfera do município na organização estrutural da forma de Estado. (...), todavia, no Brasil, com a explicitação feita na Carta de 1988, a autonomia municipal alcança uma dignidade federativa jamais lograda no direito positivo das Constituições antecedentes. (1999, p.312.)

Liberdade e democracia se comunicam mais tangivelmente no âmbito municipal, pois é no interesse local, nas necessidades individuais que nascem determinadas políticas públicas. A aproximação do Estado ao cidadão gera estratégias públicas mais eficientes, próximas, que sucedem de peculiaridades locais, necessidades regionais, que do povo se desloca para Estado e de lá se convertem em políticas institucionalizadas, efetivas e com resultado de âmbito nacional. E afirma o Petrônio Braz:

O princípio da autonomia municipal objetiva não apenas a transferência de poder da decisão, na área administrativa, para os entes menores, através de uma delegação de poderes, mas uma busca efetiva da própria democracia, inscrita no corpo da Constituição Federal. Com efeito, é o Município, entre os entes federativos, o que se encontra mais próximo dos cidadãos, convivendo mais perto com as necessidades das comunidades. (BRAZ, 2006, p.30)

O equilíbrio da federação depende do reconhecimento da autonomia política e municipal, e o art. 18 da norma constitucional é um dos pontos basilares desta organização do Estado. A Constituição de 1988 caracteriza de modo pleno essa autonomia, e define as responsabilidades e competências específicas de cada ente federado, demonstrando a solidariedade entre os mesmos, de modo compartilhado e cooperativo.

Há um pensamento ancestral da União em centralizar recursos, criar tributos próprios, estabelecer uma centralidade tão considerável de forma hierarquizada, como se o Estado e o Município lhes fosse subordinado. O constituinte decidiu pela descentralização, pela autonomia

de todos os entes federados, e, em especial ao município, a Constituição cidadã lhe concedeu tamanha distinção, dada a sua importância institucional, que lhe elevou a categoria de ente da federação, no entanto, o que observamos é a insistente atuação dos demais entes numa disposição de subalternidade do município que, por vezes, fere drasticamente o sistema federativo e ameaça a organização política da República. E sendo assim, aduz CARVALHO FILHO:

A descentralização política é a característica fundamental do regime federativo. Significa que, além do poder central, outros círculos de poder são conferidos as suas repartições. No Brasil, há três círculos de poder, todos dotados de autonomia, o que permite às entidades componentes a escola de seus próprios dirigentes. Compõe a federação brasileira, a União Federal, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal (art. 18 da CF). (...) Os Municípios, por sua vez, saíram bastante fortalecidos na Carta vigente. Embora não se lhes tivesse permitido ter uma Constituição sob o aspecto formal, admitiu-se fossem regidos por lei orgânica, de efeitos assemelhados aos que decorrem das Constituições (art.29, CF). (CARVALHO FILHO, 2007, p. 5)

Não se pode olvidar da decisão terminativa do constituinte de 1988 quanto ao equilíbrio e a cooperação indissolúvel de todos os entes federados, no entanto, indispensável afirmar, avultadamente, que o Município é peça constitutiva do sistema federativo e democrático, e dada a sua incipiência juvenil, reiteradamente é desconsiderado e fragilizado pela ação dos demais entes, o que exige uma imediata proteção das instituições constituídas a fim de que se conserve a integridade da norma constitucional. E corroborando nesse raciocínio esclarece (BONAVIDES, 2011)

(..) sem dúvida, relevância nova e decisiva a partir da Constituição de 8 de outubro de 1988, a qual o elevou a um grau qualitativo muito acima daquele a que juridicamente esteve cingido em quase cem anos de constitucionalismo republicano. Se a nova Constituição do Brasil, compendiando a autonomia municipal ainda não classifica o poder do município como um poder estatal, (pré-estatal ele já o é doravante fora de toda a dúvida), é evidente, contudo, que ao emprestar àquele ente uma natureza federativa incontestável, o fez peça constitutiva do próprio sistema nacional de comunhão política do ordenamento. Deu assim um gigantesco passo em prol do sobredito princípio, agora rodeado de proteção mais adequada e eficaz em relação aos legisladores, nomeadamente aqueles que atuam na órbita do Estado-membro: proteção para forrar o instituto a lesões feitas à sua intangibilidade, quais aquelas, de último, perpetradas por algumas Constituintes estaduais. Tais lesões devem ser cuidadosamente evitadas, a fim de que se conserve a incolumidade da Constituição. É dever de todos manter a autoridade e a supremacia a da Carta com o zelo, a intransigência e a devoção que urge consagrar àquela que representa a mais alta regra de organização jurídica do país. (BONAVIDES, 2011, p.318-319)

O que se observa é que a proteção da federação assegura estabilidade a toda a ordem constitucional e a todos os entes da federação, nas suas próprias peculiaridades. A descentralização como imperativo constitucional, e, por conseguinte, o respeito ao ente

municipal beneficia substancialmente o todo, porquanto, assegura o equilíbrio, a harmonia, a solidariedade e a cooperação entre as instâncias do poder, conferindo uma aliança indissolúvel que garante uma segurança jurídica e social.

Os entes federados devem promover o bem-estar social e combater as desigualdades regionais por meio de políticas públicas e planos de desenvolvimento econômico e sustentável, partindo tanto da questão ambiental à melhoria da qualidade de vida do indivíduo pelo exercício das suas liberdades. O indicativo para o federalismo cooperativo é o definido no art. 23 da CR de 1988, pautada no Princípio da Solidariedade, aspecto fundamental para o desenvolvimento nacional.

A cooperação, a atuação coordenada e participativa por meio de um Pacto Federado gera efetividade e resultados concretos nas políticas públicas. Vejamos o que diz Gilberto Bercovici (2005):

As teorias do crescimento econômico dão ênfase a ação deliberada da política econômica do Estado para a manutenção de um ritmo expansivo que mantenha o pleno emprego. Contudo, suas preocupações são exclusivamente econômicas, não analisam as condições ou consequências políticas, institucionais, sociais, ou culturais do crescimento econômico. Obstáculos institucionais não são analisados, afinal, são problemas políticos ou jurídicos, não econômicos. O objetivo propugnado pelas teorias do crescimento econômico é fazer com que os países subdesenvolvidos, cujo problema se limita, para estas teorias, a uma maior ou menor capacidade de acumulação, alcancem o mesmo sistema econômico dos desenvolvidos. Em verdade, trata-se de uma aplicação de teorias elaboradas para os países desenvolvidos (neoclássicas ou keynesianas) na realidade socioeconômica completamente distinta dos países subdesenvolvidos. (BERCOVICI, 2005, p.38).

O ente municipal é bastante relevante na promoção do desenvolvimento humano, pois é no âmbito municipal que as políticas públicas acontecem, e por vezes, as preocupações são absolutamente adstritas ao aspecto financeiro, menosprezando ou ignorando as condições sociais, políticas e estruturais do ente municipal. Quando se analisa o desenvolvimento socioeconômico, todo o aparato do Estado deve estar apto a propiciar meios hábeis de assegurar a concretização eficiente dos direitos fundamentais sociais.

E ressalte-se, a federação municipal tem o poder-dever de se estruturar de forma administrativa, organizacional, jurídica, e em simetria com todos os demais entes federados, ou seja, os Estados e a União, respeitando o seu orçamento e o seu custo social; deve pautar as suas ações e políticas públicas em solidariedade com os demais entes, especialmente, no alusivo

às liberdades como crescimento que contribuem para o desenvolvimento. Dessa forma, afirma Amartya Sen:

É principalmente uma tentativa de ver o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Nesta abordagem, a expansão da liberdade é considerada (1) o fim primordial e (2) o principal meio do desenvolvimento. Podemos chama-los, respectivamente, o “papel constitutivo” e o “papel instrumental” da liberdade no desenvolvimento. O papel constitutivo relaciona-se à importância da liberdade substantiva no enriquecimento da vida humana. As liberdades substantivas incluem capacidades elementares como por exemplo ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão etc. Nessa perspectiva constitutiva, o desenvolvimento envolve a expansão dessas e de outras liberdades básicas: é o processo de expansão das liberdades humanas, e sua avaliação tem de basear-se nessa consideração. (SEN, 2017, p. 55).

Estas oportunidades sociais são mais perceptíveis no ente federado municipal, sobretudo pela proximidade com o administrado, pela conjuntura econômica, social, liberdades políticas, e tais disposições são influenciadas pelo exercício dessa liberdade. O fato é que estas liberdades contribuem bastante para o desenvolvimento econômico e social, ou seja, o desenvolvimento pode ser analisado como um processo de expansão das liberdades.

O desenvolvimento reclama a remoção das principais fontes de privação da liberdade, relacionando à pobreza e à falta de oportunidades como uma negação das liberdades políticas e civis, e que o agente livre é um motor seguro para a concretização desse desenvolvimento. E nesse raciocínio afirma Sen:

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. Às vezes a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso a água tratada ou ao saneamento básico. (SEN, 2017, p. 16-17).

Não foi à toa que o município foi reconhecido e elevado à categoria de ente da federação na Constituição de 1988, senão pela sua relevância e o seu papel estratégico na República. O abeiramento do município com a coletividade pode gerar resultados excepcionais, desde que a federação seja respeitada, que o equilíbrio e cooperação sejam mantidos e que as liberdades sejam o principal fim do desenvolvimento socioeconômico.

A aplicação do princípio da simetria entre os entes federados deve ser bem mais efetivo e concreto no município, especialmente pela sua incipiência no federalismo, porquanto, há uma obrigação de se observar a existência de instituições democráticas mínimas, seja pela instituição de uma procuradoria jurídica municipal que assegure a legalidade, às liberdades e a eficiência dos atos públicos, seja pela estruturação básica e de qualidade do serviço de educação e saúde, respeitado o custo orçamentário e a responsabilidade financeira das contas públicas. O que não poder ser apequenado é o papel estratégico desse ente federal na concretização dos direitos sociais.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O desafio da República Federativa do Brasil na contemporaneidade é alcançar um equilíbrio, uma cooperação e solidariedade significativa entre os entes federados de tal maneira que haja uma conseqüente alternância de poder entre as esferas federal, estadual e municipal, fortalecendo em períodos distintos cada um dos entes da federação, inexistindo centralização de poder, mas uma ação cooperada, unificada, harmônica e democrática, visando o desenvolvimento social e econômico do país.

O Estado constitucional é um Estado democrático de direitos, e dever ser preservado pela atuação obstinada de todos os entes da federação, utilizando-se da máxima de instrumentos republicanos necessários à efetivação desses direitos fundamentais sociais e se enlevar da excelsa garantia constitucional de promover uma sociedade livre justa e solidária. E a promoção de tais disposições não pode ser realizada sem a participação dos entes federados em solidariedade e comunhão.

A dignidade humana é o alicerce de toda a ordem constitucional, e o Estado deve primar por políticas públicas que valorizem a pessoa humana, que assegurem o desenvolvimento com liberdade. E não é possível a consecução de tal objetivo se não houver uma atuação medular e estratégica de todos os entes federados com mutualidade e interação, traçando o mesmo caminho desenvolvimentista.

Nesse sentido, uma atuação estatal que possibilite o retrocesso de políticas públicas, ainda que indiretamente, e afaste o comprometimento do poder público com direitos sociais básicos, e, portanto, comprometam o Estado constitucional, deve ser afastado sob o argumento da segurança jurídica. A desvinculação das receitas públicas constitui uma probabilidade de que os investimentos não serão realizados conforme o mínimo indispensável à manutenção desse estado de direitos, podendo comprometer o desenvolvimento do Brasil.

E o município, enquanto ente federativo fronteiro do povo, tem uma utilidade crucial na efetivação desses direitos fundamentais sociais, e o reconhecimento pelo poder constituinte de 1988 dessa atribuição agregadora de pessoas e serviços, demonstra a estratégia federativa do município na prestação de serviços com eficiência e resultado. É para o povo que o Estado foi pensado, para pacificação social e a satisfação coletiva.

Os entes federados em uma atuação unificada, cooperativa e harmônica, alcançam uma maximização de seu papel constitucional, pois agem racionalmente, em suas competências e atribuições, sem competitividade, mas com alternância de poder e em prol da efetivação do desenvolvimento nacional e regional, mediante uma atuação estratégica de todos os entes, buscando o equilíbrio e a redução das desigualdades sociais.

Nesse sentimento de cooperação e unidade perseguido pelo legislador constituinte de 1988, as políticas públicas são concretizadas com eficiência, há uma satisfação pública de bem-estar, e o significado da Constituição encontra sua guarida num serviço público eficiente e planejado, com observância responsável de seus custos. Essa organização, planejamento e vida das políticas públicas exige uma participação em sintonia de todos os entes federados, em prol de um único objetivo, o homem.

Desse modo, a atuação do Estado no sentido de proporcionar a concretização desses direitos de modo planejado e articulado, angaria legitimidade e justificação de seus atos. Já a desvinculação de recursos públicos ameaça a estabilidade na prestação regular desse serviço de qualidade, portanto, o desenvolvimento socioeconômico descrito na Carta da República impele uma atuação conjunta, eficaz e claramente comprometida com os direitos fundamentais sociais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 5. ed. 2008.

BAGGIO, Roberta Camineiro. **Federalismo no contexto da nova ordem global: perspectivas de (re)formulação da federação brasileira**. Curitiba: Juruá, 2006.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais**. O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. Rio de Janeiro: 2002.

BARROSO, Luis Roberto. **A dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da Jurisprudência Mundial**, Ed. Forum. 2012.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1998.

BAUMAN, Zygmunt. MAURO, Ezio. **Babel: Entre a incerteza e a esperança**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, estado e constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BRAZ, Petrônio. **Direito Municipal na Constituição**. 6 ed. Leme: J.H. Mizuno, 2006.

BRITTO, Carlos Ayres. **Interpretação e Aplicabilidade das Normas Constitucionais**, 1982.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BRAZ, Petrônio. **Direito Municipal na Constituição**. 6 ed. Leme: JH MIZUNO, 2006.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. PEC N. 15/15 de RAQUEL MUNIZ (PSD- MG) e outros. Insere parágrafo único no art. 193; inciso IX, no art. 206 e art. 212-A, todos na Constituição Federal, de forma a tornar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação básica pública. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=95C7B2D727C7F139B4343579F620D596.proposicoesWebExterno1?codteor=1317615&filename=PEC+15/2015](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=95C7B2D727C7F139B4343579F620D596.proposicoesWebExterno1?codteor=1317615&filename=PEC+15/2015). Acesso em: 8 out. de 2019.

CANO, Wilson. **Brasil: construção e desconstrução do desenvolvimento.** Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas, n. 304, jun. 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** São Paulo: 7. ed. Coimbra: Almedina, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 28. ed. Lumen Juris. 2015.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. Curso de direito constitucional. 5ª ed. rev. ampl. E atual. Salvador: Editora JusPodivm, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo.** 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo. In: Maria Sylvia Zanella Di Pietro; Carlos Vinícius Alves Ribeiro. (Orgs.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo** São Paulo: Atlas, 2010.

DUARTE JUNIOR, Dimas Pereira; OLIVEIRA, Ilzver de Matos; OLIVEIRA, Icone Rocha. Direitos sociais: diálogo entre reserva do possível, mínimo existencial e necessidades humanas. **Revista Juris Poiesis**, Rio de Janeiro, vol. 21, n° 26, 2018, pg. 33 - 51. Disponível em: <http://periodicos.estacio.br/index.php/jurispoiesis/article/view/5732/47965104>. Acesso em: 01 nov. de 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MENDES, Constantino Cronemberg, **O Federalismo no Brasil: pesquisas, estudos e reflexões do IPEA.** Disponível em: [https://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim\\_analise\\_politico/120906\\_boletim\\_analisepolitico\\_02\\_cap8](https://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/120906_boletim_analisepolitico_02_cap8). Acesso em 6 set. 2019

MULLAINATHAN, Sendhul; SHAFIR, Eldar. **Escassez.** Tradução de Bruno Casotti. Rio de Janeiro: Best Business, 2016.

NOVAIS, Jorge Reis. **As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição.** Coimbra: Wolters Kluwer : Coimbra Ed., 2010.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **A intervenção do Estado no Município: o papel do Tribunal de Contas.** Recife. 2000.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeus, interamericano e africano.** São Paulo: Saraiva, 2011.

PIOVESAN, Flávia. Justiciabilidade dos direitos sociais e econômicos: desafios e perspectivas. In: CANOTILHO, J.J. Gomes et al. (Coords.). **Direitos Fundamentais Sociais.** São Paulo: Saraiva, 2010.

RAMPAZZO, Lino. **Metodologia Científica**: para alunos dos cursos de graduação e pós-graduação. 8. ed. São Paulo: Loyola, 2015.

REZENDE, Fernando. **Os rumos da reforma fiscal**. Revista do Servidor Público, Brasília, v.119, n.1, p. 153-154, jan./abr., 1995.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**. Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na perspectiva constitucional. 12 ed. revisada, atualizada e ampliada. Porto Alegre, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado**. 2 ed. 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da Pessoa) Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 10 ed. 2012.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento com Liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Virgílio Afonso da (Org.). **Interpretação constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

TAVARES, Ramos, André; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (Orgs.). **Estado Constitucional e Organização do Poder**. São Paulo: Saraiva, 2010.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

VERDÚ, Pablo Lucas. **O Sentimento Constitucional**: aproximações ao estudo do sentir constitucional como modo de integração política. Tradução de Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

Data de Submissão: 27/11/2019

Data de Aceite: 20/03/2021