



Instituto de Ensino Superior “Presidente Tancredo de Almeida Neves”

MATHEUS GOMES DE ALMEIDA

O MUNICÍPIO NO FEDERALISMO BRASILEIRO

São João del-Rei

2015

MATHEUS GOMES DE ALMEIDA

O MUNICÍPIO NO FEDERALISMO BRASILEIRO

Monografia apresentada ao curso de Direito do Instituto de Ensino Superior Presidente Tancredo de Almeida Neves – IPTAN – como requisito parcial à obtenção do título de graduado (a), sob a orientação da Prof^a. Esp. Karina CordeiroTeixeira.

São João del-Rei

2015

MATHEUS GOMES DE ALMEIDA

O MUNICÍPIO NO FEDERALISMO BRASILEIRO

Monografia apresentada ao curso de Direito do Instituto de Ensino Superior Presidente Tancredo de Almeida Neves – IPTAN – como requisito parcial à obtenção do título de graduado (a) em Direito.

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Esp. Karina Cordeiro Teixeira (Orientadora)

Prof. Mestre Ciro di Benatti Galvão

Prof^ª. Mestre Celimara Teixeira de Almeida

A Deus pela sua fidelidade e misericórdia, aos meus familiares pela paciência e apoio, aos amigos pela caminhada e suporte, e aos mestres pelo ensino e sabedoria.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por ter possibilitado que chegasse até aqui. Agradeço também aos meus familiares, em especial à minha mãe pelo apoio e todo esforço empreendido para que eu pudesse ter uma boa formação. Agradeço aos amigos e colegas pelo suporte e momentos alegres e de cooperação. Aos professores que, ao longo dessa caminhada, se dedicaram em ensinar e contribuíram para essa jornada, em especial à professora Karina Cordeiro Teixeira, pela sua disponibilidade e prontidão na orientação dessa pesquisa e também à professora Carla Campos pelo auxílio na parte metodológica deste trabalho.

RESUMO

Este trabalho visa discutir o município enquanto ente federado na República Federativa do Brasil, verificando se o mesmo é efetivamente entidade federativa. Levando em consideração que usualmente os sistemas federais possuem apenas duas esferas de governo, o federalismo brasileiro destaca-se por apresentar União, estados, municípios e Distrito Federal como partes integrantes da Federação, o que torna o federalismo brasileiro bastante peculiar. Para empreender essa discussão acerca da posição do município na Federação brasileira, primeiramente serão discutidos conceitos e idéias sobre o Federalismo enquanto forma de organização do Estado. Posteriormente será discutido o federalismo brasileiro desde 1891, quando o Brasil adotou esse modelo como forma de organização do Estado, passando pelas diversas Constituições brasileiras, com o intuito de traçar um panorama histórico da posição do município na organização do Estado brasileiro. Por fim, será analisada, sob a ótica do direito, a posição do município pós-Constituição de 1988, discutindo questões jurídicas relacionadas ao município enquanto membro da Federação, e se o município é de fato ente federado ou não, tendo em vista entendimentos de que o município não é ente federativo.

Palavras-chave: município; federalismo; poder local; municipalidades.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1. FEDERALISMO: CONCEITOS E CARACTERÍSTICAS	10
1.1. Conceito.....	10
1.2. Confederação <i>versus</i> Federação	16
1.3. Soberania <i>versus</i> autonomia	17
1.4. Estado Federal <i>versus</i> Estado Unitário, descentralização <i>versus</i> desconcentração.....	18
1.5. Balanço do conceito e características do federalismo moderno	18
2. O SISTEMA FEDERATIVO BRASILEIRO: HISTÓRICO	20
2.1. O período pré-1889: antecedentes da Federação brasileira	20
2.2. O Federalismo e o município na Constituição de 1891	24
2.3. O município na Era Vargas (1930- 1945)	27
2.4. O município na República democrática de 1946-1964	32
2.5. O federalismo e o município na ditadura militar (1964-1985).....	34
3. O MUNICÍPIO NO FEDERALISMO BRASILEIRO PÓS-1988	39
3.1. O Federalismo brasileiro na Constituição de 1988.....	40
3.2. As instituições políticas do federalismo atual	41
3.3. Município: natureza jurídica.....	43
3.4. Organização do município: a Lei Orgânica.....	44
3.4.1. Da ausência do poder constituinte derivado decorrente no âmbito municipal	45
3.5. Competências Municipais.....	48
3.5.1. Competências não legislativas.....	48
3.5.2. Competências legislativas:	51
3.6. Outras receitas dos municípios	52
3.7. Município, um ente federativo atípico: a ausência de representação legislativa nacional e de Poder Judiciário.....	53
3.8. Os dilemas municipais pós-1988.....	56
3.8.1. O município brasileiro: a excessiva competição em detrimento da cooperação	59
3.8.2. O município, a disputa político-partidária e a implementação de políticas públicas	60
3.8.3. A experiência cooperativa estimulada por mudanças institucionais	63
CONSIDERAÇÕES FINAIS	67
REFERÊNCIAS	70

INTRODUÇÃO

A primeira configuração de um sistema federativo moderno ocorreu nos Estados Unidos da América, em 1787, uma década após o estabelecido da Confederação no processo de independência das 13 colônias da Inglaterra em 1776. Necessitando resolver os problemas e conflitos entre os estados, decidiu-se adotar o sistema federalista, em molde nunca experimentado em nenhum país do globo. De lá pra cá o sistema ganhou evidência, vários estudos sobre o federalismo surgiram e tentativas e experiência de reprodução do modelo norte-americano ocorreram em vários países.

O Brasil é um dos países que decidiram adotar o federalismo como forma de organização do Estado. Entretanto, por questões históricas e culturais, o federalismo adotado no Brasil se configurou de forma diferente do sistema federalista norte-americano. O federalismo norte-americano, pai de todos os outros, é exemplo clássico do federalismo com dois âmbitos de poder: União e estados. Usualmente, os sistemas federais existentes adotaram esta perspectiva e possuem duas esferas de governo. No caso brasileiro, o município sempre teve destaque no debate político, inclusive quando o federalismo foi adotado no país em 1889.

A Constituição de 1988 instituiu o município como terceiro ente federativo autônomo, com o mesmo status da União, dos estados e do Distrito Federal (DF), ainda que seja um ente federativo atípico, e ainda que haja doutrinadores que discordem que o município seja ente federado. Tendo em vista tal divergência acerca do status do município no federalismo brasileiro, a principal problemática do trabalho é discutir se o município brasileiro é ente federado ou não, e caso positivo, se o texto constitucional de 1988 foi capaz de garantir de forma prática que o município desempenhe suas funções enquanto parte integrante da Federação. Embora seja um ente atípico, será exposto nesse trabalho os argumentos que justificam e legitimam o município como ente federado.

Dada a particularidade da trajetória do município na história política brasileira, este trabalho visa analisar a municipalidade no contexto do federalismo brasileiro. O objeto de estudo desta monografia consiste, portanto, no município no âmbito do sistema federativo brasileiro.

O objetivo do trabalho é analisar a trajetória do município dentro do sistema político brasileiro até a sua configuração como terceiro ente da federação e analisar o município enquanto membro da Federação, sob a ótica do Direito.

Discutir e entender o município enquanto ente federado dotado de autonomia é essencial para a compreensão do federalismo brasileiro, uma vez que os municípios fazem parte da estrutura do sistema federativo. Como os municípios possuem essa configuração apenas no Brasil, Índia e Bélgica (Abrucio;Francese 2007), a discussão também é relevante e pode trazer elementos importantes para o estudo comparativo das Federações em todo o mundo, daí a importância desse trabalho.

O estudo está centrado no federalismo brasileiro desde 1889, destacando a trajetória histórica do município na República Federativa Brasileira. Tal tarefa será desenvolvida no segundo capítulo deste trabalho. Antes dessa tarefa, porém, no capítulo primeiro torna-se necessário entender o que de fato é o federalismo, quais suas implicações, requisitos e objetivos. O intuito é proporcionar uma melhor compreensão do que é o federalismo, e, conseqüentemente, facilitar o entendimento do município no federalismo brasileiro.

O capítulo dois buscará compreender por que o sistema federal brasileiro possui as três esferas de governo. O que teria levado os constituintes brasileiros a estabelecerem esse tipo de configuração? Para começar a responder estas questões será feita uma reconstrução histórica do federalismo no Brasil, apontando as peculiaridades de cada Constituição, a partir da Constituição de 1891, a primeira a estabelecer o sistema federal e a citar os municípios como parte integrante do sistema de organização política da República, embora não fossem, ainda, considerados como esfera federativa autônoma. Através dessa investigação histórica busca-se entender as condições sobre a origem e desenvolvimento da federação brasileira e o município enquanto ente federado. A perspectiva histórica é útil, então, para explicar a origem do municipalismo no federalismo brasileiro, e também para explicitar as diferenças práticas do município desde o surgimento da República Federativa. Para isso será feita revisão da bibliografia sobre o federalismo brasileiro e sobre o município. Também serão utilizadas as Constituições da República Federativa do Brasil e textos de alguns comentadores dessas Constituições.

Já no terceiro capítulo, será abordado o município no federalismo brasileiro após a Constituição de 1988. Sob a ótica do direito, será discutida a posição do município enquanto ente federado, suas peculiaridades e diferenças em relação aos demais entes federativos, apontando inclusive a posição daqueles que entendem que o município não é membro da federação.

Por fim, se defenderá a posição que o município é sim ente federativo e parte integrante da Federação, por vontade do Constituinte originário de 1988, ainda que não possua Justiça própria e que não possua representação no Congresso. Entretanto, ainda que

formalmente seja ente federado, será mostrado que é necessário fortalecer as municipalidades, no sentido de garantir que as mesmas desempenhem de forma efetiva seu papel enquanto parte da Federação, conferindo-lhes autonomia para fazer escolhas e tomar decisões e estimulando a cooperação entre os municípios.

1. FEDERALISMO: CONCEITOS E CARACTERÍSTICAS

1.1. Conceito

Entender o município como ente federativo, dotado de autonomia dentro do sistema federativo brasileiro depende inicialmente da compreensão acerca do que seria o federalismo, quais os conceitos relacionados à temática e suas implicações jurídicas teóricas e práticas para a organização do Estado.

Abordar o federalismo como forma de organização estatal demanda uma discussão a respeito das implicações dessa forma de organização para o sistema político e jurídico, bem como apontar os requisitos para que de fato essa forma de organização seja considerada efetivamente como federalista, e não uma forma que se apresente como federal, mas que na prática não seja. Não se trata aqui de afirmar que exista apenas um modelo a ser seguido, apenas de traçar condições e características que permitam classificar um sistema de organização estatal como federativo.

Geralmente, o federalismo está associado à democracia, à possibilidade de conciliar e promover o equilíbrio entre centralização e descentralização política e também à liberdade. Tal concepção pode ser encontrada na clássica obra “Democracia na América”, de Alexis Tocqueville, que ao viajar para os EUA para estudar a sociedade americana, retrata e descreve a existência dessas esferas de governo distintas. Para o autor, a existência do poder local era extremamente importante para a garantia das liberdades no país. A Federação admitia, logo, que havia ordens diferentes de interesses territoriais: os interesses comuns a todas as partes da nação, como a elaboração das leis gerais e as relações do povo as pessoas vindas de fora e aqueles interesses especiais a algumas partes da nação, tais como, por exemplo, as instituições comunais. Segundo Tocqueville:

As Instituições comunais são para a liberdade aquilo que as escolas primárias são para a ciência, pois a colocam ao alcance do povo, fazendo-o gozar do seu uso pacífico e habituar-se a servir-se dela. Sem instituições comunais, pode uma nação dar-se um governo livre, mas não tem o espírito de liberdade.(1998, p. 54).

Embora não esteja falando especificamente de municipalidades no seu sentido moderno, há no ideário tocquevilliano grande ênfase à pequena comunidade política, na medida em que esta poderia promover a solidariedade indispensável para a estimulação da virtude cívica e para a preservação da liberdade política. Destaca também o “[...] engajamento do cidadão em nível local [como] valor fundamental não apenas para a democracia local em

si, mas também para dar sustentação à democracia no nível nacional” (FREY, 2000, p. 90). Assim, foi-se alimentando na filosofia política a ideia de que esferas subnacionais e até mesmo o poder local poderiam ser bastante benéficos à democracia, ainda que Tocqueville não se referisse especificamente sobre a questão dos municípios.

Retornando à concepção clássica de federalismo, a descentralização territorial, entendida como a existência de mais de uma esfera autônoma de poder era tida como requisito primordial para a liberdade e a democracia nos EUA. Tal concepção é expressa na série de artigos intitulada “O Federalista”, obra que tentava legitimar a instituição do Federalismo nos EUA. Sabe-se que as 13 colônias da América uniram-se para lutar em favor da independência contra a Inglaterra e constituíram uma Confederação. A Confederação foi resultado das dificuldades enfrentadas pelos novos Estados independentes, como a debilidade na defesa contra inimigos externos e também as próprias barreiras e entraves de comercialização entre os 13 novos Estados, cada um com suas regras de comercialização e interesses distintos de comércio, o que prejudicava o crescimento econômico. Nesse contexto, foi-se cultivando a ideia de que era necessário fortalecer esses novos Estados independentes, enfraquecendo essas divisões e separações entre os Estados e fortalecendo a ideia de um mercado comum.

Nessa conjuntura político-econômica surgiu “O Federalista”. Uma pergunta importante da série de artigos é: como estabelecer um governo popular que mantém as liberdades individuais, mas ainda assim garanta a ordem nas colônias? A questão então era desenvolver um componente político-jurídico que garantisse a liberdade, sem que isso possibilitasse que essa liberdade se transformasse em tirania. Seria necessário então que se adotasse o governo representativo, com mecanismos de poder capazes de frear o próprio o poder, ou seja, um mecanismo no qual haveria controle e limitação do poder, evitando a tirania e que forças maiores se sobrepusessem às forças menores.

Limongi (1989, p.25) destaca:

A defesa da aplicação desde principio encontra-se constituída a partir de medidas constitucionais, garantias à autonomia dos diferentes ramos de poder, postos em relação um com os outros para que possam controlar e frear mutuamente, referidas, em última análise, às características nada virtuosas dos homens, seus interesses e ambições pessoais por acumular poder.

Assim, segundo os autores de “O Federalista”, o federalismo e sua capacidade de conciliação entre centralização e descentralização política, econômica e financeira fomentariam um ambiente favorável para a democracia. Através do sistema de “*checks and balances*” proporcionado pela existência de mais de uma esfera autônoma de poder, os

autores de “O Federalista” acreditavam que poderia ocorrer uma limitação do poder na medida em que haveria um arcabouço institucional que organizasse e distribuisse os poderes. Como as instâncias de poder são distintas e separadas, não haveria concentração nas mãos de um único poder ou instância, evitando-se assim regimes tirânicos, através de instrumentos constitucionais que garantiriam a autonomia dos diversos ramos de poder, um interdependente do outro, o que acabaria possibilitando que cada instância se controlasse mutuamente, através da definição das competências definidas pela Constituição.

Outra contribuição de “O Federalista” importante para a compreensão do federalismo é a ideia do controle das facções. Em um país de grande extensão territorial, composto por diversas opiniões e interesses distintos e conflituosos, torna-se necessário conciliar essa diversidade de interesses, a fim de evitar que uma facção domine sobre as demais, ou até mesmo que o número elevado de facções cause paralisia decisória e uma situação de não-governo. Para isso, os autores sugerem então a instituição do sistema federal, artifício sugerido para coordenar os diferentes interesses em conflito nas 13 colônias americanas à época. O sistema federal foi então a solução defendida em “O Federalista” elaborada para legitimar a unificação das 13 antigas colônias.

De fato, o sistema federal adotado nos EUA foi sistematizado de tal maneira que significou um novo paradigma na forma de organização do Estado Nacional. No federalismo americano, passaram a existir duas esferas de poder: a União e os estados, cada um com suas competências e funções. Levando em consideração a intenção dos constituintes de 1778 em resolver a questão das antigas 13 Colônias, elaboraram uma Constituição que organizava o novo país da seguinte forma, de acordo com Soares(1998, p. 98):

- a) Divisão territorial em unidades subnacionais.
- b) Bicameralismo: os estados subnacionais estariam representados no governo federal através do Senado.
- c) Existência dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário em ambas as esferas de poder.
- d) Definição das competências da União e dos Estados.
- e) Existência de um Órgão Superior de Justiça para resolver os conflitos entre os entes federados.
- f) Autonomia de cada ente federativo para constituir seus governos.

Assim, a União passou a ser responsável pelos assuntos de cunho nacional e que envolvem os interesses nacionais, e os estados responsáveis pelos assuntos subnacionais, menos amplos, que diziam respeito mais à questões específicas de cada estado do que relacionados a todo o país. Essa estrutura central deixava os assuntos de política doméstica a cargo dos estados, concentrando a sua atuação em um conjunto de áreas de interesse comum, como a defesa nacional por exemplo. A forma de organização territorial do Estado institucionalizada pelo federalismo norte-americano significou uma nova experiência, diferente dos arranjos existentes até então, pois foi capaz de criar um país de dimensões enormes, compostos por vários estados, que conservaram certa autonomia para gerir seus assuntos, ainda que tivessem deixado de ser nações soberanas para serem partes integrantes da Federação americana.

Mas há algumas condições para que um Estado seja considerado federativo ou não. Alguns países podem parecer uma Federação, podem adotar os princípios federativos em sua Constituição, mas na prática, não serem, o que dificulta a diferenciação. Como distinguir então, o federalismo efetivo de um federalismo meramente formal, sem vigência nas relações territoriais de poder dentro de um Estado nacional?

Para compreender essa diferenciação, torna-se necessário entender por que o federalismo é adotado enquanto forma de organização do Estado. Bothe (1995, p.7) aponta cinco justificativas racionais para a adoção do federalismo:

- 1- O federalismo é visto como um meio de preservar a diversidade e a particularidade históricas no âmbito de uma união estatal maior.
- 2- O federalismo possibilitaria a proteção de minorias.
- 3- O princípio da subsidiaridade, que consiste na ideia de que uma comunidade menor pode solucionar adequadamente seu problema.
- 4- O federalismo é visto como um meio para assegurar a liberdade (através do sistema de *checks and balances*).
- 5- O federalismo promoveria a democracia, uma vez que abriria um plano adicional para a participação democrática.

A primeira justificativa de Bothe diz respeito à preservação das particularidades e especificidades dos membros da Federação, tais como aspectos culturais, étnicos, religiosos de cada membro da Federação. O federalismo pode propiciar a manutenção de certos aspectos relacionados às identidades e particularidades subnacionais sem que a unidade nacional seja

prejudicada. As unidades subnacionais mantêm sua autonomia, sem perder sua particularidade e tudo mais aquilo que lhe caracterize e assim as distingue das demais.

A segunda justificativa diz respeito ao controle de facções. O federalismo possibilita a divisão dos poderes, de forma que nenhuma facção domine as demais, o que dificulta que as minorias sejam subjugadas pelas majorias.

A terceira questão apontada por Bothe se baseia na ideia comum de que agentes subnacionais têm maior facilidade para resolver os problemas subnacionais, na medida em que estão mais próximos dessa realidade e por isso têm maior conhecimento acerca das questões relacionadas à realidade subnacional, levando em conta ideia do princípio da subsidiariedade. A quarta justificativa também já foi mencionada nesse capítulo, a capacidade do federalismo de produzir arranjos institucionais que limitem e controle o poder, através de um sistema de “*checks and balances*” agindo tanto verticalmente, como horizontalmente, o que possibilitaria que os poderes autônomos se limitem mutuamente.

A quinta justificativa de Bothe está relacionada com uma discussão importante acerca de qualquer sistema federal. Uma condição necessária para que um país possa ser considerado como federalista de fato é a relação de seu sistema federativo com a democracia. Se a Federação é um pacto pelo qual se pretende resolver os conflitos territoriais, ela não pode persistir sob o autoritarismo. A democracia é assim condição para o federalismo. Se um regime é autoritário, tende a não respeitar os interesses diversos, as clivagens distintas, as heterogeneidades territoriais e não acomodar esses conflitos, logo não pode ser compatível com um sistema federalista. Regimes não democráticos tendem a suprimir a autonomia (seja ela administrativa, legislativa, financeira ou de autogoverno) dos entes federados, logo a incompatibilidade entre regimes não-democráticos e federalismo é dada.

Outra definição importante acerca dos motivos que levam Estados a adotarem o federalismo é a apontada por Stepan (1999), que enumera dois objetivos principais e distintos: o “*come together*”, relacionado com o objetivo inicial de unir Estados distintos, e o “*hold together*”, cujo objetivo seria a manutenção de uma união já dada. Como exemplo de “*come together*” o autor cita o caso dos EUA, no qual unidades até então soberanas firmaram um pacto para se unir, transferindo suas soberanias para uma nova Federação, que manteve alguns poderes aos estados (ou seja, esses deixaram de ter soberania para ter autonomia). Já como exemplo de “*hold together*”, Stepan cita a Índia, que embora gozasse de certa unidade, era composta por Estados bastante diversificados entre si, sendo a federação útil para manter essa unidade em contexto democráticos. Assim, de acordo com a lógica do “*hold together*”, é

possível que através do federalismo países com múltiplas etnias e compostos por fortes heterogeneidades mantenham sua unidade, acomodando essas forças centrífugas e evitando que essas unidades prejudiquem a unidade nacional.

Em suma, o federalismo pode ser conceituado como uma forma de organização territorial que possibilita que interesses distintos e até mesmo antagônicos sejam acomodados em um determinado território. Elazar (1994) destaca que federalismo diz respeito à partilha constitucional de poderes, através de mecanismos comuns e autônomos de governo, podendo ser considerado uma das formas originárias da democracia. O federalismo pode ser concebido, no âmbito da forma de organização estatal, como um sistema político que suporta várias esferas de governo, que são reguladas por instituições e por mecanismos constitucionais que garantem o funcionamento do sistema. Nesta perspectiva, é pertinente a seguinte definição:

O sistema federal pode ser definido como uma forma de organização do Estado nacional caracterizada pela dupla autonomia territorial do poder político, ou seja, na qual se distinguem duas esferas autônomas de poder: uma central, que constitui o governo federal, e outra descentralizada, que constitui os governos-membro, sendo que ambas têm poderes únicos e concorrentes para governar sobre o mesmo território e as mesmas pessoas. (SOARES, 1998, p. 138).

Assim, o sistema federativo, em sua acepção contemporânea, diz respeito a um arranjo constitucional e institucional que tenta acomodar diversas esferas autônomas de poder. Há níveis distintos de poder, que possuem autonomia para desempenhar funções definidas constitucionalmente, para que possa haver uma delimitação de competências entre os entes federativos.

É necessário ainda fazer algumas considerações acerca do federalismo e das instituições políticas necessárias para garantir seu funcionamento. Klatt(1993) aponta alguns requisitos institucionais para que haja de fato um sistema político federalista constituído. Para Klatt, é necessário dividir as competências e delimitá-las em uma Constituição escrita. Tudo aquilo que deve ser ordenado e regulado para o bem do interesse geral é competência do Estado nacional. Todas as demais competências são das subunidades nacionais. A existência de um texto escrito com a definição e a distinção de cada competência, que delimite a atuação de cada esfera de poder é primordial para o funcionamento do federalismo, para que não haja intromissão de uma esfera sob outra esfera. Outra condição importante apontada por Klatt é a coparticipação dos diferentes subsistemas na política (tanto legislativo quanto administrativo)

do Estado nacional através de um órgão institucional a nível central. A alternativa de um Poder Legislativo bicameral no âmbito federal visa contrapor os interesses distintos (União X estados), levando em consideração que a primeira casa representaria e legislaria acerca dos interesses nacionais, e a segunda casa fosse um canal de representação das unidades subnacionais. A instituição de uma segunda Câmara representativa dos estados no nível federal (Senado) na teoria pode possibilitar que os estados façam valer sua representação nas questões de cunho nacional e comum.

Entre os requisitos institucionais necessários para a existência de uma Federação, é necessária também a existência de uma Corte Suprema de Justiça independente, que venha arbitrar os conflitos entre Estado nacional e estados subnacionais e divergências a respeito das competências e funções de cada ente. Essa seria a instituição responsável por dar solução aos conflitos federativos e pela ordem federal.

1.2. Confederação *versus* Federação

Para fins conceituais, uma diferenciação que deve ser feita é a distinção entre Federação e Confederação. A Confederação, embora reserve autonomia às esferas subnacionais, é uma associação de Estados soberanos, que se unem através de tratados ou convenções com um objetivo em comum. Entretanto, há de se ressaltar que os Estados-membros não perdem sua soberania como acontece em uma Federação.

As Confederações costumam ser instituídas para lidar com assuntos cruciais como defesa, relações exteriores, comércio internacional e união monetária. Nas palavras de Elazar as Confederações são identificadas como organizações

[...] nas quais certo número de comunidades políticas se uniam para alcançar objetivos bem limitados e cujo governo funcionava fundamentalmente por intermédio das mesmas comunidades constituintes que asseguravam sua existência como tal, e por vezes, retinham a soberania em última instância(1994, p. 7).

Assim, uma das principais diferenciações entre uma Confederação e uma Federação é que, na Confederação, os estados constituintes usualmente não abdicam de sua soberania, enquanto que, na federação, a soberania é transferida para o estado federal.

1.3. Soberania *versus* autonomia

Cabe então a distinção entre os termos soberania e autonomia. Em uma federação, somente o poder central detém soberania. A autonomia, que seria a faculdade de se governar por si mesmo, é a capacidade do ente federado ter governo próprio e ter competências político-administrativas exclusivas, podendo legislar e atuar dentro dos limites definidos pela Constituição Federal. Meirelles (2006) afirma que autonomia é prerrogativa política outorgada pela Constituição a entidades estatais internas (Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) para compor seu governo e prover sua Administração segundo o ordenamento jurídico vigente, não sendo portanto poder originário, sendo concedida e limitada por uma Constituição.

Por autonomia entende-se a capacidade dos entes federativos de constituir e preservar seu próprio governo (autogoverno); a capacidade para criar as próprias leis (autonomia legislativa); a capacidade de organizar a máquina administrativa (autonomia administrativa) e a capacidade de arrecadação de recursos que financiarão as atividades estatais (autonomia financeira). Sob esse prisma, espera-se que os entes federativos possam eleger seus representantes políticos, possam produzir sua própria legislação, possam organizar a burocracia administrativa e tenham recursos próprios para que desempenhem suas funções com certa independência em relação aos demais entes federativos.

Já a soberania é um conceito mais amplo, sendo “um atributo da ordem jurídica, do sistema de autoridade, do governo e do povo” (NETO, 2011, p. 8). Diz respeito à capacidade de tomar decisões sem interferência ou limitações. Nas palavras de Maluf,

Soberania é uma concepção política que não pode ser limitada por nenhum outro poder. É una, integral e universal, não podendo sofrer restrições de qualquer tipo, salvo as decorrentes dos imperativos de convivência pacífica entre as nações soberanas no âmbito do Direito Internacional (1999, p. 29-30).

Nos termos de Meirelles (2006, p.90), “soberania é o poder exclusivo e absoluto do Estado (Nação) de se organizar e se dirigir de acordo com sua vontade incoercível e incontestável, sancionada pela força. É o poder de autodeterminação.”

Assim, pode-se afirmar que os estados-membros de uma Federação não possuem soberania, mas possuem autonomia. Da mesma forma, como se verá posteriormente, os municípios no Brasil não são soberanos, mas possuem autonomia conferida pela Carta Magna de 1988.

1.4.Estado Federal *versus* Estado Unitário, descentralização *versus* desconcentração

Diferenciada a Federação da Confederação e feita a conceituação de soberania e autonomia, outra distinção a ser feita para fins conceituais é a contraposição do Estado federal ao Estado unitário. Nesse, o Estado ou país é governado como uma unidade única. Já no Estado federal, há várias instâncias de poder dotadas de autonomia. No Estado unitário, as unidades territoriais são tidas como meras ramificações do governo central, não gozam de ampla autonomia como no caso de uma Federação.

Outro conceito importante para a compreensão do fenômeno do federalismo é o de descentralização. O conceito de descentralização que interessa ao federalismo é aquele que está relacionado com a autonomia.

Di Pietro (2009, p.) conceitua descentralização como “[...] a distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica”. Ainda segundo a autora, “[...] difere da desconcentração pelo fato de ser esta uma distribuição interna de competências”. Em suma, há desconcentração no Estado unitário, no qual os territórios, unidades subnacionais ou divisões territoriais não gozam de ampla autonomia, tendo o governo nacional influência direta nas atividades desenvolvidas nas unidades subnacionais. No Estado unitário o governo nacional tem influência direta e determina o que será feito nas unidades territoriais. As unidades subnacionais seriam meras “ramificações” do ente central. Já em um Estado Federal, os entes federados possuem autonomia para desempenhar as funções que são definidas constitucionalmente, sem ingerência das outras esferas de poder, sendo pessoas jurídicas distintas. Di Pietro(2009) classifica esse tipo de descentralização como descentralização política, que é a descentralização que ocorre quando o ente descentralizado exerce atribuições próprias que não decorrem do ente central, ou seja, essa seria a situação dos Estados-membros da Federação e no Brasil, dos municípios.

1.5.Balço do conceito e características do federalismo moderno

O conceito e as características institucionais da federação moderna, que surge nos EUA e se expandem pelo mundo estão estruturados em um modelo de divisão territorial do poder com duas esferas de poder distintas. Assim, temos nos EUA União e estados, na Alemanha, União e Lander; no Canadá, Governo Central e Governos Provincianos; etc.

O federalismo é um arranjo constitucional que suporta esferas de governo distintas, que são reguladas por instituições e por mecanismos constitucionais que garantem o funcionamento do sistema, servindo também para a acomodação dos interesses entre os entes federados. Entretanto, as experiências federativas geralmente concebem duas esferas autônomas de poder. Isso aponta para a peculiaridade e também desafio na adoção de um terceiro ente federativo, como é o caso brasileiro atual, tendo em vista que o federalismo brasileiro possui três esferas autônomas de poder, a saber: a União, os estados e os municípios (além do DF), configuração totalmente diferente das experiências federativas existentes.

Pode-se afirmar através dessa discussão conceitual que o federalismo brasileiro se distingue do modelo de federação moderna (modelo americano), uma vez que o federalismo brasileiro possui um terceiro ente (município) que goza das prerrogativas de governo, autonomia legislativa, autonomia administrativa e autonomia financeira. As implicações dessa distinção serão discutidas ao longo desse trabalho. Serão tratadas nos capítulos seguintes as questões acerca do federalismo brasileiro, sua formação, e especificamente, o papel dos municípios no sistema federativo brasileiro.

2. O SISTEMA FEDERATIVO BRASILEIRO: HISTÓRICO

2.1. O período pré-1889: antecedentes da Federação brasileira

Desde o descobrimento em 1500, o projeto de colonização portuguesa se deu com base nas divisões locais de poder. Nos primeiros anos após o descobrimento, havia pouco interesse e esforço por parte da Coroa portuguesa em aqui estabelecer uma colônia. Em 20 anos de colonização, apenas duas capitanias foram criadas. A população portuguesa em terras brasileiras era muito menor que a população indígena, os primeiros habitantes da terra, que possuíam seus próprios costumes e modo de viver.

Apenas em 1531, Portugal, de fato, iniciaria um efetivo processo de colonização e ocupação do Brasil, após a expedição de Martim Afonso de Souza. Com o fortalecimento do mercantilismo europeu, via-se nas colônias uma excelente oportunidade para o estabelecimento de novos mercados consumidores: a ideia era conseguir matéria prima barata nas Colônias e ao mesmo tempo conseguir novos mercados consumidores para as mercadorias produzidas na metrópole. O objetivo de Martin Afonso de Souza era estabelecer definitivamente a colonização portuguesa na Colônia, uma vez que havia ameaça de ocupação de outras metrópoles europeias. O português veio ao Brasil com objetivo claro: criar vilas, povoar e desenvolver a economia local, garantindo que as riquezas do novo mundo chegassem à Portugal e a criação de uma máquina administrativa eficiente, que garantisse ao rei o recebimento de seus lucros (PETTA; OJEDA;DEFINI,2005, p. 95).

Como existia ameaça externa, a Coroa Portuguesa adotou um tipo de tática para povoar o Brasil que havia funcionado na Ilha da Madeira e nos Açores e no próprio território português, como no Alentejo e no Algarve: o sistema de capitanias hereditárias (BUENO, 1999, p.7). Em 1534, Dom João dividiu o território em 15 faixas de terra desiguais perfazendo 12 capitanias para dar início ao processo de ocupação do novo país.

Cada faixa seria governada por uma pessoa designada pela própria Coroa (os chamados capitães-donatários), com o intuito de desenvolver territorialmente e economicamente a Colônia. Esse sistema era vantajoso para a Coroa na medida em que transferia para os capitães o ônus da colonização sem que a Coroa perdesse a propriedade da terra. O capitão-donatário tinha uma série de direitos e obrigações. Em troca de privilégios e vantagens, se comprometiam a ocupar e colonizar a terra, e a defender o litoral de invasões estrangeiras. (PETTA; OJEDA;DEFINI,2005, p. 95).

As capitanias eram independentes entre si, o que dificultava a fiscalização por parte da Coroa. Evidencia-se a dificuldade de centralizar os governos coloniais no Brasil-colônia. Ainda que teoricamente estivessem subordinados ao Rei, a descentralização administrativa adotada por Portugal no Brasil contribuiu para o surgimento de forças centrífugas (descentralizadoras) e de identidades subnacionais. Na medida em que se criam unidades territoriais autônomas, e se estimula a criação de vilas e de centros de poder locais, estimula-se também a autonomia do poder local, uma vez que o controle e fiscalização por parte da Coroa era débil, o que deu bastante liberdade para os centros de poder locais para se desenvolverem de forma autônoma. Schimidt (2005, p. 156) lembra que o poder local tinha razoável autonomia devido a falta de controle por parte da Coroa em relação às capitanias hereditárias. A falta de um governo central também evidenciava a falta de unidade político-administrativa na Colônia.

O sistema de capitanias hereditárias acabou não sendo bem-sucedido. Apenas duas capitanias conseguiram se desenvolver de forma efetiva, o que levou a Coroa portuguesa a estabelecer na Colônia um governo central, em 1549, em uma tentativa de coordenar o desenvolvimento do Brasil. Entretanto, o governo central no período colonial também não surtiu os efeitos esperados. A estrutura central do período colonial era fraca, havia considerável autonomia política de suas unidades territoriais. Isso acabou gerando interesses e identidades nas capitanias, contribuindo para o fortalecimento de forças centrífugas e contribuindo para a existência de heterogeneidades territoriais, o que serviria de sustentação futuramente para a adoção de um sistema federalista de governo.

Logo após a independência, surgiu no Brasil uma corrente política que defendia o Estado Unitário absolutista, ou seja, defendiam a centralização política em detrimento das autonomias das esferas subnacionais. As oligarquias regionais se opunham ao centralismo, na medida em que perderiam grande parte de seu poder regional. O centralismo monárquico foi adotado sob a justificativa de que era necessário manter a unidade e a ordem no país, diminuindo os conflitos regionais através da força física. O poder central também adotou a tática de acomodar as oligarquias regionais no poder central.

A Constituição de 1824 foi a primeira Constituição do Brasil e o Imperador Dom Pedro I a outorgou, dando indícios de que, de fato, pretendia centralizar o governo em torno de si mesmo. A Constituição de 1824 definiu a existência de quatro Poderes: O Legislativo, o Executivo, o Judiciário e o Poder Moderador. Carecendo de um governo forte e centralizado, o Poder Moderador e a chefia do Executivo foram concentrados no Imperador, que se

sobrepunha aos demais Poderes. Era o Imperador que nomeava e demitia os Ministros de Estado do Poder Executivo.

Mas o Imperador teve que enfrentar diversas manifestações e revoltas contra o centralismo monárquico. A Confederação do Equador (1824) é uma evidência de que haviam interesses centrífugos, ou seja, contrários ao centralismo político na pessoa do Imperador. Tratou-se de um movimento revolucionário, emancipacionista e republicano, ocorrido em Pernambuco e apoiado por alguns estados nordestinos, que pretendiam fundar um país independente.

A centralização política em torno do imperador desagradou as elites agrárias e oligarquias regionais que perderam poder. Nunca havia existido um governo central forte antes da independência do Brasil, o que contribuiu para o surgimento de poderes locais autônomos e dotados de identidades e interesses próprios. As modificações e reformas promovidas por Dom Pedro I esbarravam diretamente nessas elites regionais e Dom Pedro I acabou por abdicar em 1831. Como a menoridade do sucessor, foi instalado um governo regencial porque o herdeiro do trono tinha cinco anos de idade.

O poder foi entregue então aos políticos que formavam o Legislativo. Os novos regentes, com os ânimos exaltados em virtude do centralismo monárquico do Primeiro Reinado, tentaram conferir um caráter liberal e descentralizador ao novo governo (PETTA *et al*, 2005, p. 188). O Ato Adicional de 1834 representou uma iniciativa de descentralização política e administrativa no Império. Conforme aponta Soares:

Este Ato foi um marco de descentralização política no período anterior a 1889. Não estabeleceu um sistema federal, como chegou a sustentar alguns, porque os executivos das províncias continuavam sendo nomeados pelo poder central, mas propiciou certo poder às províncias ao criar as assembleias legislativas provinciais, formadas por deputados eleitos popularmente, e ao determinar a divisão dos recursos fiscais entre governo central e províncias (SOARES, 1997, p. 94).

Ainda durante o Período Regencial, também ocorreram vários movimentos que causaram problemas à unidade do Império, como a Revolta dos Malês (1835) e Cabanagem (1865-1840), ocorridas em Salvador, a Farroupilha (1835-1845), ocorrida no Rio Grande do Sul e a Sabinada (1837-1838), também ocorrida em Salvador. Apesar de alguns autores defenderem que esses conflitos evidenciavam a insatisfação das oligarquias regionais em relação ao centralismo político, mais têm a ver com disputas regionais internas do que oposição ao governo central.

Essas ameaças acabaram por levar a um novo centralismo monárquico, entre 1837 até 1839. O centralismo monárquico surgiu como alternativa e método para se conservar a unidade político-administrativa do Império. A recentralização do poder foi denominada “regresso conservador”, e acreditava-se que apenas um poder central forte seria capaz de conter rapidamente as revoltas populares (SCHIDMIT, 2005, p. 363).

Em 1840 foi aprovada a Lei Interpretativa de 1840, que cassava muito da autonomia das Assembleias Provinciais. Leis provinciais poderiam ser anuladas pela Assembleia Geral do Império. A Reforma do Código Criminal de 1841 fez com que os juízes perdessem seus amplos poderes. O chefe de polícia passou a ter maiores poderes, nomeado pelo ministro da justiça, um para cada capital das províncias. Nos municípios, foram instituídos delegados e subdelegados, alguns com poderes de juízes. Já em 1850, a Guarda Nacional seria subordinada totalmente ao Ministério da Justiça (SCHIDMIT, 2005, p. 364). É nítida, portanto, a centralização do aparato coercitivo do Estado nas mãos do governo centralizado.

O processo culminou com a coroação de Dom Pedro II, que ascendeu ao trono como Imperador com apenas 15 anos de idade. O Segundo Império pode ser caracterizado por relativa tranquilidade política, principalmente porque houve um maior controle das forças centrífugas e dissidentes. A unidade do país foi garantida, a ordem foi priorizada, mantendo-se a propriedade privada, a escravidão e o predomínio social dos grandes fazendeiros. (SCHIDMIT, 2005, p. 368).

Em 1847, uma importante mudança foi empreendida: O Legislativo brasileiro instituiu a Monarquia Parlamentar, arranjo que ficou conhecido como “parlamentarismo às avessas”, no qual o Imperador nomeava e demitia o primeiro-ministro e seu gabinete. Logo, na monarquia parlamentarista brasileira, o Imperador reinava e governava. Em suma, o Imperador coordenava o revezamento no poder entre liberais e conservadores. O arranjo político foi estabelecido como forma de acomodar os interesses regionais, e foi feito de forma que houvesse um revezamento de poder entre os liberais e os conservadores.

Mas, os interesses entre liberais e conservadores foram cada vez mais se distanciando, o que acabou por gerar conflitos entre as duas correntes. Os conservadores queriam a manutenção do sistema político e econômico vigente à época. Já os liberais defendiam uma maior descentralização política. Do Partido Liberal acabou por surgir o Partido Republicano, que defendia principalmente a República como forma de governo e o federalismo como forma de organização da República.

De acordo com Carvalho (2011, p. 145) “o ponto central do debate republicano teve a ver com a forma a ser assumida pela república, presidencialista ou parlamentarista,

centralista ou federalista, democrática ou ditatorial”. As ideias republicanas foram ganhando força no território brasileiro, e o regime monárquico tornou-se insustentável, ainda que alguns monarquistas, ao perceberem que o centralismo monárquico não correspondia mais aos anseios da sociedade brasileira, passassem a defender uma espécie de monarquia federal:

Os federalistas monárquicos do final do Império, Rui Barbosa e Joaquim Nabuco, o foram mais por razões políticas do que por convicção. Nenhum deles era federalista convicto. Mas convenceram-se de que a demanda federalista se tornara irresistível e que a federação se faria, com ou sem o Império. Admitiam a possibilidade de uma monarquia federal, hipótese negada redondamente pelos republicanos, que faziam da necessidade da federação mais um argumento para a derrubada do Império. (CARVALHO 2011, p. 153)

Como ganhara força no fim do século XIX, a República acabou sendo proclamada em 1889, e o Federalismo foi pela primeira vez instituído constitucionalmente como forma de organização da República na Constituição de 1891. Nascia assim institucionalmente o federalismo brasileiro, que passou por diversas transformações de 1889 até os dias de hoje. Serão apresentadas algumas dessas transformações, sob a luz das Constituições da República Federativa do Brasil desde 1891.

2.2.O Federalismo e o município na Constituição de 1891

Conforme aponta Soares (1997, p. 01), “a federação no Brasil surgiu formalmente em 1889 e, ao contrário da maioria dos outros países que se tornou federalista, não foi resultado de um pacto constitucional entre esferas autônomas de poder no intuito de criar uma unidade política mais ampla.”

O federalismo brasileiro tem como gênese a política colonial portuguesa, que pretendiam aqui estabelecer um sistema territorial de organização política (que se iniciou com as capitanias hereditárias), o que acabou por contribuir para a formação de identidades regionais e locais, que fortaleceriam ao longo dos anos a demanda por descentralização política.

Em 1891, o Brasil foi declarado constitucionalmente como federalista, embora isso não tenha significado uma mudança prática em relação ao período anterior:

Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil (BRASIL, 1891).

A ideia dos constituintes era, inspirado no modelo do federalismo americano, de descentralizar o poder através da criação de esferas subnacionais autônomas de governo. O

federalismo americano possuía duas esferas autônomas de governo. O federalismo brasileiro, como o norte-americano, estabeleceu nesse momento duas esferas autônomas de poder. Contudo, a Constituição de 1891, apontava, ainda que de maneira vaga e pouco específica, a existência dos municípios e uma almejada condição de autonomia para este ente local, lembrando que os municípios não eram citados na Constituição americana: “Art.68 Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.” (BRASIL, 1891).

A expressão peculiar interesse é insuficiente, pois não confere de forma clara e objetiva o que seria de fato competência do município e a Constituição de 1891 apenas descreve as competências dos Estados e do governo federal. Já no aspecto fiscal, como aponta Varsano (1996. p. 2):

Foi adotado o regime de separação de fontes tributárias, sendo discriminados os impostos de competência exclusiva da União e dos estados... Quanto aos municípios, ficaram os estados encarregados de fixar os impostos municipais de forma a assegurar-lhes a autonomia. Além disto, tanto a União como os estados tinham poder para criar outras receitas tributárias.

O município dependia diretamente das esferas superiores de poder. Em sua obra “Os Barões da Federação”, Abrucio (1998) destaca o papel preponderante dos governadores e do estado no sistema político da época. O autor explica o que foi a chamada política dos governadores marcada pela forte influência dos governadores no tabuleiro político do país. Os governadores eram o elo entre as oligarquias locais e o poder federal. O autor destaca a fragilidade e a pouca autonomia política e financeira dos municípios, que dependiam tanto politicamente quanto financeiramente dos governadores. Assim, os poderes e oligarquias locais eram usados como instrumento para captação de votos e apoio político, sendo os municípios utilizados dentro do sistema político de acordo com os interesses políticos das esferas estaduais e federal. O governo local nada mais era que instrumento político nas mãos da elite dominante, com manipulação das eleições através de atas falsas e pela sujeição dos eleitos a reconhecimento pelo Congresso (BRASILEIRO, 1973, p. 6-7). Logo, pode-se sublinhar que não havia autonomia política municipal já que a administração local era “aparelhada” aos governos estaduais.

Nesse contexto, cabe lembrar também o fenômeno político conhecido como coronelismo, um sistema político baseado na troca de favores entre os poderes estaduais e os locais. O estado, por um lado, possui acesso à nomeação de cargos públicos e do controle da polícia, e do outro, a figura do coronel e seu poder e controle sobre a política local. É estabelecido um compromisso com o intuito de fortalecer politicamente os governadores, e

em troca o poder local dos coronéis é mantido. Os coronéis garantem seu poder local através da possibilidade de distribuição de cargos e nomeações dos cargos estaduais no nível local. A influência dos chefes locais chega até mesmo a atingir as nomeações dos cargos federais, pois também era de praxe a aceitação de indicações e pedidos dos chefes políticos dos estados por parte do governo da União (LEAL, 1975, p. 44). Há de se ressaltar também que, dada a debilidade de recursos financeiros das municipalidades, dificilmente os municípios poderiam empreender as obras mais necessárias sem os recursos dos estados. E nenhum administrador municipal poderia manter por muito tempo a liderança sem qualquer benefício para sua comunidade (LEAL, 1975, p.45).

Assim, o governo estadual mantinha seus “amigos” no poder local, e em troca, também se beneficiava com o controle dos coronéis sobre o processo eleitoral local. Era uma troca de favores em que todos saíam satisfeitos: o governo estadual garantia votos através do controle exercido pelos coronéis, que por sua vez tinham acesso à nomeações benesses dos governos estaduais, mantendo-se no poder e garantindo seu status políticos nas unidades locais (LEAL, 1975).

É questionável a existência de federalismo na Primeira República brasileira. O federalismo pressupõe igualdade entre os entes federados e o que pôde ser verificado no período era a extrema desigualdade entre os estados. Nesse período, verifica-se que São Paulo e Minas Gerais surgiram como oligarquias fortes e que dominaram o governo central de acordo com suas necessidades e vontades, se revezando no poder (a conhecida política do café com leite). Como as unidades subnacionais não possuíam o mesmo “peso” na participação no governo central na Primeira República, pode-se afirmar que nesse período não houve um federalismo de fato no país, já que não havia contexto democrático e de igualdade entre os Estados na participação política nacional.

Conforme destaca Abrúcio (1998, p. 40):

O surgimento da estrutura federativa no Brasil também não conseguiu estabelecer uma relação de interdependência entre a União e os estados. Havia um desequilíbrio federativo acentuado que contrapunha, de um lado, dois estados muito fortes- Minas Gerais e especialmente São Paulo – contra uma União frágil frente a eles, e de outro,, mais de uma dezena de unidades estaduais que mal podiam sobreviver pelas ‘próprias pernas’ , necessitando de auxílio do Tesouro Federal – o que na prática significava se filiar automaticamente ao bloco do ‘café com leite’. Sem real autonomia para todos estados, torna-se difícil implementar um verdadeiro federalismo.

Se a maioria dos estados que eram considerados membros da Federação passavam dificuldades, a situação dos municípios tendia a ser muito pior. Embora formalmente a

primeira República fosse uma federação, na prática o que se verificava era a desigualdade entre os entes federados e o predomínio das duas oligarquias regionais no poder central.

2.3. O município na Era Vargas (1930- 1945)

A Era Vargas tem início quando Minas Gerais resolveu quebrar o pacto da política do café com leite e se juntou ao Rio de Janeiro, ao Rio Grande do Sul e a outros estados nordestinos, formando a chamada Aliança Liberal, que apoiou o gaúcho Getúlio Vargas para a Presidência (ZIMMERMAN, 2005). A Aliança perdeu as eleições, e insatisfeita com a crise econômica e com a falta de participação no governo federal, optou pela luta armada, porque acreditavam que apenas através da luta revolucionária chegariam ao poder (ZIMMERMAN, 2005). Vargas e seus correligionários marcharam sob o Rio de Janeiro em 1930, tomando o poder e iniciando a Era Vargas. Vargas começou assim a centralizar o poder em torno do governo federal, retirando a autonomia dos estados e municípios.

Na Constituição de 1934, o texto acerca dos municípios passou a ser mais específico, definindo, ao menos na teoria, alguns itens que seriam da alçada dos municípios, embora ainda não fossem considerados entes federados:

Art 13 - Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; e especialmente:

I - a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta;

II - a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas;

III - A organização dos serviços de sua competência.

§ 1º - O Prefeito poderá ser de nomeação do Governo do Estado no Município da Capital e nas estâncias hidrominerais.

§ 2º - Além daqueles de que participam, ex vi dos arts. 8º, § 2º, e 10, parágrafo único, e dos que lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios:

I - o imposto de licenças;

II - os impostos predial e territorial urbanos, cobrado o primeiro sob a forma de décima ou de cédula de renda;

III - o imposto sobre diversões públicas;

IV - o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais;

V - as taxas sobre serviços municipais.

§ 3º - É facultado ao Estado a criação de um órgão de assistência técnica à Administração municipal e fiscalização das suas finanças.

§ 4º - Também lhe é permitido intervir nos Municípios a fim de lhes regularizar as finanças, quando se verificar impontualidade nos serviços de empréstimos garantidos pelos Estados, ou pela falta de pagamento da sua

dívida fundada por dois anos consecutivos, observadas, naquilo em que forem aplicáveis, as normas do art. 12.

Apesar do texto da Constituição de 1934 ser mais completo que a Constituição anterior, a Carta Magna de 1934 cerceou a autonomia municipal, possibilitando a intervenção estadual no âmbito municipal como preconizam os parágrafos 3º e 4º do seu artigo 13. O estado poderia, de acordo com a Lei Maior do país, fiscalizar diretamente as finanças e até mesmo nomear os prefeitos na capital do estado e nas cidades estratégicas, o que se caracteriza como grave ingerência na autonomia municipal no sistema federativo dessa época.

A Constituição de 1934 alterou drasticamente o padrão tributário do país, e os municípios foram incluídos nesse novo padrão. Os municípios ficaram responsáveis por recolher diversos impostos, como o imposto de licenças, impostos predial e territorial urbanos, imposto sobre diversões públicas, imposto sobre os imóveis rurais e taxa sobre serviços municipais. Segundo Varsano (1996, p. 4),

Outra inovação da Constituição de 1934 foi repartir a receita de impostos entre diferentes esferas de governo. Tanto a União como os estados mantiveram a competência para criar outros impostos, além dos que lhes eram atribuídos privativamente, mas tais impostos seriam arrecadados pelos estados que entregariam 30% da arrecadação à União e 20% ao município de onde originasse a arrecadação. Também o imposto de indústrias e profissões, cobrado pelos estados, teria sua arrecadação repartida entre estados e municípios, cabendo cada um metade da mesma.

Tributariamente, a Constituição de 1934 trouxe bastante benefícios aos municípios, que passaram a contar com recursos próprios, e também tinham garantia constitucional de receber parcelas de impostos arrecadados pelos entes federados superiores. Mas essa aparente melhora em relação à arrecadação tributária não significou uma maior autonomia dos municípios. A mesma Constituição que destinou mais recursos aos municípios também cerceava a autonomia política dos mesmos.

Os municípios, na Constituição de 1934, tinham autonomia reduzida. Os prefeitos na maioria das vezes eram eleitos indiretamente pela Câmara de Vereadores. Os governos estaduais poderiam intervir nos municípios. Nas capitais e em cidades estratégicas, os prefeitos também poderiam ser nomeados pelo governo estadual. O que era ruim na Constituição de 1934, pioraria com a Constituição de 1937.

Entre 1889 e 1930, houve mudanças consideráveis na sociedade brasileira, como o aumento da população urbana. Tais setores urbanos, como era de se esperar, questionaram o poder das oligarquias rurais, desejando maior participação política. O movimento popular,

aliado aos estados que estavam excluídos das decisões políticas, conseguiram derrubar as oligarquias, com a Revolução de 1930 e posteriormente o Estado Novo.

Cada vez mais grupos emergentes demandavam participação e acesso a direitos e deveres, e como não havia um arcabouço institucional com a capacidade de regular o processo político, o que aconteceu no período é que grupos sociais isolados buscavam e lutavam por seus interesses específicos, mas nada que atingisse a coletividade.

Entre 1934-1937, Vargas criou as condições ideais para a implantação de um regime político centralizador, que culminaria com o advento do Estado Novo em 1937. Vargas acomodou os setores urbanos, através de garantias a direitos até então inexistentes, como a criação das Leis Trabalhistas.

Ainda antes de 1934, em 1932 foi criada a Justiça Eleitoral, foi instituído o voto secreto, o voto feminino e a idade mínima para votação passou de 21 anos para 18. Isso de certa forma possibilitou a representação dos setores emergentes urbanos. Entretanto a disputa entre fascistas e comunistas acabou gerando instabilidade no país, o que culminou com a instauração do regime autoritário chamado de Estado Novo, em 1937, que modificou profundamente as relações governamentais entre as esferas de governo, prejudicando a estrutura federativa do país.

O Estado Novo combinou o uso da força com apelos e ações voltadas para os setores populares, em uma tentativa de acomodação das paixões e legitimação no poder. Advém daí o populismo, aliado a questão nacionalista, sempre em uma tentativa de legitimar o poder vigente. Houve intensa centralização político-administrativa e o sistema federativo do Brasil, nesse época, acabou comprometido, na medida em que estados e municípios passaram a ser meras divisões administrativas do governo central: “Toda a estrutura de poder estatal e local se desmoronou: os prefeitos municipais também eram nomeados pelo presidente, as assembleias estaduais e câmaras municipais foram dissolvidas, os partidos políticos desapareceram.” (SOARES, 1997, p. 108).

Ainda durante o Estado Novo, Vargas criou o Decreto Lei 1202, a Lei dos Estados e Municípios, de 1939, que centralizou ainda mais o poder político nas mãos do governo federal. Segundo Nunes, a Lei dos Estados e Municípios “[...] foi o golpe de misericórdia no sistema federativo criado em 1891. Não restou nenhuma autonomia legislativa aos estados e municípios. A aprovação do governo federal era necessária para todos os assuntos importantes.” (NUNES, 1997, p. 54).

O texto da Lei dos Estados e Municípios de fato condicionou a administração de estados e municípios ao crivo do governo federal:

Art. 2º São órgãos da administração do Estado:

- a) o Interventor, ou Governador;
- b) o Departamento Administrativo.

Art. 3º O Interventor, brasileiro nato, maior de 25 de anos, será nomeado pelo Presidente da República, em decreto referendado pelo Ministro da Justiça e Negócios Interiores.

Parágrafo único. Os Interventores nomeados para os Estados na forma do parágrafo único do art. 176 da Constituição exercerão suas funções enquanto durar a intervenção, ou até que o Presidente da República lhes dê substituto.

Art. 4º O Prefeito do Município, brasileiro nato, maior de 21 anos o menor de 68, será de livre nomeação e demissão.

Parágrafo único. O Prefeito está sujeito às incompatibilidades referidas nos arts. 14, letras a, c e d, e 15, e enquanto durar o seu exercício deverá residir dentro dos limites do Município (NUNES, 1997, p. 56)

Nesse período, fica caracterizada a forte intervenção do governo central nos estados através das interventorias e dos Departamentos Administrativos. O sistema de interventorias já existia desde 1930, mas a partir do Estado Novo passou a funcionar plenamente. Um governador (ou interventor) era nomeado pelo executivo federal para cada Estado. O interventor tinha um papel de controle político nos Estados. Apesar de muitas vezes ser nativo, na maioria das vezes não possuíam ligações partidárias.

Como aponta Abrucio(1998, p. 45),

Apesar dos interventores pertencerem às elites locais, não era a elas que deviam responder; era ao Presidente da República. Assim, se retirava das elites estaduais a sua grande conquista da Primeira República: o poder de eleger seu próprio governante.

Abrucio(1998) aponta também o sistema de rotatividade de interventores, que evitava que esses interventores se perpetuassem no poder. A ideia era enfraquecer totalmente as oligarquias regionais e fortalecer assim o governo central.

A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público- DASP e dos chamados “Daspinhos” também foi instrumento para a centralização política, que eram extensões administrativas do governo central. O DASP era a extensão política da União nos Estados. Os “daspinhos” eram as subdivisões estaduais do DASP e tinham funções legislativas, além de supervisão da Interventoria. Os decretos e leis estaduais eram de responsabilidade do Interventor, entretanto, só eram válidos após a sanção do presidente do Departamento. O “daspinho” tinha o poder também de suspender determinada ação do Interventor, nesse caso o executivo federal decidia a questão.

Os ‘daspinhos’ funcionavam ao mesmo tempo como uma espécie de legislativo estadual e como corpo supervisor para o interventor e o

Ministério da Justiça: os prefeitos municipais tinham que se submeter não só ao interventor, mas também ao presidente do departamento estadual do serviço público. (SOUZA, 1976, p. 96).

Percebe-se assim que a autonomia política dos estados e municípios em relação à União não existia, o governo federal nomeava os interventores, que agiam de acordo com os interesses do Presidente da República.

Na esfera municipal, apesar da Constituição de 1937 estabelecer que os vereadores seriam eleitos pela forma direta, os prefeitos eram escolhidos pelo governador ou interventor. E isso na prática significava que os prefeitos seriam subordinados ao governo federal, uma vez que os interventores eram subordinados à União. A aprovação de leis importantes tanto na esfera estadual quanto na esfera municipal dependia do crivo dos “daspinhos”, portanto os Poderes Legislativos locais quase não possuíam importância em relação a produção legislativa.

Nas palavras de Corralo (2011, p. 40),

[...] Fruto de um momento histórico conturbado pela configuração contemporânea dos Estados totalitários nazista e fascista, a Constituição de 1937 estendeu os tentáculos do poder central a todas as municipalidades, extrapolando em intensidade quaisquer outras centralizações do poder já vivenciadas. Por consequência, desmantelaram-se a República e a Federação, extirpando-se quaisquer autonomias auto-organizatória, política, administrativa, financeira ou legislativa dos entes municipais.

Apesar da intensa centralização política, administrativa e legislativa, o Estado Novo caracteriza-se pela continuidade de descentralização fiscal para os estados e municípios, característica do período anterior. Como aponta Varsano (1996), na Constituição de 37 houve pouca modificação tributária em relação ao período anterior. Se os estados e municípios perderam autonomia política com a Constituição de 37, o mesmo não se pode dizer em relação à questão fiscal. Na mesma linha de raciocínio, Brasileiro (1973, p. 8) lembra que nesse período “[...] conservaram-se, contudo, para os municípios, os benefícios advindos da reforma tributária.”

Entretanto, o fato de haver descentralização fiscal não é suficiente para afirmar que havia federalismo de fato durante o período, uma vez que a autonomia política e administrativa dos entes federados estava comprometida, como pôde ser visto até aqui.

2.4. O município na República democrática de 1946-1964

A Constituição de 1946 marcou um novo período para os estados e municípios, e para o federalismo brasileiro. O Estado Novo se encerrou com o afastamento de Getúlio Vargas. Os militares, os mesmos que apoiaram Vargas no Estado Novo, foram os responsáveis em por fim ao regime varguista. O populismo varguista se constituía como ameaça para os interesses econômicos da elite, e curiosamente, a democracia foi instaurada através de um golpe militar. Imediatamente à deposição de Vargas foram convocadas eleições para Assembleia Constituinte. A Constituição de 1946 foi um marco para a redemocratização do país: instituiu eleições diretas para Presidência da República com mandato de cinco anos. Restabeleceu a independência dos três poderes e a autonomia dos Estados e municípios. Retomou o direito de voto obrigatório e universal, sendo excluídos os menores de 18 anos, e os analfabetos. (SCHMIDT, 2005, p. 631). Pela primeira vez na história do Brasil a população poderia escolher seus representantes, ou seja, os prefeitos, vereadores, governadores, Presidente e deputados seriam eleitos de forma direta pela população.

Nesse período, houve de fato um regime federativo em vigência como forma de organização do Estado. Como lembra (SOARES, 1997, p. 110):

O contexto democrático do período pós-45 e as instituições políticas que se estruturaram neste período, principalmente os partidos políticos, deram expressão aos interesses territoriais presentes na sociedade brasileira, possibilitando a implantação e vigência, de fato, de uma organização federativa no Brasil. Neste período, eleições para os governos estaduais e municipais ocorreram regularmente, não houve nenhuma intervenção federal nos estados e os partidos políticos nacionais estavam fortemente ancorados no nível estadual. São fatores que evidenciam a condição de autonomia dos governos subnacionais frente ao governo central, característica fundamental do sistema federativo.

Em relação à questão tributária, Varsano(1996) ressalta os esforços da Constituição de 46 em aumentar a dotação de recursos aos municípios. A Constituição de 1946 instituiu um sistema de transferência de imposto que visava beneficiar os municípios. Embora não tenha promovido uma reforma da estrutura tributária, a Constituição de 1946 modificou profundamente a discriminação de rendas entre as esferas do governo, institucionalizando um sistema de transferências de impostos:

Este sistema foi, mais tarde, já no início da década de 60, reforçado pela Emenda Constitucional nº 5 que atribuiu aos municípios 10% da arrecadação do imposto de consumo e aumentou de 10 para 15% a participação dos mesmos no IR. Esta Emenda também transferiu da órbita estadual para a municipal os impostos sobre a transmissão de propriedades *inter vivos* e sobre a propriedade territorial rural. Este último foi transferido para a

competência da União pela Emenda Constitucional nº 10, cabendo a esta, entretanto, entregar o produto da arrecadação ao município de localização do imóvel tributado. (VARSANO, 1996, p. 5).

Entretanto, na prática, os municípios não conseguiram receber esses recursos. Os estados muita vezes deixavam de repassar os recursos destinados aos municípios. As cotas eram calculadas em relação ao ano anterior, ou seja, com o aumento gradual da inflação, os valores recebidos já não faziam diferença. Varsano (1996) lembra ainda que durante esse período houve um aumento significativo do número de municípios e como essas cotas eram repartidas entre todos os municípios, quanto maior o número de municípios, menor o valor repassado para cada um deles. Na prática, em termos relativos, os municípios ficaram com menor quantidade de recursos. Vale lembrar que a autonomia municipal foi alçada como princípio constitucional básico na Constituição de 1946 (BRASILEIRO, 1973, p. 9), mas os municípios ainda não eram considerados como ente federados:

Art 28 - A autonomia dos Municípios será assegurada:

- I - pela eleição do Prefeito e dos Vereadores;
- II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente,
 - a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas;
 - b) à organização dos serviços públicos locais. (BRASIL, 1946)

Os municípios, portanto passaram a gozar de autonomia administrativa e política, podendo se organizar administrativamente com certa liberdade. Tamanha foi essa liberdade que alguns estudiosos afirmam que nesse período as desigualdades municipais se agravaram, uma vez que os municípios eram bastante distintos entre si:

[...] o legislador optou por tratar os municípios como se fossem iguais, sem levar em conta as diferenças de capacidade para desempenharem os poderes a eles atribuídos. Tal fato repercutiu negativamente na eficácia do município como instituição governamental e ao mesmo tempo possibilitou o aprofundamento das desigualdades entre eles. Pouco foi feito no sentido de o município participar realmente de uma política de modernização orientada pelo governo central.” (BRASILEIRO, 1973, p. 9-10).

Nesse período, no aspecto legislativo, cabia ao município legislar sobre questões de seu particular interesse, através da Câmara de Vereadores. A autonomia municipal também aumentou na medida em que as hipóteses de intervenção no município diminuíram com a nova Constituição:

- Art.23- Os Estados não intervirão nos Municípios senão para lhes regularizar as finanças quando:
- I- Se verificar impontualidade no serviço de empréstimo garantido pelo Estado;
 - II- Deixarem de pagar, por dois anos consecutivos, sua dívida fundada.(BRASIL, 1988)

Em todos os demais casos, o prefeito era responsável somente perante a câmara municipal, que poderia também rejeitar seus vetos (BRASILEIRO, 1973, p. 9).

2.5. O federalismo e o município na ditadura militar (1964-1985)

Em 1961, o então Presidente Jânio Quadros renunciou à Presidência da República, sendo substituído por João Goulart, que se encontrava em uma viagem diplomática na China. Jango foi acusado por isso de ser comunista, e foi impedido de assumir a Presidência. Após intensas negociações e em uma conjuntura de incertezas e instabilidade institucional, decidiu-se criar um regime parlamentarista, no qual Jango seria o Primeiro Ministro. Mas em 1963 o povo optou através de um plebiscito pela volta do regime presidencialista, e Jango assumiu como Presidente da República. Devido à sua política de distribuição de renda, Jango foi novamente rotulado como comunista. Após nacionalizar empresas de petróleo e a desapropriar propriedades às margens de ferrovias e rodovias sob a justificativa de promover a reforma agrária, a situação tornou-se insustentável e uma crise política instaurou-se no país. Sob a justificativa de uma contra-revolução os militares deram o golpe de Estado em 1964, iniciando um novo período anti-democrático no país.

Nesse período, foi estabelecido as eleições indiretas para Presidente da República e governadores dos estados. Os partidos políticos foram extintos e foi instituído o bipartidarismo. Em 1967 foi criada uma nova Constituição para institucionalizar o regime militar de 1964. Foi restringida a autonomia dos estados e ao presidente foi instituída a possibilidade de redigir decretos-lei sem a necessidade de apreciação do Congresso. Abrucio(1998, p. 63) destaca:

O regime autoritário tinha como diretriz básica a maior centralização possível do poder político e das decisões econômicas e administrativas na esfera do governo federal, e dentro desde nas mãos do Presidente da República. Dessa maneira, o regime militar seguia o padrão varguista de organização do poder, caracterizado pela hipertrofia do Poder Executivo Federal e pelo fortalecimento da Presidência da República como o centro político do sistema, acentuando mais seu caráter autoritário.

Nesse período ficou evidenciada a centralização das receitas tributárias nas mãos do Executivo federal, controlando assim as transferências de recursos para os estados e municípios:

Após completada a reforma, os estados sofreram limitações adicionais ao seu poder de tributar e, já em 1968, no auge do autoritarismo, também as transferências foram restringidas. O Ato Complementar nº 40/68 reduziu, de 10 para 5%, os percentuais do produto da arrecadação do IR e do IPI

destinados aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM), respectivamente. Em contrapartida, criou o Fundo Especial (FE), cuja distribuição e utilização dos recursos eram inteiramente decididas pelo Poder Central, destinando a ele 2% do produto da arrecadação daqueles tributos. O Ato também condicionou a entrega das cotas dos fundos a diversos fatores, inclusive à forma de utilização dos recursos. A autonomia fiscal dos estados e municípios foi reduzida ao seu nível mínimo, aí permanecendo até 1975. (VARSANO 1996, p. 10).

As perdas fiscais dos municípios foram relativamente menores que a dos estados. Os municípios passaram a receber recursos diretamente da União, com o objetivo de aumentar a influência do governo federal sob as unidades e líderes políticos locais. A União ficou com dez impostos, e os estados e municípios com dois cada um. No longo prazo, a política fiscal centralizadora do governo federal acabou por endividar estados e municípios, que dependiam cada vez mais do governo federal. Isso pode ter fortalecido a demanda por maior autonomia de estados e municípios, que culminaria com a descentralização política alcançada na Constituição de 1988.

Durante o período ditatorial, surgiram também os chamados “convênios”. Através deles, Estados e municípios seguiam à risca as orientações e diretrizes do governo federal em determinada política pública. Através dos convênios, a União oferecia assistência técnica e transferia recursos financeiros para que as políticas públicas fossem executadas de acordo com os moldes da União.

Em 1968, através do Ato Institucional de número 5 (AI-5), a autonomia de estados e municípios acabaria por ser suprimida e o federalismo no Brasil, embora fosse preceito constitucional, não funcionava na prática.

Art. 2º - O Presidente da República poderá decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, por Ato Complementar, em estado de sitio ou fora dele, só voltando os mesmos a funcionar quando convocados pelo Presidente da República.

§ 1º - Decretado o recesso parlamentar, o Poder Executivo correspondente fica autorizado a legislar em todas as matérias e exercer as atribuições previstas nas Constituições ou na Lei Orgânica dos Municípios.

§ 2º - Durante o período de recesso, os Senadores, os Deputados federais, estaduais e os Vereadores só perceberão a parte fixa de seus subsídios.

§ 3º - Em caso de recesso da Câmara Municipal, a fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios que não possuam Tribunal de Contas, será exercida pelo do respectivo Estado, estendendo sua ação às funções de auditoria, julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

Art. 3º - O Presidente da República, no interesse nacional, poderá decretar a intervenção nos Estados e Municípios, sem as limitações previstas na Constituição.

Parágrafo único - Os interventores nos Estados e Municípios serão nomeados pelo Presidente da República e exercerão todas as funções e atribuições que caibam, respectivamente, aos Governadores ou Prefeitos, e

gozarão das prerrogativas, vencimentos e vantagens fixados em lei. (BRASIL, 1968. Ato Institucional nº 5).

No aspecto político, fica evidenciado no período o controle político dos militares, que procuravam dominar as eleições nos estados, evitando que opositores do regime alcançassem a máquina estatal. Outra questão relacionada diretamente à autonomia política e administrativa dos entes federados diz respeito ao fato do Ato Institucional permitir a intervenção federal nos estados e municípios, sem nenhum tipo de limitação, nem mesmo as previstas na Constituição. Em caso de intervenção nos estados e municípios, os interventores eram de livre nomeação do Presidente da República, e possuíam as mesmas prerrogativas de governadores e prefeitos, ou seja, poderiam administrar os municípios de acordo com as diretrizes do governo federal.

Em relação à autonomia legislativa dos estados e municípios, o AI-5 permitia ao governo federal decretar recesso das Casas Legislativas federais, estaduais e municipais, podendo legislar durante a vigência do recesso. Tal artifício é um baque à autonomia legislativa dos entes federados, que poderiam ter seus órgãos legislativos suprimidos e serem impedidos de legislar durante a vigência dos recessos.

Além do mais, a centralização política em prol do governo federal passava pelo enfraquecimento econômico, político e administrativo dos estados, visando aumentar a dependência dos entes subnacionais em relação ao governo federal. A intenção era desmontar a lógica oligárquica da política brasileira, mas o método não deu certo durante muito tempo. Muitas vezes as elites locais não agradavam dos nomes escolhidos para os executivos estaduais e isso acabou minando a tática do regime militar.

A partir de 1974, o regime militar acabou se desestabilizando com a ascensão de forças centrífugas, como o MDB, que obteve forte crescimento eleitoral. As forças centrífugas cada vez mais conseguiram apelo e sucesso em suas reivindicações, o que culminaria com a campanha das Diretas Já em 1985, que evidenciava a falta de legitimação do regime e a insatisfação das elites locais com a extrema centralização favorável ao governo federal. A abertura política tornou-se aos poucos inevitável. As eleições diretas para o cargo de governador foram retomadas nesse período.

Nos principais estados, em 1984, foram eleitos candidatos de oposição ao governo central. Os estados muitas vezes utilizavam seus recursos e aparatos administrativos para organizarem movimentos populares contra a ditadura. Assim, mediante a pressão popular e intensa mobilização social, em 1985 houve eleições indiretas para a Presidência, vencendo

Tancredo Neves e encerrando o período de ditadura no país e a restabelecendo o regime democrático.

Não se pode afirmar que havia federalismo de fato durante o regime militar. O período foi caracterizado pelo extremo fortalecimento da União em detrimento dos estados e municípios. A autonomia dos entes subnacionais foi comprometida, além do contexto político institucional ser totalmente antidemocrático, o que seria incompatível com um sistema federalista de fato. Os estados perderam autonomia política, administrativa e fiscal. O mesmo ocorreu com os municípios, que passaram a depender quase que exclusivamente dos repasses da União, além de não gozarem de ampla autonomia política.

O fato é que a excessiva centralização da ditadura militar em torno do governo federal gerou insatisfações nas elites regionais e locais, que deixaram de ter participação efetiva tanto no aspecto político quanto no aspecto financeiro e administrativo, o que acabou por gerar forças centrífugas, contrárias ao sistema centralizador do regime militar. Tais forças centrífugas, aliadas à experiência antidemocrática e centralizadora do regime militar, formariam as bases para a descentralização política, econômica e administrativa que a Federação brasileira assumiria a partir de 1988, assunto a ser tratado no próximo capítulo.

Conforme exposto neste capítulo, durante a colonização portuguesa, fica evidente a tendência de conferir autonomia às autoridades locais e regionais, como uma estratégia de colonização, somando-se o fato da incapacidade portuguesa de erigir um governo central forte na Colônia, o que certamente contribuiu para o surgimento de forças descentralizadoras, a construção de identidades regionais e locais, além da demanda por autonomia. Após a independência, retratou-se períodos de centralização política na mão do governo central, e períodos de descentralização, nos quais estados e municípios obtiveram maior autonomia, embora cada período retratado tenha tido suas particularidades em relação a questão. Em linhas gerais, desde a Independência, percebe-se bastante momentos de ruptura do sistema político e institucional vigente, o que causou instabilidades políticas, e constantes mudanças entre regimes democráticos e autoritários.

Em 1891, pela primeira vez o federalismo foi instituído e as atribuições dos municípios eram vagas. O município não era tratado como ente federado, mas foi citado na Constituição e já havia um indicativo de que deveriam ter autonomia naquilo que fosse de seu interesse, embora a ideia da autonomia municipal ainda fosse vaga e imprecisa. Na Era Vargas, a partir de 1934, os prefeitos municipais eram eleitos na maioria das vezes indiretamente pela Câmara de Vereadores, tendo portanto os municípios sua autonomia reduzida. A partir de 1937, a situação piorou em termos de autonomia política, administrativa

e legislativa, embora houvesse uma maior autonomia fiscal das municipalidades. Destaca-se a aprovação da “Lei dos Estados e Municípios”, que condicionou a administração de estados e municípios ao crivo do governo federal.

A autonomia política e administrativa foram prejudicadas e a centralização política e administrativa foi então institucionalizada e colocada em prática. Já na República democrática de 1946-1964 pode-se dizer que de fato houve federalismo no país, na medida em que a autonomia municipal foi respeitada e os municípios possuíam liberdade em suas funções administrativas, legislativas e políticas, ainda que não fosse formalmente considerados entes federados. Já o período subsequente, de ditadura militar, foi marcado pela centralização política e perda de autonomia de estados e municípios. Nesse período, as divisas dos estados e municípios cresceram, mas a dependência destes em relação à União também aumentou. A autonomia política dos entes federados foi prejudicada e muitas vezes os interesses da União foram fortalecidos, em detrimento dos interesses dos estados e municípios.

Assim, pode-se dizer que durante os períodos autoritários, não houve federalismo no país, mesmo existindo interesses regionais, forças centrífugas e demanda por autonomia nos níveis estaduais e locais. Os municípios nos períodos ditatoriais sofreram grave ingerência em sua autonomia e muitas vezes passaram a ser meras ramificações administrativas do poder central. Vale lembrar também que o modelo de econômico adotado no período esgotou-se rapidamente, e o que se verificou na década de 80 foi o fracasso da política econômica centralizadora do governo militar, o que acabaria por forçar o processo de redemocratização do país, que culminaria com a elaboração da Constituição de 1988.

3. O MUNICÍPIO NO FEDERALISMO BRASILEIRO PÓS-1988

Ao longo dos anos 80, os municípios passaram a ter papel de destaque dentro do tabuleiro político nacional. A abertura política era inevitável devido à pressão das forças redemocratizantes e descentralizadoras. A esse respeito, afirma Affonso (1996, p. 1):

O avanço da abertura estabeleceu uma contradição entre a ampliação do espaço de liberdade política – e, portanto, da importância das eleições como forma de acesso e preservação do poder – e a dependência financeira de estados e municípios em relação ao Governo central. Essa contradição alimentou, em grande medida, o movimento municipalista, que cresceu vigorosamente no período, abrangendo setores de todo o espectro partidário.

O movimento municipalista na década de 80 acreditava que a descentralização e a consequente autonomia das unidades locais poderiam fortalecer a democracia, bem como evitar que as unidades locais padecessem e dependessem economicamente das esferas superiores. Nas palavras de Almeida, (2005, p. 32) “[...]democracia com descentralização era uma ideia-força e como tal tinha gravitação própria”. Toda centralização e o refreamento da autonomia municipal vivenciado no período ditatorial ia de encontro aos anseios municipalistas por autonomia, descentralização e liberdade.

Logo, a descentralização era vista como requisito básico para a democracia, indo contra a ideia de que a descentralização apenas serviria para fortalecer elites locais e sustentar a patronagem e o clientelismo (LEAL, 1975). O debate em torno dos efeitos da descentralização era tema recorrente à época, como destaca Melo:

Observa-se forte polarização no debate público em torno da questão [da descentralização]. De um lado, estão aqueles que entendem o fortalecimento dos níveis subnacionais de governo como um processo virtuoso que não só robustece a democracia, como também produz uma maior eficiência alocativa no sistema de governo. A competição entre as unidades federadas é vista como geradora de inovações no sistema público. De outro lado, estão aqueles para quem os estados e municípios são loci de clientelismo e ineficiência, sendo que sua autonomização representa fonte importante de ingovernabilidade. Além disso, argumentam que a irresponsabilidade fiscal nesses níveis compromete os esforços de centralização do Governo Federal (MELO, 1996 apud OLIVEIRA, 2007, p. 25).

Apesar dos prós e contras, diante da experiência política anterior, ditatorial, na qual as unidades locais foram prejudicadas e a democracia no país fora suprimida, as ideias pró-descentralização acabaram por nortear os constituintes da Carta Magna de 1988.

3.1. O Federalismo brasileiro na Constituição de 1988

A Constituição de 1988 significou um marco para o federalismo no Brasil. Talvez em nenhum outro momento da história do país o sistema federal tenha sido tão defendido e reafirmado quanto na Constituinte da atual Carta Magna da República. Tentou-se, no capítulo anterior, reconstruir historicamente o federalismo brasileiro, especialmente a esfera municipal, que é objeto principal desse trabalho, e sua evolução histórica ao longo dos anos, até chegar à configuração atual, regida pela Constituição de 1988. O contexto político imediatamente anterior à nova ordem da Constituição era de intensa centralização política, administrativa e financeira em favor do governo federal.

O processo de abertura política pouco a pouco conduzia o Estado brasileiro à descentralização e a uma maior autonomia do poder local, na medida em que a excessiva centralização anterior e o regime ditatorial caminharam juntos, e as esferas subnacionais acabaram tendo sua autonomia política cerceada. Portanto, era de se esperar que a Constituição de 1988 tivesse caráter descentralizador e que primasse pela autonomia e os interesses dos estados e municípios. Assim, os constituintes inovaram, e, de forma inédita até então, alçaram os municípios à condição de membros da federação, inaugurando um federalismo com três esferas autônomas de poder. O Brasil passou a ser “uma República Federativa, formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e Distrito Federal” (CF/88, artigo 1º). Imaginava-se que a descentralização seria uma forma de fortalecer a democracia e evitar que períodos como a ditadura militar se repetissem. Conforme Almeida(2005, p. 1):

A descentralização foi um tema central da agenda da democratização, nos anos 1980, como reação à concentração de decisões, recursos financeiros e capacidade de gestão no plano federal, durante aos 20 anos de autoritarismo burocrático. Nessas circunstâncias, a descentralização foi defendida tanto em nome da ampliação da democracia quanto do aumento da eficiência do governo e da eficácia de suas políticas. Supunha-se que o fortalecimento das instâncias subnacionais, em especial dos municípios, permitiria aos cidadãos influenciar as decisões e exercer controle sobre os governos locais, reduzindo a burocracia excessiva, o clientelismo e a corrupção.

A Carta Magna de 1988 estabeleceu-se, então, como um marco para a democracia e a descentralização política no país. No texto constitucional, ficou definido que o federalismo como forma de Estado do país é uma das cláusulas pétreas da Constituição, ou seja, não pode ser modificada, sequer por Emenda Constitucional.

A elevação dos municípios ao “status” de ente federativo significou dotá-los da capacidade de auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação, conceitos que serão discutidos ao longo desse capítulo. Usualmente os sistemas federais ao redor do

globo possuem duas esferas autônomas de governo. A experiência com três esferas autônomas de governo era inédita até então, e decorre da longa tradição municipalista na história do país e pela condição pela qual estados e municípios foram submetidos durante o regime militar.

3.2. As instituições políticas do federalismo atual

Em relação às instituições políticas definidas na Constituição de 1988, em nível federal, o Legislativo é bicameral, ou seja, composto por duas casas legislativas: Senado e Câmara de Deputados. O Senado, na teoria, é o órgão representativo dos estados na esfera federal, enquanto a Câmara dos Deputados representaria a população brasileira. Como dito no primeiro capítulo, a ideia do bicameralismo no Legislativo Nacional diz respeito à possibilidade das unidades subnacionais terem um canal de participação nas decisões legislativas no governo federal, podendo ser representados e terem seus interesses defendidos na esfera federal. Já o Executivo Federal é chefiado pelo Presidente da República, eleito diretamente pelos brasileiros com gozo pleno de seus direitos políticos, de quatro em quatro anos.

Os estados, de acordo com a Carta de 1988, têm autonomia para legislar e eleger os governadores. Cada estado-membro possui sua Assembleia Legislativa, que pode legislar acerca das matérias que são de competência dos estados. Os municípios também passaram a gozar de autonomia, podendo eleger diretamente seus membros no Executivo e no Legislativo (Câmara de vereadores), que é responsável por fiscalizar o prefeito e legislar naquilo que lhe é de competência. O Executivo, cujo chefe é o prefeito municipal, é responsável por gerir e administrar o município. Apesar dos avanços conquistados com a nova Constituição, os municípios não possuem representação no governo federal. O Legislativo nacional, no federalismo em sua forma clássica, é bicameral, por existir duas esferas dotadas de autonomia e garantir, assim, a representação das unidades subnacionais na esfera federal.

O fato de não possuir representação institucional no governo federal prejudicaria o município dentro do federalismo brasileiro? Como se verá adiante, o município não é regido por Constituição e não possui poder legislativo derivado decorrente. O município brasileiro é portanto um ente atípico. Mas há doutrinadores que entendem que o município não é ente federativo, tendo em vista tais peculiaridades e que não possuem as mesmas características que os estados. A principal problemática desse trabalho é discutir então se o município é ente federativo ou não e se essas particularidades conferem alguma desvantagem aos municípios em relação aos demais entes.

Como já abordado no Capítulo I, nos sistemas federais é necessário um órgão imparcial para julgar os conflitos entre os entes federativos. A resolução desses conflitos fica por conta do STF- Supremo Tribunal Federal. Em relação ao Poder Judiciário, União e estados possuem Justiças próprias, o que não acontece com o município. Tal implicação para o federalismo brasileiro também será discutida nesse último capítulo.

Em suma, pode-se dizer que, pela Constituição de 1988, todos os três níveis de governo possuem auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação. Tanto a esfera nacional quanto a estadual e a municipal possuem governos próprios. Estados-membro e municípios só podem legislar dentro dos limites e competências que são estabelecidos pela Constituição Federal. A Constituição de 1988 alçou portanto os municípios aos status de entes federativos, dotados de autonomia própria, com capacidade de auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação. Conforme aponta Lenza(2011), a auto-organização é a possibilidade dos Municípios se organizarem, através de Lei Orgânica própria, que fixa a estruturação municipal. O autogoverno é a possibilidade de constituir governo próprio, sendo eleitos pela população local o prefeito e os vereadores. A autoadministração e a autolegislação tem relação com as regras de competências tanto na execução e viabilização de políticas públicas quanto na produção de leis. O município passou a ser gestor e executor de políticas sociais e serviços essenciais.

Tabela 1- Instituições políticas no federalismo brasileiro

Poder	Governo Federal	Governo Estadual	Governo Municipal
Poder Executivo	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente da República eleito diretamente de 4 em 4 anos. • Responsabilidade perante o Congresso Nacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Governador eleito diretamente de 4 em 4 anos • Responsabilidade perante a Assembleia Estadual 	<ul style="list-style-type: none"> • Prefeito eleito diretamente de 4 em 4 anos • Responsabilidade perante a Câmara Municipal
Poder Legislativo	<ul style="list-style-type: none"> • Bicameral, composto por Senado Federal e Câmara dos deputados 	<ul style="list-style-type: none"> • Assembleia Legislativa, com Deputados Estaduais eleitos de 4 em 4 anos 	<ul style="list-style-type: none"> • Câmara de Vereadores, com Vereadores eleitos de 4 em 4 anos.
Poder Judiciário	<ul style="list-style-type: none"> • Possui Justiça própria 	<ul style="list-style-type: none"> • Possui Justiça própria 	<ul style="list-style-type: none"> • Não possui Justiça própria.

Fonte: LENZA (2011)

3.3 Município: natureza jurídica

O município, assim como a União e os estados, é pessoa jurídica de direito público interno. Segundo o Código Civil:

Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:
I - a União;
II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;
III - os Municípios;
IV - as autarquias, inclusive as associações públicas;
V - as demais entidades de caráter público criadas por lei.

Como pessoa jurídica, o município tem seu representante, domicílio e foro onde pratica seus atos. Quem representa o município é o Prefeito. De acordo com Meirelles (2006, p.127), “nenhum outro órgão ou pessoa detém a representação municipal. A própria Câmara de Vereadores não o representa, nem jurídica, nem politicamente, nas suas relações internas ou externas, com os munícipes ou com as entidades públicas ou particulares”.

Já o domicílio do município é o lugar onde funciona a administração municipal, nos termos do art.35, III, do Código Civil. Não se restringe ao prédio da Prefeitura, mas abrange todo o Distrito em que se localiza a administração municipal. Já o foro é a Comarca a que pertence seu território, lembrando que é a organização judiciária que estabelece as divisões jurisdicionais. Uma Comarca abrange vários municípios.

Possuiria o município natureza de ente federado? Por algum tempo é discutido se o município é ente federado ou não, tendo em vista que usualmente os sistemas federais são compostos por estados e União. Há, ainda, quem defenda que os municípios não são entes federativos, tendo em vista que não são regidos por Constituição, não possuem Justiça própria e nem possuem representação no Legislativo federal, o que coloca os municípios em situação diferenciada em relação aos outros entes federados. O primeiro artigo da CRFB/88 deixa claro a ideia do poder constituinte em alçar os municípios como parte integrantes da Federação, em pé de igualdade com os estados. A Lei Maior preceitua logo em seu primeiro artigo: “Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal [...]”.

O artigo 18 da Carta Magna coloca ainda os municípios como parte integrante da República Federativa do Brasil, destacando a autonomia dos mesmos em pé de igualdade com os demais entes da federação:

Art. 18º. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988).

Se não era costume se instituir os municípios como partes integrantes da Federação, o constituinte originário o fez na ocasião da confecção da atual Constituição do Brasil. Uma das características do poder constituinte originário é ser ilimitado e incondicionado, ou seja, pode legislar sobre o que bem entender e romper totalmente com as ordens jurídicas anteriores vigentes. Nesse sentido, optaram os constituintes por colocar o município como parte integrante da Federação, ainda que seja um ente federativo atípico, como se verá a seguir.

Pellegrino (2000, p.13) entende que eles “[...] são do ponto de vista jurídico, unidades territoriais do Estado, criados por força de lei estadual, com personalidade jurídica de direito público interno, e, do ponto de vista político, expressão administrativa descentralizada para o atendimento das peculiaridades locais, no âmbito da sua competência”. LENZA (2011, p.400) também vê o município como pessoa jurídica de direito público interno dotado de autonomia, nos termos da CRFB/88. Como se verá no decorrer desse capítulo, há quem entenda que o município não seja ente federado.

3.4. Organização do município: a Lei Orgânica

Diferentemente dos estados, os municípios não possuem constituição. São organizados através de uma lei fundamental obrigatória, chamada Lei Orgânica. Prevista constitucionalmente no art 29, caput, da Carta Magna, é de competência do próprio município elaborar sua Lei Orgânica, sendo obrigatório que sua votação tenha que passar por dois turnos de votação, com interstício de pelo menos dez dias entre o primeiro e segundo turno. Em relação ao quórum de votação, ela será votada por pelo menos 2/3 dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará.

Necessário destacar que a Lei Orgânica deve ser elaborada respeitando o disposto na Constituição Federal e na Constituição de seu respectivo estado, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade. A Lei Orgânica tem supremacia perante as demais leis municipais, que não podem contrariar o disposto na Lei Orgânica. Logo, todas as demais leis municipais devem seguir as diretrizes da Lei Orgânica, que por sua vez procura suas bases na Constituição estadual e na Carta Magna da República, com intuito de elaborar uma legislação coerente em todos os níveis, ainda que cada nível tenha suas particularidades. Percebe-se

assim que a elaboração da Lei Orgânica por parte dos municípios tem relação direta com a capacidade de autolegislação e auto-organização conferidas pelo constituinte de 1988 aos municípios.

Convém destacar que se uma lei municipal ferir o disposto na Lei Orgânica daquele município, não haverá controle de constitucionalidade e sim controle de legalidade. Isso porque a Lei Orgânica não é considerada como Constituição, ainda que possua a natureza de organizar um ente federado, no caso, o município. Dessa discussão acerca da natureza da Lei Orgânica, surge outra discussão doutrinária a respeito se existe ou não poder constituinte derivado decorrente nas municipalidades.

3.4.1. Da ausência do poder constituinte derivado decorrente no âmbito municipal

Uma discussão doutrinária e jurisprudencial importante em relação ao município diz respeito se há o chamado poder constituinte derivado decorrente no âmbito municipal, já que o município é um ente federado assim como os estados, e a CRFB de 1988 conferiu aos entes federados a prerrogativa de terem o chamado poder constituinte derivado decorrente. Para entender melhor a questão, faz-se necessário empreender uma breve discussão doutrinária sobre o poder constituinte e suas vertentes.

Segundo Moraes (2003, p.54), como Poder Constituinte entende-se “[...] a manifestação soberana da suprema vontade política de um povo, social e juridicamente organizado”. É através do Poder Constituinte que se gerará as normas e regras que organizarão o Estado. Nas palavras de Lenza (2011,p.171), “o poder constituinte pode ser conceituado como o poder de elaborar (e neste caso será originário) ou atualizar uma Constituição, mediante supressão, modificação ou acréscimo de normas constitucionais (sendo nesta última derivado do originário)”.

Percebe-se assim que há uma divisão doutrinária que divide o poder constituinte em poder constituinte originário e poder constituinte derivado. O poder constituinte originário é aquele que inaugura uma nova ordem jurídica, rompendo completamente com a ordem jurídica anterior. Quando uma Constituição é criada, essa criação se dá por meio do poder constituinte originário.

Por conseguinte, há também o chamado poder constituinte derivado reformador, que é aquele responsável por reformar a Constituição. Sabe-se que uma Constituição que nasce sem a possibilidade de ser alterada já nasce antiquada, tendo em vista que a sociedade muda com o passar do tempo, devendo, portanto, a Constituição acompanhar tais mudanças. É através do chamado poder constituinte derivado reformador que tais mudanças são feitas. É

ele que tem a capacidade de mudar a Constituição, dentro dos procedimentos instituídos pela própria Constituição. Há que se ressaltar que o poder constituinte derivado reformador é limitado, uma vez que deve seguir os procedimentos adotados pela Constituição. Enquanto o poder constituinte originário é ilimitado e pode estabelecer uma nova ordem jurídica, o poder constituinte derivado reformador deve seguir as regras da Constituição vigente que pretende alterar.

Há ainda uma outra espécie de poder constituinte derivado, existente exclusivamente nas Federações, o chamado poder constituinte derivado decorrente. Moraes (2003,p.57) conceitua o poder constituinte derivado decorrente como “...a possibilidade que Estados-membros têm, em virtude de sua autonomia político-administrativa, de se auto-organizarem por meio de suas respectivas constituições estaduais, sempre respeitando as regras limitativas estabelecidas pela Constituição Federal”. Assim, o poder constituinte derivado decorrente consiste na possibilidade dos estados-membros instituírem suas próprias leis.

Ora, se os estados possuem a capacidade de produzir sua própria legislação, por consequência os municípios, na condição de entes da federação assim como os estados, também possuem capacidade para produzir suas próprias leis. É indiscutível que o município produza suas próprias legislação. Mas é discutível que tal produção legislativa seja considerada fruto do poder constituinte derivado decorrente, tendo em vista a freqüente controvérsia doutrinária em relação a questão.

Acontece que a CRFB/88 não conferiu literalmente poder constituinte aos municípios e ao Distrito Federal. A Carta Magna, em seus artigos 29 e 32, não falam em constituições e sim em leis orgânicas:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos...

Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

Porém, o entendimento majoritário acerca da questão é que o Distrito Federal, por equiparação aos estados, possui poder constituinte derivado decorrente, ainda que regido por Lei Orgânica e não por Constituição. Tal entendimento é recorrente na doutrina pátria. Lenza(2011) posiciona-se no sentido de conferir ao DF a possibilidade de exercer o poder constituinte derivado decorrente, na medida em que afirma que

[...] verifica-se a manifestação do poder constituinte derivado decorrente, qual seja, a competência que o DF tem para elaborar sua lei orgânica (verdadeira Constituição distrital) sujeitando-se aos mesmos limites já apontados para os Estados-membros, e assim, aplicando-se, por analogia, o art.11 do ADCT (LENZA, 2011, p. 181).

Nesse diapasão, Lenza (2011) demonstra ainda o posicionamento do Ministro Carlos Britto, que defende que "...conquanto submetido a regime constitucional diferenciado, o Distrito Federal está bem mais próximo da estruturação dos Estados-membros do que da arquitetura constitucional dos Municípios" (ADI 3.756, j. 21.06.2007, *DJ* de 19.07.2007). Relembra ainda o posicionamento do Ministro Ricardo Lewandowski, no sentido de equiparar à lei orgânica do DF é verdadeira constituição estadual:

EMENTA: Antes de adentrar no mérito da questão aqui debatida, anoto que, muito embora não tenha o constituinte incluído o Distrito Federal no art. 125, § 2º, que atribui competência aos Tribunais de Justiça dos Estados para instituir a representação de inconstitucionalidade em face das constituições estaduais, a Lei Orgânica do Distrito Federal apresenta, no dizer da doutrina, a natureza de verdadeira Constituição local, ante a autonomia política, administrativa e financeira que a Carta confere a tal ente federado. Por essa razão, entendo que se mostrava cabível a propositura da ação direta de inconstitucionalidade pelo MPDFT no caso em exame (RE 577.025, voto do Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 11.12.2008, Plenário, *DJE* de 06.03.2009).

Embora que a doutrina majoritária reconheça que o DF, ainda que regido por lei orgânica, possua poder constituinte derivado decorrente, o mesmo não se pode dizer dos municípios. Defendem os doutrinadores que negam a existência de poder constituinte derivado decorrente nos municípios que os mesmos devem obedecer tanto a Constituição federal quanto às respectivas Constituições estaduais, o que para esses doutrinadores significa que não há poder constituinte derivado decorrente nas municipalidades. No mesmo sentido, asseveram Alexandrino e Paulo (2012, p.88):

[...] entendemos porque a competência que foi outorgada aos municípios para elaboração de suas Leis Orgânicas é condicionada à observância não só da Constituição Federal, mas também da Constituição do respectivo estado-membro...com o que temos que sua capacidade de auto-organização não deriva direta e exclusivamente do constituinte originário federal .

Portanto conclui-se que DF e municípios, ainda que regidos por Lei Orgânica, possuem tratamento distintos em relação à existência ou não de poder constituinte derivado decorrente no âmbito de sua atuação legislativa. Ao DF é conferido ao seu Legislativo a característica de poder constituinte derivado decorrente. Já aos municípios, tal característica é negada, sob a justificativa de que os municípios devem obedecer não apenas à Constituição Federal, mas também a respectiva Constituição estadual. Ainda que tal entendimento não

pareça ser suficiente para negar o poder constituinte derivado decorrente aos municípios (uma vez que os municípios possuem autolegislação e auto-organização), esse é o entendimento sedimentado pelo STF e pela doutrina majoritária.

3.5. Competências Municipais

No primeiro capítulo desse trabalho foi possível detectar que a repartição de competências é atributo essencial no Federalismo, tendo em vista que todos membros da Federação tem autonomia para atuar em seu âmbito. A autonomia dos entes enseja a repartição de competências legislativas, não legislativas e tributárias. É essa repartição que garante que a Federação funcione na prática, cada ente com sua responsabilidade e âmbito de atuação. Grande parte da doutrina divide as competências dos entes federados em competências legislativas e não legislativas (administrativas). As competências privativas das municipalidades estão previstas no art.30 da CRFB/88:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

3.5.1. Competências não legislativas

Lenza (2011) divide as competências não legislativas (administrativas) em comum (cumulativa) e privativa (enumerada).

a) Competência não legislativa comum:

São aquelas previstas no art. 23, da CRFB/88, comuns à União, estados e municípios.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.
Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Em termos práticos, cabe a todos os membros da Federação as atribuições acima descritas, sendo portanto obrigação de todos os entes zelar e perseguir a concretização dos incisos contidos no parágrafo anterior. Importante salientar o parágrafo único do artigo anteriormente citado, que estabelece a necessidade de se instituir normas de cooperação entre os integrantes da Federação, com o intuito de fomentar e estimular a cooperação entre os entes, numa tentativa de se estabelecer um federalismo mais cooperativo.

Entretanto, Souza (2005, p. 112) lembra que o fato de haver competências concorrentes não necessariamente significa que haja cooperação entre os entes federativos:

No entanto, e apesar do grande número de competências concorrentes, na prática existem grandes distâncias entre o que prevê a Constituição e sua aplicação. O objetivo do federalismo cooperativo está longe de ser alcançado por duas razões principais. A primeira está nas diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes. A segunda está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo.

De fato, é comum na bibliografia relacionada ao federalismo brasileiro a ideia de que a instituição de um federalismo “trino” tende a acirrar os conflitos verticais (entre entes

federados de níveis distintos), bem como os conflitos horizontais (entre entes do mesmo nível). Sob esse prisma, Almeida (2008, p. 136) ressalta que “outra característica do período da redemocratização, em relação à questão federativa, diz respeito ao acirramento das tensões horizontais, isto é, das tensões entre entes federados de mesmo nível, o que significa a oposição entre Estados ou entre Municípios”.

Vale lembrar que a competição de certa forma faz parte dos sistemas federativos. O próprio Abrucio (1998) ressalta a importância de haver competição em uma Federação, ao lembrar que a competição pode fomentar o controle mútuo dos governos, evitando que uma esfera determinada de sobreponha às demais. Ainda segundo o autor, a concorrência dos níveis de governo pode contribuir para um melhor desempenho nas gestões locais, uma vez que os eleitores tem mais opções políticas para escolher, o que pode forçar a melhora de desempenho dos governantes. O autor problematiza assim não a existência de competição na Federação brasileira, mas o excesso de competição.

Diante do federalismo brasileiro instituído pela Constituição de 1988, a literatura especializada aponta então o problema da guerra fiscal, da coordenação intergovernamental, bem como o da necessidade de maior cooperação entre os entes federativos e da necessidade de fortalecimento do Pacto Federativo. Camargo (1999), ao destacar o problema no federalismo brasileiro, aponta o caminho para minimizar o problema da excessiva competição:

A premissa básica do pacto federativo é, portanto, estabelecer um acordo equilibrado que beneficie todas as partes de forma mais moderada, sem penalização sistemática e ostensiva de nenhuma delas. A penalização é um recurso a ser usado apenas quando uma unidade não cumpre as regras comuns a todos os parceiros. Os benefícios devem fluir para os que revelem maior capacidade inovadora, e que melhor respondam aos desafios e às metas estabelecidas. Só assim será possível disciplinar a competição anárquica, e a guerra surda que contrapõe as diferentes unidades federadas, inclusive os três poderes em cada unidade, na luta incessante pela expansão do poder e por uma fatia crescente do ‘bolo fiscal’ (CAMARGO, 1999, p. 84).

b) Competência não legislativa privativa:

São aquelas previstas nos art. 30, III a IX, da CRFB/88. Vale destacar algumas competências, como criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.

Tais atividades são de inteira responsabilidade dos municípios, cabendo às municipalidades atuar no sentido de atingir suas finalidades.

3.5.2 Competências legislativas:

Lenza (2011) divide ainda as competências legislativas do município em expressa, interesse local, suplementar, plano diretor e competência tributária expressa.

a) Competência legislativa expressa:

É aquela relacionada à capacidade de auto-organização dos municípios, ou seja, sua capacidade de elaborar sua própria Lei Orgânica, o que já foi discutido nesse trabalho.

b) Legislar sobre assuntos de interesse local:

Interesse local diz respeito à aquelas questões que atingem o município, bem como seus cidadãos e moradores. Vale destacar que a expressão interesse local é bastante ampla e vaga, o que dificulta uma definição exata do âmbito de atuação dos municípios. De forma bastante simplificada, pode-se dizer que através da repartição de competências estabelecida pelo constituinte, a União fica responsável com as questões de interesse nacional, os Estados ficam responsáveis pelas questões regionais e os municípios ficam com as questões que dizem respeito ao interesse local. Lenza (2011, p. 404) define interesse local como “...as peculiaridades e necessidades ínsitas à localidade”.

c) Competência material suplementar:

Prevista no artigo 30, inciso II da CRFB, dá competência aos municípios para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, sempre respeitando o interesse local da municipalidade. Deve haver esse interesse, caso contrário não há legitimidade para o município suplementar a legislação federal e estadual.

d) Plano diretor:

O Plano diretor é instrumento que determina as diretrizes urbanísticas de uma cidade. Com previsão no art. 182 § 1º da CRFB/88 e no Estatuto da Cidade. Tem o intuito de orientar a municipalidade em relação ao planejamento dos espaços urbanos e regulamentação da construção no espaço da cidade, estabelecendo o que pode e o que não pode ser feito.

e) Competência tributária expressa:

Competência tributária é a possibilidade de criação de tributos, conferido pela Constituição Federal à União, aos estados, ao DF e aos municípios. A competência tributária expressa está prevista no artigo 156 da Constituição Federal.

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - transmissão inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

IV - (Revogado).

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá:

I - ser progressivo em razão do valor do imóvel; e

II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

§ 2º O imposto previsto no inciso II:

I - não incide sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, nem sobre a transmissão de bens ou direitos decorrente de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica, salvo se, nesses casos, a atividade preponderante do adquirente for a compra e venda desses bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil;

II - compete ao Município da situação do bem.

§ 3º Em relação ao imposto previsto no inciso III do caput deste artigo, cabe à lei complementar:

I - fixar as suas alíquotas máximas e mínimas;

II - excluir da sua incidência exportações de serviços para o exterior;

III - regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

Assim, o legislador constituinte conferiu aos municípios a capacidade de instituir o Imposto Predial e Territorial Urbano- (IPTU), Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN) e o Imposto sobre a transmissão de bens inter vivos- (ITBI). Além do mais, conferiu aos municípios a possibilidade de instituir e arrecadar taxas, bem como as chamadas contribuições de melhoria. Foge ao escopo desse trabalho uma discussão detalhada sobre direito tributário, porém necessário lembrar que a instituição e cobrança de tributos pelos municípios deve seguir os princípios e regras constantes na Carta Maior e no Código Tributário Nacional.

3.6. Outras receitas dos municípios

Além da competência tributária exclusiva, oportuno lembrar que o município possui outras receitas oriundas de impostos partilhados. Meirelles (2006, p.232) define impostos partilhados como os que “...são de competência federal ou estadual cujo produto participam os municípios, por expressa determinação constitucional”. Aponta como impostos partilhados os seguintes impostos: Imposto de Renda, ITR, IPVA, ICMS, IPI e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Este fundo é a mais importante fonte de recursos dos municípios com

pouca capacidade de arrecadação. É constituído por 23,5% da arrecadação dos Impostos sobre a Renda (IR) e sobre Produtos Industrializados (IPI). É distribuído para os municípios de acordo com a sua população.

Há ainda as chamadas transferências voluntárias, que segundo o Tesouro Nacional, são

[...] os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às três esferas do Governo (Site do Tesouro Nacional).

Dotar os municípios de receita própria torna-se primordial para que ele possa exercer de forma plena sua autonomia, tendo em vista que um ente federativo dependente economicamente de outro ente é prejudicial ao federalismo, como visto nos capítulos anteriores.

3.7. Município, um ente federativo atípico: a ausência de representação legislativa nacional e de Poder Judiciário

Um dos pontos que chamam a atenção no federalismo brasileiro é a baixa representação dos municípios nas esferas institucionais superiores, como por exemplo, no Congresso Nacional. Como já explicitado, o modelo principal de federalismo moderno (o modelo norte-americano) estabelecia que as unidades subnacionais teriam sua representação no Legislativo nacional através da instituição do Senado. Isso possibilitaria que os interesses das unidades subnacionais fossem colocados em discussão e levados em consideração no Legislativo nacional, proporcionando uma forma de representação e um canal de influência das decisões tomadas no âmbito nacional.

Se o federalismo moderno possibilita a representação das unidades subnacionais no governo nacional, como ficaria o caso brasileiro, no qual os municípios não possuem representação institucional no Legislativo nacional? Como poderia ser o município ente federado se não possui representação em pé de igualdade em relação aos demais entes? Se os âmbitos federal e estadual possuem Justiça própria, como ficaria a situação do município em comparação com os demais entes, já que não possui Justiça própria?

Há correntes que questionam a posição do município dentro do arranjo federativo brasileiro, apontando justamente essas duas “desvantagens” em relação aos estados e ao governo federal. Silva (2006) questiona a posição do município enquanto ente federativo, na

medida em que não estão de fato em pé de igualdade em relação aos demais âmbitos, ao apontar a falta de representação no Senado e a falta de Justiça própria. Caraza (1993) *apud* Ronzani (2005, p.116) ressalta:

Embora o art.1º da CF estabeleça que a República brasileira é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios (...), estes não integram a Federação, isto é, não fazem parte do pacto federal. E isto por motivo muito simples: a própria CF se encarrega de desmentir o que solenemente proclama em seu art. 1º. Vejamos. Os Municípios não influem, nem muito menos decidem, no Estado Federal. Dito de outro modo, não participam da formação da vontade jurídica nacional. Realmente, não integram o Congresso, já que não possuem representantes nem no Senado (Casa dos Estados), nem na Câmara dos Deputados (Casa do Povo).

No mesmo sentido, assevera Castro(2010, p.25):

A Federação, dessarte, não é de Municípios e sim de Estados, cuja caracterização se perfaz com o exercitamento de suas leis fundamentais, a saber, a da autonomia e participação. Não se vê, então, participação dos Municípios na formação da Federação. Os Municípios não têm representação no Senado Federal, como possuem os Estados federados, não podem propor emendas à Constituição Federal (art.60,CR), como podem os Estados, nem possuem Poder Judiciário, Tribunais de Contas (salvo São Paulo e Rio) e suas leis ou atos normativos não se sujeitam ao controle concentrado do STF.

Tais argumentos parecem ser frágeis, na medida em que embora não tenha representação no Senado, os municípios brasileiros gozam de autonomia administrativa, política, fiscal e legislativa, uma das características essenciais atribuídas aos entes federados de uma Federação.

Há de se ressaltar também que o Senado, enquanto órgão de representação dos estados, também promove certa desproporcionalidade na representação se compararmos os estados maiores e menores. Como aponta Kerbauy (2001), estados com pouca população possuem proporcionalmente mais cadeiras no Senado que os estados maiores. Ou seja, há desigualdade de representação entre as regiões mais populosas e as menos povoadas. Kerbauy (2001, p. 53) lembra ainda que estados que possuem apenas 13% do eleitorado possuem cerca de 51% dos votos do Senado. Não é o propósito desse trabalho discutir as consequências dessa desproporção, mas apenas mostrar que a representação política dos entes federados no Legislativo nacional não é simétrica levando em conta a proporção entre representação e representados (estados pequenos possuem o mesmo número de Senadores que os estados com maior população).

Logo, aqueles que defendem a tese de que o município não é ente federado porque são tratados de forma desigual em relação a representação no Senado se esquecem de que os estados, embora possuam representação, são representados de forma desigual se a comparação se dá entre os diferentes estados. Logo, negar ao município brasileiro sua posição de ente federativo apenas pelo fato de estar em situação de desigualdade em relação a representação no Senado não parece um argumento sólido, na medida em que também há desigualdade de representação entre os diferentes estados no Legislativo nacional, então a representação dos entes federados pode ser relativizada.

Importante sublinhar também que a função de representação do poder dos estados pelo Senado brasileiro muitas vezes não funciona na prática, como demonstra Figueiredo e Limongi (1999), uma vez que o executivo consegue cooptar através de barganhas o apoio do Legislativo e acaba tendo grande poder de convencimento sobre os parlamentares. Assim, membros do Legislativo muitas vezes deixam de ser representantes dos estados e passam a representar interesses diversos (partidários, pessoais, etc.).

Cabe ainda ressaltar que embora não possuam um canal de representação no Legislativo nacional, os municípios têm se organizado no sentido de obter representação política nas instâncias superiores de poder. Destaca-se o papel da CNM- Confederação Nacional de Municípios, que é voltada à representação político-institucional dos municípios junto ao governo federal e ao Congresso Nacional. Segundo a própria CNM, em relação

[...] a atuação da Confederação Nacional de Municípios na esfera da representação política-institucional, a CNM participa de diversos conselhos, comitês e órgãos de discussão e acompanhamento de políticas públicas junto ao Governo Federal. No Congresso Nacional, a CNM acompanha sistematicamente a pauta de votações, intervindo no processo legislativo daquelas matérias que causam impacto aos Municípios e fazendo articulação política junto aos parlamentares por meio da participação em audiências públicas, reuniões e mobilizações (Fonte: Website da CNM).

Assim, embora oficialmente não haja representação no governo federal, os municípios possuem estratégias de representação através do associativismo e organização de interesses comuns, o que confere às municipalidades o status de agentes políticos com capacidade de barganha e reivindicações, ainda que essa representação não seja totalmente institucionalizada e não tenha o mesmo peso que a representação institucionalizada no Legislativo.

Outro argumento utilizado para questionar o município enquanto ente federado é a ausência de Justiça própria, estando o Poder Judiciário organizado nos âmbitos federal e

estadual. Tal argumento também parece inconsistente, pois os municípios podem recorrer à Justiça dos estados ou da União para solucionar suas questões. Se os princípios constitucionais da economia processual e da celeridade da Justiça (art 5º da Constituição Federal) preconizam que os processos devem desenvolver-se em tempo razoável, a instituição de uma Justiça municipal poderia ainda mais contribuir para a lentidão do Judiciário, pois pode-se aumentar os riscos de conflitos de jurisdição e também gerar maior lentidão na solução dos conflitos, já que abriria-se mais uma instância judicial e mais um canal para a interposição de recursos.

Em suma, o município brasileiro, embora não possua Justiça própria, não pode ser desconsiderado enquanto ente federado. O Brasil é um caso particular de federalismo, com suas peculiaridades, à medida em que possui o terceiro ente autônomo, diferindo em diversas questões do modelo norte-americano e demais modelos, sendo portanto um modelo federal diferente. Nas palavras de Souza (1999, p. 7),

Cada federalismo, e também cada Federação, incorpora um número variado de atributos econômicos, políticos e sócio-culturais que se interrelacionam para produzirem padrões complexos de interesses, identidades e pactos. Assim, cada federalismo...pode se expressar de diferentes formas de acordo com as peculiaridades de cada tempo histórico.

Portanto, não há que se negar a natureza de ente federado dos municípios apenas porque o modelo brasileiro difere do modelo moderno de federalismo e da maioria dos sistemas federais existentes ao redor do mundo.

3.8. Os dilemas municipais pós-1988

O município brasileiro é ente federado, dotado de autonomia conferida pela CRFB/88. Mas será que, de fato, o município consegue exercer, de forma plena, tal autonomia? Será que a mera descentralização formal conferida pela Constituição de 1988 ao município é suficiente para garantir o papel deste ente dentro da federação? Se a autonomia local é o pilar da atividade municipal, como garantir que essa autonomia não seja meramente formal, ou seja, instituída legalmente, mas sem ter efetividade?

A experiência de um federalismo com três esferas autônomas suscitou uma gama de argumentos favoráveis e desfavoráveis à esse terceiro ente autônomo. Quais seriam as implicações de ter, no sistema federativo brasileiro, dada a particularidade desse sistema em comparação com outros sistemas ao redor do globo, mais um ente autônomo dotado de autonomia? Quais os fatores positivos? Quais seriam os negativos? Quais seriam os dilemas

enfrentados pelo federalismo brasileiro, em especial, dos municípios da República Federativa do Brasil?

Como o federalismo é um sistema de governo que possibilita que os entes federados tenham autonomia, conciliar e acomodar os interesses dos entes federados é um dos principais desafios para o país, tanto na área política quanto na área legislativa, fiscal e de implementação de políticas públicas. Tratar desses desafios pode ser uma ferramenta útil para se alcançar um caminho para a superação ou minimização dessas dificuldades, portanto pretende-se abordar nesse trabalho o problema da coordenação intergovernamental, mais especificamente o problema e a dificuldade da implementação de políticas públicas que deve ser feita por entes federados que muitas vezes possuem, recursos, capacidades e motivações distintas.

Além do mais, para garantir a efetividade da autonomia municipal é necessário fortalecer a autonomia financeira dos municípios, bem como modernizar o aparato burocrático-administrativo das prefeituras, tendo em vista que os municípios são responsáveis diretos por prover políticas públicas para os cidadãos.

O fortalecimento financeiro dos municípios é uma das formas de garantir a autonomia municipal de forma efetiva. BREMAEKER (2008) mostra que os municípios brasileiros são responsáveis apenas por 5,5% da arrecadação tributária no Brasil, enquanto Estados são responsáveis por 26,6% da arrecadação e a União 67,9% da arrecadação tributária. Mostra ainda que após transferências voluntárias e constitucionais, os municípios ficam com 17% desses recursos, os Estados 27,9% e a União 55,1%. Se não bastasse essa desigualdade, BREMAEKER (2008) mostra ainda em relação a composição das receitas municipais que 72,27% das receitas municipais são oriundas de transferências, sendo apenas 17,21% originários de tributação própria e 10,52% oriundos de outras receitas.

Nesse sentido, é notório que os municípios brasileiros possuem bastante responsabilidades, porém é comum que não possuam capacidade financeira e técnica para cumprir de forma satisfatória tais responsabilidades. Nessa perspectiva, uma nova pactuação federativa é necessária, garantindo recursos para amparar as municipalidades. Bremaeker (2008, p.8) afirma:

Se efetivamente procura-se o desenvolvimento local em cidades, através de processos de investimento em capital social para desenvolver ativos econômicos, ambientais, humanos, sociais e políticos, é absolutamente indispensável que exista vontade política por parte do Governo federal e dos Governos estaduais no sentido de se construir um novo pacto federativo, através do qual sejam fornecidos aos Municípios os meios financeiros para

que possam prestar aos seus cidadãos serviços de qualidade, que resultem em melhoria principalmente nas áreas da educação, da saúde e da assistência social. Quando os Municípios tiverem ampliada sua participação na distribuição federativa dos recursos, a população será atendida de forma adequada por eles, sendo que o resultado a longo prazo se fará sentir através da sustentabilidade do processo de desenvolvimento. É isto que todos os cidadãos deste País merecem e deveriam ter direito a receber.

Necessário ressaltar portanto que a ascensão formal do município à posição de ente federado foi importante para estimular a descentralização e consolidar a democracia no país, mas não é suficiente para garantir que esse ente tenha capacidade de exercer, de forma plena, suas atribuições oriundas da autonomia conferida pelo Constituinte originário.

Cabe destacar ainda que os municípios são heterogêneos, possuem capacidades gerenciais distintas e possuem particularidades que não podem ser desprezadas. Um federalismo com municípios desiguais, com capacidades desiguais (capacidades administrativas, fiscais, gerenciais, econômicas etc), certamente pode se transformar em um problema grave, tendo em vista que os municípios possuem capacidades distintas para execução de políticas públicas e de prover serviços públicos para o cidadão, o que tem influência direta na qualidade de vida do mesmo.

Considerar essas diferenças é de suma importância para que as desigualdades não sejam reforçadas. Se o arranjo institucional tratar de forma semelhante entes que na prática são diferentes, isso pode contribuir para que as desigualdades sejam realçadas. As particularidades históricas, econômicas e sociais devem ser consideradas uma vez que influenciam na forma de ação das unidades locais e no desempenho das mesmas. Daí a importância de se garantir a liberdade decisória dos municípios em relação as atividades político-administrativas nas matérias que lhe são correlatas, afinal ninguém mais apto que o município para conhecer sua realidade e particularidades.

Repartir os recursos e atribuições governamentais de forma eficiente, de modo a considerar e reduzir essas desigualdades é de suma importância para um melhor desempenho dos entes federados, e não seria diferente em relação aos municípios. Nesse sentido, um dos objetivos do Fundo de Participação dos Municípios seria promover o equilíbrio entre os diversos municípios brasileiros, reduzindo desigualdades e tentando compensar a disparidade entre as regiões.

Embora haja críticas em relação à capacidade prática do sistema de transferências tributárias do federalismo brasileiro em reduzir desigualdades (inclusive a de que as transferências podem desestimular a arrecadação de receitas próprias), há de se ressaltar que houve uma maior canalização de recursos para as regiões mais pobres e para os municípios

com menor capacidade de arrecadação, o problema é que muitas vezes a descentralização de recursos não foi acompanhada de qualidade na redistribuição. Abrúcio (2010, p. 48) destaca:

No que se refere à desigualdade, medidas tributárias e transferências vindas do governo federal – a principal são os recursos do SUS – canalizaram sim, mais recursos para as regiões mais pobres e para os municípios menores. Entretanto, nem sempre foram capazes de garantir a qualidade da descentralização, por conta de fatores como a baixa capacidade administrativa local, pela má distribuição dos gastos públicos municipais e pela dificuldade em criar parcerias entre os entes subnacionais.

Diante dessa perspectiva, e levando em consideração que os municípios brasileiros são extremamente heterogêneos, com capacidades distintas, pode-se dizer que medidas tributárias redistributivas, por si só, não são suficientes para reduzir as desigualdades no plano local. Eis um dilema importante do federalismo brasileiro: a descentralização fiscal prevista constitucionalmente não foi suficiente para reduzir as desigualdades no plano local, embora tenha minimizado o problema. Torna-se importante que haja uma melhoria na capacidade administrativa local e que se fomente a cooperação entre as unidades locais e os demais entes federados, com o intuito de se evitar a competição predatória e incentivar que esforços comuns sejam empreendidos, no sentido de se promover uma relação intergovernamental mais benéfica para o conjunto em um todo. Tais questões serão discutidas a seguir.

3.8.1. O município brasileiro: a excessiva competição em detrimento da cooperação

Um outro problema recorrente na literatura que trata sobre o federalismo é a questão do chamado “federalismo fiscal”, e essa abordagem não poderia ser diferente no que tange o federalismo brasileiro e a posição do município dentro do arranjo federativo brasileiro.

Abrúcio (2005) aponta uma série de questões problemáticas com os governos locais no Brasil, como a desigualdade de condições econômicas e administrativas, o discurso do municipalismo autárquico, a metropolitanização acelerada, os resquícios ainda existentes tanto de uma cultura política como de instituições que dificultam a *accountability* democrática e o padrão de relações intergovernamentais.

A instituição de mais um ente dotado de autonomia pode aumentar excessivamente a competição, levando os entes federativos a disputarem e barganharem entre si recursos e espaço no tabuleiro político, se distanciando de uma lógica cooperativa e se aproximando de uma lógica excessivamente predatória, o que seria extremamente prejudicial. Questões como a “guerra fiscal” surgem nesse contexto de disputa, no qual municípios duelam entre si para

que possam receber recursos, ou a instalação de uma indústria, por exemplo, ou recursos da União.

Bastante comum um determinado município conceder incentivos fiscais à determinadas empresas ou indústrias, através da diminuição de alíquotas do Imposto Sobre Serviços e Operações de Qualquer Natureza para atrair essas empresas. Muitas vezes acirramento dessas disputas fiscais pode gerar problemas de arrecadação, e isso pode prejudicar a oferta de serviços públicos essenciais para a população, financiados por impostos que deixaram de ser arrecadados devido aos incentivos fiscais.

Abrúcio (2005, p. 14) retrata um panorama desolador em relação ao poder local no Brasil na medida em que

[...] predomina um jogo no qual os municípios concorrem entre si pelo dinheiro público de outros níveis de governo, lutam predatoriamente por investimentos privados e, ainda, muitas vezes repassam custos a outros entes, como é o caso de muitas prefeituras que compram ambulâncias para que seus moradores utilizem os hospitais de outros municípios, sem que seja feita uma cotização para pagar as despesas.

O fato é que unidades locais distintas, com interesses distintos, capacidades distintas tendem a agir de forma não-coletiva, ainda mais se destacarmos o histórico caráter oligárquico e muitas vezes anti-republicano do poder local no Brasil. Eis um grande problema do federalismo brasileiro instituído pela Constituição de 1988: a descentralização foi institucionalizada, mas havia poucos incentivos à cooperação entre os entes federados, e os municípios não ficaram imunes à excessiva competição.

Diante de tal panorama, percebe-se que uma maior cooperação entre as diversas unidades locais é necessária para que desempenhem seu papel no arranjo federativo de maneira mais eficiente, de forma a combater problemas de forma conjunta e desenvolver soluções coletivas que beneficiem um maior número de municipalidades. Não se trata aqui de eliminar a competição entre os entes federados ou entre as unidades locais, mas de conciliar competição e cooperação, promovendo uma mudança nas relações intergovernamentais e procurando um modelo de associação entre as unidades locais e até mesmo das outras esferas de poder, assunto a ser tratado a seguir.

3.8.2. O município, a disputa político-partidária e a implementação de políticas públicas

O município enquanto ente federativo pode ser um fator de aumento da disputa e da participação política, uma vez que haveria uma arena adicional para disputas políticas. Um

partido pode ser oposição na esfera federal, mas ser governo na esfera estadual ou na municipal. Logo, em tese, isso aumentaria a possibilidade de participação política, na medida em que partidos distintos podem ter maior representação política e maior possibilidade de acesso ao poder e controlar a agenda política em uma das esferas de poder (é possível perder as eleições em uma esfera, mas ganhar em outra). Outro argumento positivo que é utilizado para defender o terceiro ente autônomo é o do aumento do *accountability* proporcionado pela descentralização. A possibilidade de escolha entre diversos partidos, plataformas políticas ou candidatos poderia aumentar a competitividade entre os agentes políticos, o que poderia produzir governos mais responsivos e mais eficientes. Como há um aumento na competitividade, pode haver um aumento na qualidade dos governos locais.

Sob essa ótica, a instituição de mais um ente autônomo no sistema federativo brasileiro contribui para a consolidação da democracia, pois o maior número de arenas de disputa política proporcionado pelo terceiro ente autônomo de poder aumentam a chance de participação dos partidos políticos nas tomadas de decisão e na composição de governos.

Mas existe o outro lado: como lidar com agentes políticos com interesses e relações políticas distintas? Se partidos distintos muitas vezes ocupam o poder em diferentes âmbitos federativos, como forçar a cooperação entre eles?

Padrão de relações intergovernamentais conforme a natureza das relações políticas dos Estados e Municípios com o Governo Federal

		Estados	
		Aliado	Oponente
Municípios	Aliado	Ótima	Boa
	Oponente	Péssima	Ruim

Fonte: Rezende, (1997).

O quadro acima mostra como seria o padrão de relações intergovernamentais conforme a natureza das relações políticas dos municípios com o governo federal. Em relação as transferências voluntárias, a melhor hipótese para os municípios seriam nos casos em que fazem parte da corrente governista tanto nos estados quanto no governo federal. A pior situação seria aquela na qual o município é oponente do governo federal.

Rezende (1997) classifica as relações governamentais no federalismo brasileiro em três tipos: a cooperação integrada, a competição política e a discriminação conjunta. O primeiro tipo seria quando há o comando partilhado nas três esferas de governo, havendo

grande cooperação entre os entes. O segundo tipo de relação intergovenamental seria, segundo o autor, quando estado e governo federal são oponentes e isso poderia ser positivo para o município na medida em que União e estado poderiam travar uma disputa para cooptar o apoio do município (mas nem sempre isso pode ocorrer). Já o terceiro tipo seria a pior hipótese para o município, porque nessa circunstância o poder local não pode contar com auxílio externo para a execução de políticas públicas.

Diante desse panorama, embora haja transferências constitucionais, que independem das disputas e interesses políticos, o acesso das unidades locais à recursos voluntários, vantagens e auxílios de outros entes federados variam de acordo com essas disputas e alinhamento políticos e podem, em determinadas circunstâncias, ser bastante prejudiciais aos municípios, e conseqüentemente, à população local, na medida em que a qualidade de certos serviços públicos pode depender desse jogo político. Por isso, efetivar de fato a autonomia do município enquanto ente federado passa por reduzir a dependência financeira deste em relação aos demais entes políticos. Quanto mais financeiramente independente dos estados-membros e União, mais se está efetivando na prática a autonomia do município.

Se não bastasse os empecilhos políticos acima descritos, nem sempre a falta de cooperação ou coordenação é oriunda de divergências políticas. O próprio fato dos entes federados terem capacidades gerenciais e administrativas distintas já dificulta a execução de certas políticas públicas e serviços. É possível então, levando em consideração essas questões, apontar uma outra questão problemática envolvendo o município e sua posição enquanto ente federado: um terceiro ente autônomo pode dificultar ainda mais a coordenação governamental e isso é verificável no federalismo brasileiro, especialmente nos anos posteriores à promulgação da Constituição de 1988.

Parece claro, assim que a coordenação intergovernamental é essencial em uma Federação com três esferas autônomas de poder. Além do mais, a capacidade técnica-administrativa das municipalidades ganha grande importância, uma vez que os municípios são responsáveis diretos por certas políticas públicas, gozando de autonomia para fornecer os serviços públicos para a população, dependendo de sua organização burocrática-administrativa para a execução desses serviços.

Na teoria, a descentralização poderia ser bastante positiva na implementação de políticas públicas. Seguindo a concepção de Tiebout (1956), a descentralização poderia propiciar a adequação entre as preferências dos cidadãos e as políticas governamentais. Tal ideia tem relação com o princípio da subsidiariedade, que preconiza que a proximidade dos governos com a população pode favorecer a execução de políticas públicas com maior

eficiência. Seguindo essa lógica, a adoção de um terceiro ente federativo, pelo menos em teoria, poderia servir para o aumento da efetividade e do aproveitamento de recursos, uma vez que os governos locais, em tese, têm maior capacidade para captar as preferências da população.

A proximidade entre o poder local e a população seria, nesse sentido, positiva. Entretanto, em relação às unidades locais brasileiras, o princípio da subsidiariedade depende da capacidade do aparato burocrático-administrativo do município. No caso brasileiro, o princípio da subsidiariedade esbarra na necessidade de uma gestão pública eficiente, uma vez que o município é o responsável institucional por gerir e executar várias dessas políticas públicas e também na necessidade de se dar liberdade aos municípios para tomarem as decisões acerca da implementação de tais políticas.

Logo, no caso brasileiro, a mera previsão legal de descentralização de políticas públicas nem sempre será positiva: depende da eficiência da máquina pública local. Assim, para que o município possa gozar de autonomia efetiva, é necessária a modernização de seu aparato burocrático-administrativo, que o município tenha autonomia de decisão para tomar as medidas mais eficazes em conjunto com sua população e que adote estratégias compartilhadas de ação, como se verá a seguir.

3.8.3. A experiência cooperativa estimulada por mudanças institucionais

Até o momento foram levantados algumas questões problemáticas envolvendo o município no federalismo brasileiro: a falta de capacidade gerencial e administrativa dos municípios, que pode, no fim das contas, prejudicar a população local; o fato de muitas vezes as diversidades e especificidades de cada município serem desconsideradas, já que o arranjo institucional frequentemente trata as unidades locais de forma semelhante (tratando por tanto os desiguais de forma igual); a excessiva competitividade entre os municípios, que muitas vezes deixam de empreender ações conjuntas e passam a agir de forma predatória, que é prejudicial com o sistema como um todo. Mas será que o panorama das municipalidades no federalismo brasileiro é negativo? Não há fatores positivos a serem destacados?

É possível identificar uma evolução no sistema federal brasileiro, na medida em que o tempo passa modificações institucionais são empreendidas para corrigir problemas, diminuir distorções e melhorar o sistema como um todo. A experiência federativa brasileira pós-88 mostram que o caminho a ser trilhado é aquele no qual há um equilíbrio entre autonomia municipal e coordenação.

Sob esse prisma, as municipalidades também vão se beneficiando dessa evolução. Os municípios também têm apresentado melhores estratégias. Paralelamente aos avanços da descentralização político-administrativa, é cada vez mais comum o número de experiências de cooperação intermunicipal, nas quais os municípios têm buscado ações e parcerias em conjunto para desenvolver soluções comuns. A excessiva competição tem dado lugar, aos poucos, à estratégias cooperativas.

A associação de municípios surge como ótima alternativa para que as unidades locais possam agir em conjunto e desenvolver estratégias que beneficiem o coletivo. A criação dos consórcios públicos têm se constituído uma ótima ferramenta para a melhoria da gestão pública das unidades locais, e conseqüentemente, para a população. Os consórcios públicos são parcerias formadas por dois ou mais entes da federação, para a realização de objetivos de interesse comum, em qualquer área.

Um avanço institucional importante a respeito da associação de municípios e do desenvolvimento de estratégias cooperativas entre os entes federados que deve ser citado a Lei nº. 11.107, de 6 de abril de 2005, denominada Lei de Consórcios Públicos. Ribeiro (2007, p.6) destaca a importância desse estatuto jurídico:

Por meio dessa Lei, as relações de cooperação, pela primeira vez, deixam de ser entendidas como de natureza precária, para serem compreendidas como compromissos, recebendo proteção igual a dos contratos em geral. Trata-se, desta forma, de Lei que possui instrumentos relevantes para os municípios, e que, manejados de forma adequada, auxiliarão os mesmos em diversas questões, especialmente na saúde, compras, gestão de pessoal, manejo de resíduos sólidos, abastecimento de água, esgotamento sanitário, política tributária, construção e manutenção de estradas e outros próprios públicos.

Cabe ressaltar que a referida lei não criou os consórcios públicos, mas apenas regulamentou os mesmos, adaptando a legislação federal à realidade da cooperação federativa, o que eliminou algumas dificuldades que impediam os consórcios públicos (Ribeiro, p. 21).

Os dados a seguir mostram que quanto menor os municípios, maior a tendência de participarem de algum consórcio com outras unidades locais. Municípios pequenos e com menor capacidade de gestão ou de arrecadação podem se juntar e desenvolver estratégias comuns. Os consórcios intermunicipais podem assim se revelar uma ótima estratégia para que esses pequenos municípios forneçam, de forma autônoma e com eficiência e qualidade, políticas públicas a seus habitantes.

Tabela 02 - Municípios, total e com existência de consórcio intermunicipal segundo o tamanho da população para o Brasil em 2005.

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios							
	Total	Com existência de consórcio público intermunicipal na área da administração						
		Educação	Saúde	Desenvolvimento Urbano e Social	Habitação	Meio ambiente	Transportes	Saneamento e/ou manejo de resíduos sólidos
Brasil	5 564	248	1 906	477	106	387	295	343
Até 5 000	1 362	54	588	104	27	69	78	90
De 5 001 a 10 000	1 310	48	497	91	22	80	63	68
De 10 001 a 20 000	1 298	58	397	105	16	78	48	64
De 20 001 a 50 000	1 026	48	279	96	19	93	60	64
De 50 001 a 100 000	313	21	82	33	9	32	22	26
De 100 001 a 500 000	220	16	59	41	10	29	20	28
Mais de 500 000	35	3	4	7	3	6	4	3

FONTE: Prates (2010).

Através de estratégias compartilhadas, os consórcios possibilitam que soluções mais eficientes e menos custosas sejam elaboradas, para problemas comuns dos entes federados. É mais fácil um conjunto de Prefeituras desempenharem funções específicas dividindo esforços do que uma única administração local o fazer. E mais, para os municípios, os consórcios podem se revelar ótima estratégia inclusive para aumento do poder de pressão e negociação dos municípios, na medida em que um conjunto de municipalidades têm maior poder de barganha ou melhores condições de negociações do que uma unidade local isolada.

Os municípios brasileiros são desiguais, com capacidades desiguais (capacidades administrativas, fiscais, gerenciais, econômicas etc), possuem capacidades distintas para execução de políticas públicas e de prover serviços públicos para o cidadão, o que tem influência direta para os cidadãos. Necessário que o arranjo federativo considere as particularidades de cada unidade local, uma vez que se o tratar de forma semelhante entes que na prática são diferentes, isso pode contribuir para que as desigualdades sejam realçadas. Assim, as políticas chamadas universais devem sempre levar em consideração a diversidade das unidades locais. Sob esse prisma, reforçar a liberdade decisória do município é primordial para que as particularidades sejam consideradas e o princípio da subsidiariedade torne-se real, afinal, é o município que está mais próximo dos cidadãos e é o ente mais adequado para captar as preferências e necessidades das pessoas.

A cooperação e a adoção de estratégias e ações em comum é um dos caminhos para melhorar a situação dos municípios dentro do sistema como um todo e dar maior efetividade à autonomia municipal. A associação de vários municípios pode ser útil tanto para melhorar a gestão e a execução de políticas em comum como pode ser uma ótima ferramenta para

fortalecer o poder de barganha e negociação dos mesmos. O fato do município brasileiro não ter representação institucional no Legislativo Nacional a princípio pode prejudicá-lo, mas o associativismo é uma das alternativas para que se possa negociar com as instâncias superiores.

A coordenação intergovernamental passou a ser mais importante no federalismo trino brasileiro, uma vez que há mais um ente federado dotado de autonomia própria que é preciso inserir nessa coordenação. Modernizar a gestão pública no nível local é de suma importância, pois a qualidade de alguns serviços públicos dependem da máquina administrativa das prefeituras. Estimular a eficiência na arrecadação de impostos e na geração de renda própria também é um dos caminhos a ser trilhado, com o objetivo de diminuir a dependência dos municípios brasileiros das transferências constitucionais dos outros entes. Em suma, ainda que institucionalizar o município enquanto ente federado tenha sido importante e que o município seja sim ente federado, dar efetividade à essa autonomia é imprescindível para que o município desempenhe, de forma plena, seu papel dentro da Federação brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O federalismo brasileiro é sem dúvidas, peculiar. Dada a particularidade de como se instituiu na atualidade com três entes governamentais, estudar a municipalidade no arranjo institucional brasileiro é uma importante ferramenta para entender o federalismo no Brasil. No primeiro capítulo, foi preciso operacionalizar os conceitos e discutir, no plano teórico, o federalismo enquanto forma de organização do Estado, para se pudesse realizar o objetivo desse trabalho, que é o de discutir o município dentro da Federação brasileira.

No segundo capítulo, tentou-se fazer uma análise histórica do município no federalismo no país. Dada a forma de colonização portuguesa, constituíram-se forças centrífugas e heterogeneidades foram se consolidando, o que contribuiu para a consolidação de municípios autônomos e a construção de um poder local com certos poderes. O federalismo brasileiro data de 1891, mas durante muito tempo não foi um federalismo efetivo ou real, uma vez que o arranjo federativo não era respeitado. Os municípios tiveram tratamentos distintos ao longo dos diversos momentos do cenário político nacional, podendo-se dizer que houve várias rupturas institucionais, com a alternância de momentos democráticos e ditatoriais.

Em termos sintéticos, nos períodos ditatoriais os municípios perderam boa parte de sua autonomia, sendo meras unidades administrativas do governo federal. Mas, dado o caráter histórico de diversidade e autonomia das unidades locais e da força do poder local, logo a demanda por maior descentralização se tornou real, o que acabou gerando forças centrífugas que apoiavam a descentralização através da democratização no país, o que culminaria com as Diretas Já e a elaboração da Constituição de 1988, que definitivamente mudou a posição dos municípios no arranjo federativo brasileiro.

O terceiro capítulo tratou do município no arranjo federativo erigido pela Constituição de 1988. Como havia a crença de que a descentralização seria o caminho para a democratização do país, a nova Carta Magna foi essencialmente descentralizadora e alçou as unidades locais ao status de entes federados. Os municípios passaram a gozar das prerrogativas constitucionais de auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação. Foi discutido também as peculiaridades do município em relação à União e aos Estados, como o fato do município brasileiro não possuir representação no Legislativo nacional, como é comum aos entes federados em uma Federação.

Nesse sentido, o município brasileiro pode através da associação com outros municípios conseguir poder de barganha para exercer pressão e obter benefícios do governo

federal, mesmo que não tenha representação institucional no Senado. O município brasileiro também não possui Justiça própria como outros entes federados, por uma questão de celeridade e economia processual. Isso entretanto não retira seu status de ente federado, mas apenas faz do federalismo brasileiro um federalismo diferente dos demais, que possui um ente sem Justiça própria. Mas isso não é suficiente para retirar do município a característica de ente federado, tendo em vista que expressamente o legislador constituinte conferiu ao município o status de ente federativo dotado de auto-organização, autolegislação, autoadministração e autogoverno, ainda que seja um ente diferenciado.

O fato de ser um ente atípico, de não possuir Justiça própria, de não possuir representação no Senado, de ser regido por Lei Orgânica e não por Constituição não são suficientes para descaracterizar o município enquanto ente federativo.

Mas embora seja formalmente ente federado, para garantir que o município no Brasil cumpra seu papel de forma efetiva, é necessária uma reformulação no Pacto Federativo, no sentido de conferir mais recursos aos municípios e garantir a autonomia no plano local. Tendo em vista que os municípios brasileiros são heterogêneos, com capacidades desiguais (capacidades administrativas, fiscais, gerenciais, econômicas etc) e que possuem capacidades distintas para execução de políticas públicas e de prover serviços públicos para o cidadão, é importante se considerar as particularidades de cada unidade local, uma vez que se o arranjo institucional tratar de forma semelhante entes que na prática são diferentes, isso pode contribuir para que as desigualdades sejam reforçadas.

A redução das desigualdades depende da capacidade de execução e gestão das unidades locais, bem como de uma cooperação entre os entes federados. Unidades locais distintas, com interesses distintos, capacidades distintas tendem a agir de forma não-coletiva se não forem estimuladas a fazê-lo. Não se defende aqui o fim da competição, mas a conciliação equilibrada entre competição e cooperação, promovendo uma mudança nas relações intergovernamentais e procurando um modelo de associação entre as unidades locais e até mesmo das outras esferas de poder. Nesse sentido, os Consórcios Públicos são uma alternativa para a execução de planos em conjunto, mais eficientes e com menos custos. Modernizar o aparato burocrático-administrativo dos municípios também é essencial, uma vez que são as municipalidades os entes mais próximos das pessoas e muitas vezes responsáveis diretos por prover políticas públicas aos cidadãos.

Outra questão destacada foi a importância de conferir ao município autonomia para tomar decisões e implementar políticas, pois o município é o ente mais próximo do cidadão e que melhor pode captar as preferências e interesses da população, levando em conta o

princípio da subsidiariedade, o que pode gerar decisões mais eficientes e com melhores resultados.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec/USP, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz. “A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula”. In: *Revista Sociologia e Política*. 2005, n.24, pp. 41-67. São Paulo, 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica da educação brasileira: diagnósticos e propostas de aperfeiçoamento. In: *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade* / organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. – Brasília: UNESCO, 2010.

AFFONSO, Ruy. Os municípios e os desafios da Federação no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, n. 3, 1996.

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Federalismo brasileiro em formação. In: VIANA, João Paulo Saraiva Leão; NASCIMENTO, Gilmar dos Santos (orgs.). *O sistema político brasileiro: continuidade ou reforma?*. Porto Velho: Edufro, 2008.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação?. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 29-40, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a04n24.pdf>>. Acesso em: 03 ago. 2014.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 15 de março de 1967*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em 10 set. 2014.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em 10 set. 2014.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho 1934*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Em Acesso em: 10 set. 2014.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 10 set. 2014.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 10 set. 2014.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 set. 2014.

BRASILEIRO, Ana Maria. *O município como sistema político*. Rio de Janeiro: FGV, 1973.
BREMAEKER, François E.J. de. As finanças municipais: mitos e verdades. In: *Transparência Municipal*. Disponível em: http://www.sefinmba.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/1AC00661-0B24-6487-8BD6448B402AE47C20102008115431.pdf&i=22 (Acesso em: 31 de maio de 2015)

BOTHE, Michael. Federalismo: um conceito em transformação histórica. *O Federalismo na Alemanha*. São Paulo: Konrad-Adenauer- Stiftung, 1995. (Traduções, 7).

BUENO, Eduardo. *Capitães do Brasil: a saga dos primeiros colonizadores*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1998.

CAMARGO, Aspasia. A Reforma-Mater. Os riscos (e os custos) do federalismo incompleto. *Parcerias Estratégicas*, n. 6, 1999.

CARVALHO, José Murilo de. República, democracia e federalismo Brasil: 1870-1891. *Revista Varia História*, Belo Horizonte, vol. 27, n. 45, p.141-157, 2011.

CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

CORRALO, Giovani da Silva. *Curso de Direito Municipal*. São Paulo: Atlas, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ELAZAR, Daniel J. Federalismo. *Arche Interdisciplinar*, Rio de Janeiro, ano 3, n. 7, 1994.

FREY, Klaus. Descentralização e poder local em Alexis de Tocqueville. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 15, p. 83-96, 2000.

KERBAUY, M. T. M. Federalismo, descentralização e democracia. *Revista de Estudos de Sociologia*, Curitiba, v. 6, n. 10, p. 51-62, 2001.

KLATT, Hartmut. Bases conceptuales del federalismo y la descentralización. *Contribuciones*, Buenos Aires, v. 4, out-dez, 1993.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 10. ed. São Paulo: Método, 2011.

LIMONGI, F. P.O Federalista: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco (org.). *Os Clássicos da Política*, v. 1. São Paulo: Ática, 1989.

MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

NETO, Francisco José Vilas Bôas. A relativização do conceito de soberania. *Revista Fonte Universitária*, vol. 2, n. 2, jan-jul, 2011. Disponível em: http://www.jandrade.edu.br/fonte_universitaria/artigos/artigo_06.pdf>. Acesso em: 16 maio 2014.

NUNES, Edson. *A Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1997.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. *O municipalismo brasileiro e a provisão local de políticas sociais: o caso dos serviços de saúde nos municípios paulistas*. 2007. 218 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-12022008-115636/>>. Acesso em: 10 abril 2014.

PELLEGRINO, Carlos Roberto. *As estruturas constitucionais dos municípios*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

PETTA, N. L.; OJEDA, E. A. B.; DEFINI, L. *História: uma abordagem integrada*. 1. Ed. São Paulo: Moderna, 2005.

PRATES, Ângelo Marcos Quieróz. Os consórcios públicos municipais no Brasil e a experiência européia: alguns apontamentos para o desenvolvimento local. Painel apresentado no III Congresso Consad de Gestão Pública, 2010.

REZENDE, Fernando. *Federalismo fiscal: novo papel para estados e municípios*. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0000612.pdf/> Acesso em: 31 de maio de 2015. Junho de 1997.

RIBEIRO, Wladimir Antônio. *Cooperação Federativa e a Lei de Consórcios Públicos*. – Brasília DF: CNM, 2007.

RONZANI, Dwight Cerqueira. O município como alternativa à vitalização federativa no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, Campos dos Goytacazes, ano VI, n. 7, dez. 2005.

SCHIMIDT, Mário. *Nova História Crítica*. São Paulo: Nova Geração, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOARES, Márcia M. Teoria do Sistema Federal: Heterogeneidades Territoriais, Democracia e Instituições Políticas. 1997. f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) – Faculdade de

Filosofia e de Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1997.

SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil pós 88. In: *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 105-121, 2005.

SOUZA, Celina. Redemocratização, Federalismo e Gasto Social no Brasil: Tendências Recentes. In: *Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS)*, 24, 2000, Petrópolis.

SOUZA, Maria do Carmo C. Campello de. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

SOARES, Márcia M. Federação, democracia e instituições políticas. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, Rio de Janeiro, v. 44, p. 137-163, 1998.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 197-251, 1999.

TIEBOUT, Charles M. A Pure Theory of Local Expenditures. In: *Journal of Political Economy* 64. Chicago, 1956.

TOCQUEVILLE. Alexis. *A Democracia na América*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

VARSANO, Ricardo. *A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas*. Rio de Janeiro: IPEA, 1996

VICENTE, Paulo; ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito constitucional descomplicado*. 8. ed. São Paulo: Método, 2012.

ZIMMERMAN, Augusto. *Teoria Geral do Federalismo Democrático*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.