

INTRODUÇÃO

No Brasil, discutir sobre problemas sobre federalismo nunca perde a atualidade, já que as distorções e assimetrias da nação estão longe de ser superadas. Se por um lado cada um dos três níveis da federação brasileira olha com olhos gulosos a possibilidade de ampliar as competências tributárias de que cada um é titular, por outro lado a complexidade do esquema de repartição de competências é frequentemente usada como uma desculpa para as falhas vergonhas nas prestações de serviço público. Parece inegável, entre nós, que o exercício do poder no Brasil é caro e ineficiente. Uma parte da explicação para essa situação certamente encontra-se na forma como a Constituição esquematizou a versão pátria de federalismo, bem como a forma como esse federalismo é exercido de fato.

Nessa discussão, existem alguns fatores a serem considerados (que foram pesquisados por meio de revisão bibliográfica).

O primeiro diz respeito à excessiva centralização de competências na esfera federal no federalismo brasileiro (que concentra número excessivo de competências e receitas na esfera federal), denunciada exaustivamente pelos autores que se dedicam ao tema.

O segundo fator que é necessário considerar diz respeito ao Município. A literatura pátria é também pródiga em celebrar a organização brasileira em um federalismo de três níveis, que coloca os Municípios como unidades federadas autônomas ao lado da União, dos Estados-Membros e Distrito Federal. Esses autores entendem que essa organização segue uma tendência mundial acertada, de valorizar a localidade, a pequena esfera, a comunidade local. No entanto, é preciso realmente avaliar o perfil dos Municípios brasileiros não de forma idealizada e sonhadora, mas sim realista, considerando seus aspectos geográficos, econômicos, sociais e políticos. A partir dessa análise, acredita-se que a conclusão inevitável será que a maior parte dos Municípios é pequena demais, e apresenta forte dependência técnica e econômica, é incapaz cumprir suas atribuições constitucionais, de modo que eles representam hoje mais um obstáculo a prestação dos serviços públicos.

Essas dois troncos de reflexão representam o tronco do artigo.

Seguido esse caminho, apresentam-se na seção final algumas reflexões para o redimensionamento do federalismo brasileiro. Parece clara a necessidade de se reduzir a inflacionada esfera federal. No outro extremo, para essa finalidade, não parece suficiente reafirmar e valorizar as competências municipais, uma vez que boa parte dos Municípios brasileiros existentes atualmente não parece capaz de exercer essas competências.

Acredita-se que a discussão em si já é importante: a precariedade com que os entes federados prestam os serviços públicos certamente passa por problemas federativos, entre os quais destacam-se justamente a centralização excessiva e a precariedade dos Municípios brasileiros. Essa importância ganha um reforço quando lembra-se que a Câmara dos Deputados aprovou em maio de 2018 pedido de urgência para um projeto de lei complementar que autorizará a criação de novos municípios. Ora, parece mais provável que, ao invés de contribuir para soluções, a criação de novos Municípios agrave a situação federativa atual, aumentando as despesas sem contribuir para a melhoria dos serviços públicos.

Por fim, é preciso perceber que o federalismo é também uma técnica de organizar **poder**, empregada concomitantemente à Técnica da Repartição dos Três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Outra hipótese de reflexão que se lança aqui é que o desequilíbrio no federalismo brasileiro (excesso de competências na esfera federal) alimenta o excesso de poderes concentrado no Poder Executivo federal, em uma dinâmica circular. Se esse processo realmente ocorre, é possível que a correção das distorções federativas produza consequências positivas para reduzir também o hiperpresidencialismo.

1 O PARADOXAL FEDERALISMO BRASILEIRO

Como explica Horbach (2013), a expressão “forma do Estado” é tradicionalmente relacionada com a **divisão territorial do poder estatal**. Assim, quando se questiona a forma de determinado Estado, “o que se tem em perspectiva é o modo como é exercido o seu poder soberano no espaço

geográfico que lhe é próprio, com concentração ou com descentralização, que se pode dar em diversas intensidades” (HORBACH, 2013, p. 2-3).

A literatura brasileira já denunciou inúmeras vezes o excessivo centralismo do federalismo brasileiro na esfera federal. Aqui, pretende-se desenvolver a hipótese de que esse centralismo compromete a organização do Estado brasileiro não só no que diz respeito à organização político-administrativa da República (a relação harmoniosa e produtiva da União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal), como compromete também a organização dos Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário). Isso porque o excesso de competências atribuídas à esfera federal acaba por reforçar também o excesso de poder concentrado no Poder Executivo, especificamente o Poder Executivo Federal – Presidente da República.

Assim, a questão do federalismo ganha relevância também por conta dessa hipótese. Passa-se, assim, a analisa-la.

Para George Anderson (2008, p. 3-4), as características comuns aos sistemas federais ao redor do mundo são: a) mínimo de dois níveis de governo; b) uma constituição escrita; c) autonomia genuína; d) câmara de representação das unidades constitutivas; e) procedimentos para decidir disputas (normalmente envolvendo tribunais); e f) processos e instituições para conduzir ou facilitar as relações entre governos.

Em reflexão complementar, Carlos Batisde Horbach (2013) destaca, com ênfase no federalismo norte-americano, que são cinco os aspectos principais desse modelo: (a) a união de unidades autônomas, mas não soberanas, para fins comuns; (b) a divisão de poderes legislativos; (c) a atuação direta, inclusive sobre o cidadão, de cada núcleo de poder no âmbito de suas competências; (d) o aparelhamento de cada núcleo de poder com instituições políticas próprias (Executivo, Legislativo e Judiciário) e (e) a supremacia do poder central na sua esfera de atuação.

Se existe uma essência federalista, ela seria a presença de duas ordens de governo constitucionalmente instituídas, cada qual dotada de genuína autonomia uma em relação à outra e responsáveis perante os respectivos eleitores (ANDERSON, 2008, p. 4). Em última análise, o federalismo é

considerado uma forma de distribuição de poder (conceito empregado aqui em seu significado constitucional de competência) (BARACHO, 1986).

Segundo William Livingston (1956), o sistema federativo ganhou popularidade por representar uma resistência contra uma autocracia centralizada. Havia um desejo por descentralizar. Antonio Celso Batista Minhoto (2013) destaca ainda que o federalismo conquistou uma quase unanimidade entre os autores, quando se discutem formas de Estado, por conta de dois aspectos desse modelo: sua capacidade de adaptação (flexibilidade ou mesmo elasticidade) e a ausência de opções viáveis. No que diz respeito ao primeiro aspecto, o federalismo se mostra capaz de acolher, por meio de modificações personalistas, os traços característicos ou peculiares de cada Estado que o adotou, preservando simultaneamente os matizes essenciais do sistema federal (como a repartição de competências e a autonomia constitucional dos Estados-membros).¹

Na América Latina, na primeira metade do sec. XIX, boa parte dos países que adotou o modelo federal o fez de maneira artificial, já que não havia necessidade real pelo arranjo. Neles, criaram-se estados-membros artificiais, onde não havia de fato um governo organizado, já que, com poucas exceções (como a unidade administrativa de São Paulo e a província de Buenos Aires na Argentina), as novas unidades não tinham tradição de governo. Essa criação aconteceu apenas para atender aos pressupostos de que o Estado federal é dividido em estados-membros (LIVINGSTON, 1956). Isso torna evidente a diferença entre, por um lado, o contexto norte-americano e alemão, e por outro, o contexto que leva à adoção do federalismo por parte dos países latino-americanos. A adoção artificial evidencia uma aspiração: em países como os da América Latina, “na falta do requisito de cultura política federal, os sistemas federais são mantidos como **reflexo do ideal que a sociedade civil aspira**” (RAMOS, 2000, p. 46, grifos acrescidos).

Outro fator relevante é que, em países de maiores dimensões, como o Brasil e a Argentina, seria difícil administrar o território caso fosse organizado

¹ Assim, os modelos de federalismo norte-americano, alemão, suíço, soviético, canadense e brasileiro (e demais) não são iguais, até porque cada um desses países possui características sociais, políticas e geográficas bastante diversas. Entretanto, foi possível manter as características fundamentais do modelo, adaptando onde foi necessário.

em estado unitário. O federalismo surgiu como uma alternativa de gestão (RAMOS, 2000, p. 290-291). Dessa forma, embora o federalismo tenha sido concebido como forma de congregar em um novo país unidades até então separadas, em vários casos esse modelo se apresenta como alternativa de gestão.

A estruturação em dois níveis é a forma mais comum, e a literatura brasileira frequentemente indica que o federalismo em três níveis é uma inovação exclusiva do Brasil.² No entanto, contrariamente ao que se repete na literatura pátria, George Anderson informa que o Brasil não é a única federação no mundo a se organizar três níveis, com um governo municipal constitucionalizado (outros exemplos são a Índia, México e África do Sul):

As federações são tipicamente constituídas por uma categoria principal de unidade constituinte, muitas vezes chamada de estado [Austrália, Etiópia, Índia, Malásia, México, Nigéria, EUA] ou província [Argentina, Canadá, Paquistão, África do Sul, ou ainda *länder* na Áustria e na Alemanha], no nível subnacional. Frequentemente, existem classes secundárias, especialmente para territórios menos desenvolvidos e regiões capitais. Os territórios frequentemente adquiriram o status de unidades constituintes completas ao longo do tempo. Algumas federações constitucionalizaram o governo municipal como um terceiro nível. (ANDERSON, 2008, p. 16, tradução nossa)³

Essa informação (de que apenas o Brasil estrutura seu federalismo em três níveis) é mais um exemplo de argumento reforçado pela repetição, e que, como visto, diante da existência de outros federalismos em três níveis, não corresponde à realidade.

A organização em três níveis é um problema frequentemente abordado na literatura brasileira. Os autores divergiam se o município é ou não entidade federada.⁴ Considerando o recorte epistemológico deste trabalho, a discussão é marginal, já que independentemente de o município integrar ou não

²² No julgamento da ADI 1.842-5, que julgou o conflito federativo entre o Estado do Rio de Janeiro e Municípios da região metropolitana da Cidade do Rio de Janeiro sobre questão da titularidade dos serviços de saneamento básico (água e esgoto), essa ideia comum apareceu no voto da Min. Rosa Weber, onde afirmou que o município brasileiro é uma importante inovação constitucional, em relação a outros modelos do direito comparado.

³ No original: "Federations are typically made up of one principal category of constituent unit, often called a state [Austrália, Brasil, Etiópia, Índia, Malásia, México, Nigéria, EUA] or province [Argentina, Canadá, Paquistão, África do Sul, ou ainda *länder* na Áustria e Alemanha, cantão na Suíça, regiões ou comunidades na Bélgica, comunidades autônomas na Espanha], at a subnational level. Frequently, there are secondary classes as well-notably for less developed territories and capital regions. Territories have often acquired the status of full constituent units over time. Some federations have constitutionalized municipal government as a third tier".

⁴ Para aprofundamento nessa divergência doutrinária, conferir: RODRIGUES, 2003, p. 132-135.

a federação, nenhum autor nega sua autonomia constitucionalmente atribuída para organizar e gerir funções e interesses locais.

Há dois modelos distintos de repartir competências no federalismo: o dual e o integrado. O primeiro designa diferentes jurisdições a cada ordem de governo, que então administra a presta seus próprios serviços e programas. No modelo integrado, há muitas competências compartilhadas e o governo da unidade constituinte frequentemente administra programas ou leis editados pelo governo central (ANDERSON, 2008, p. 21).

Para George Anderson, o Brasil seria um exemplo de federação amplamente dualista (ANDERSON, 2008, p. 22); todavia, não se pode concordar. Ainda que o Brasil conte com escassos mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamentais, tanto vertical quando horizontal (SOUZA, 2009, p. 12), existe um rol relativamente longo de competências compartilhadas.

Ademais, são várias as matérias em que a competência central restringe-se a propor diretrizes, que devem ser cumpridas pelas demais unidades (Estados e Municípios). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, bem como as Leis de Licitação (o regulamento geral, ou a licitação de publicidade e propaganda institucional) e o Marco Regulatório dos Serviços de Saneamento Básico (Lei 11.445/2007), todas são ricas em detalhes e devem ser observadas por todos os membros da federação. A própria Constituição faculta à União, por meio de lei complementar, autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias de competência legislativa privativa (art. 23, parágrafo único, CR).

Além disso, no que diz respeito às competências não-legislativas (também referidas como materiais ou de execução), alguns grandes serviços públicos (o exemplo mais evidente é o Sistema Único de Saúde, SUS) possuem organização integrada entre os três níveis da federação. Note-se, ainda, que a Constituição prevê a possibilidade de que se editem (também por meio de lei complementar) normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, para realização das competências materiais comuns previstas no art. 23, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (art. 23, parágrafo único, CR). Uma norma dessa natureza já foi editada para viabilizar a cooperação para proteger as paisagens

naturais notáveis, proteger o meio ambiente, combater à poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora (Lei Complementar 140/2011).

Assim, o Brasil deve ser considerado um modelo misto, em que há competências compartimentalizadas, mas há também muitas em que se pretendeu a integração e a cooperação.

Assim, o federalismo brasileiro, organizado em três níveis (União, Estados-membros e Municípios), atribui a cada ente federado tanto competências próprias indelegáveis (competências horizontais), como também competências comuns, concorrentes e compartilhadas (competências verticais), claramente prestigiadas pela dinâmica constitucional no objetivo de favorecer um federalismo de cooperação (competências verticais):

o modelo cooperativo conclama todos os entes políticos a envidar **esforços conjuntos** para o cumprimento dos desígnios constitucionais, partindo do pressuposto da **estreita interdependência que existe em inúmeras matérias e programas de interesse comum**, o que dificulta sobremaneira a sua atribuição exclusiva a um determinado ente político. (PUCCINELLI JÚNIOR; ARAKAKI, 2013, p. 64, grifos acrescentados)

A Constituição de 1988 prestigia técnicas de federalismo cooperativo e de federalismo de equilíbrio, fazendo-o principalmente por meio da atribuição de competências concorrentes e comuns. Na cooperação, certas competências passam a ser exercidas por mais de um integrante da federação (ALMEIDA, 2014, p. 725), ou seja, não há uma separação rígida entre as competências dos entes federados e aquelas do ente central, ainda que haja, como regra quase geral, o direito de preempção do direito federal sobre os diferentes direitos locais (ANTUNES, 2007, p. 30). Mais ainda, o modelo de cooperação demanda “a definição de técnicas de repartição de competência ou **critérios de atuação harmônica – e não sobreposta** – dos diversos atores políticos em matérias de interesse comum ou concorrente” (PUCCINELLI JÚNIOR; ARAKAKI, p. 85, grifos acrescentados).

A despeito disso, uma característica parece clara no federalismo brasileiro: o excesso de centralismo, com um excesso de competências dadas à União (MAGALHÃES, 1997; BASTOS, 1994; BONAVIDES, 1996). É importante perceber que esse centralismo opera tanto em relação aos Estados-membros quando em relação aos Municípios.

Raquel Mousinho de Moura Fé (2014) demonstrou ainda que o agigantamento da esfera federal é perpetuado também pela forma como se repartem as rendas entre os entes da Federação. A autora realiza uma incursão histórico-constitucional e demonstra que, embora haja uma oscilação entre a contração e a descontração da esfera federal, da centralização e da descentralização, essa oscilação “tem pendido muito mais à centralização, levando ao agigantamento da União, a quem compete a maior parte da arrecadação tributária e repartição das quotas-partes dos Estados-partes da Federação” (FÉ, 2014, p. 112). Se a autonomia política de um ente federal de nível subnacional depende de autonomia financeira, essa concentração de rendas na esfera federal compromete a própria realização do pacto federativo.

José Alfredo Oliveira Baracho culpa o governo central pelo fracasso na divisão de poderes. Segundo o autor, as intervenções do governo central não conseguiram fortalecer as autoridades locais, que permanecem intimamente ligadas a um poder tipicamente centralizador (BARACHO, 1985, p. 154).

Na literatura pátria sobre o assunto, a “tradição jurídico-administrativa da centralização” (ANTUNES, 2007, p. 157) é tida como autoritária e, por conseguinte, é desaprovada pela doutrina. Paulo de Bessa Antunes chega a declarar categoricamente ser errônea a afirmação de que, “desde uma posição centralizada e centralizadora, é mais fácil dar solução para os nossos problemas” (ANTUNES, 2007, p. 161). Qualquer tentativa de centralizar a organização e prestação de serviços é enquadrada nessa tradição.

O paradoxo do federalismo brasileiro é percebido exatamente nesta tensão: se por um lado a Constituição claramente prestigiou técnicas de federalismo de cooperação (técnicas de repartição vertical de competências) e atribuiu aos Municípios fração significativa de poder (mais do que ocorreu em qualquer outra das Constituições brasileiras), por outro, a centralização na esfera federal perdura.

É comum encontrar nessa literatura a defesa de que o fortalecimento da autonomia municipal é o caminho (ou o único caminho) para fortalecer valores democráticos e para pulverizar poder. Será, no entanto, esse o caminho acertado?

2 DESIGUALDADES E ASSIMETRIAS NO FEDERALISMO BRASILEIRO

Uma característica que parece ser inelutável no caso brasileiro é a assimetria. Assimétricas apresentam-se de várias maneiras: quando os entes que compõem o federalismo apresentam desigualdades em termos de território, população ou riqueza, bem como lidam entre si de maneira desigual (RAMOS, 2000). Isso representa um problema, já que o objetivo do federalismo é o equilíbrio, tanto de população, de riqueza, de território e de poder. Segundo Dircêo Torrecillas Ramos, “no Estado federal cada ente recebe tarefas e recursos para a execução das mesmas. Quando ocorre desequilíbrio entre as obrigações e os meios financeiros, chegamos ao que se convencionou chamar de **crise de sobrecarga**” (RAMOS, 2000, p. 60).

Ainda segundo George Anderson, em todas as federações, o governo central arrecamenta mais receita (incluída a de empréstimos) do que necessita para seus gastos diretos, em parte em face das vantagens de uma arrecadação significativamente centralizada (ANDERSON, 2008, p. 35). Além disso, a riqueza dos países varia de região para região. E aqui está um dos maiores desafios da federação:

As federações enfrentam um desafio particular em que os governos das unidades constituídas geralmente têm as mesmas ou quase as mesmas responsabilidades, mas podem ter habilidades muito diferentes para obter as receitas necessárias. Consequentemente, esses governos seriam capazes de fornecer programas de qualidade e escala muito desiguais, se limitados a suas próprias receitas. (ANDERSON, 2008, p. 36, tradução nossa, grifos adicionados)⁵

No Brasil, a questão da desigualdade é crítica. Dados do IBGE mostram brutais diferenças de PIB e população entre os Estados e regiões brasileiras:

Grandes regiões e unidades da federação	Produto Interno Bruto (1.000.000 R\$)	População residente (hab.) (1)	Produto Interno Bruto <i>per capita</i> (R\$)
Brasil	5.778.953	202.769.000	28.500,24
Norte	308.077	17.231.000	17.879,20
Rondônia	34.031	1.749.000	19.462,61
Acre	13.459	790.000	17.034,15
Amazonas	86.999	2.874.000	22.373,36

⁵ No original: “Federations face a particular challenge in that governments of the constituent units typically have the same or almost the same responsibilities, but they can have very different abilities to raise required revenues. Consequently, these governments would be able to provide programs of very unequal quality and scale if limited to their own revenues.”

Roraima	9.744	497.000	19.608,40
Pará	124.585	8.074.000	15.430,53
Amapá	13.400	751.000	17.845,34
Tocantins	26.189	1.497.000	17.495,94
Nordeste	805.099	56.186.000	14.329,13
Maranhão	76.842	6.851.000	11.216,37
Piauí	37.723	3.195.000	11.808,08
Ceará	126.054	8.843.000	14.255,05
Rio Grande no Norte	54.023	3.409.000	15.859,33
Paraíba	52.936	3.944.000	13.422,42
Pernambuco	155.143	9.278.000	16.722,05
Alagoas	40.975	3.322.000	12.335,44
Sergipe	37.472	2.220.000	16.882,71
Bahia	223.930	15.126.000	14.803,95
Sudeste	3.174.691	85.116.000	37.298,57
Minas Gerais	516.634	20.734.000	24.917,12
Espírito Santo	128.784	3.885.000	33.148,56
Rio de Janeiro	671.077	16.461.000	40.767,26
São Paulo	1.858.196	44.035.000	42.197,87
Sul	948.454	29.016.000	32.687,15
Paraná	348.084	11.082.000	31.410,74
Santa Catarina	242.553	6.727.000	36.055,90
Rio Grande do Sul	357.816	11.207.000	31.927,16
Centro-Oeste	542.632	15.220.000	35.653,48
Mato Grosso do Sul	78.950	2.610.000	10.137,58
Mato Grosso	101.235	3.224.000	31.396,81
Goiás	165.015	6.523.000	25.296,60
Distrito Federal	197.432	2.852.000	69.216,80

Figura 1 Produto Interno Bruto, população residente e Produto Interno Bruto per capita, segundo as Grandes Regiões e Unidades da Federação – 2014 (BRASIL, 2016).

As assimetrias observadas nos Estados também ocorrem nos municípios. Considerando dados de 2015, o município de São Paulo continua sendo o maior PIB municipal do Brasil com PIB de R\$ 650.544 milhões (o segundo lugar é ocupado pelo Município do Rio de Janeiro, com PIB de R\$ 320.774 milhões) (BRASIL, 2017). Por uma análise comparativa, se o Município de São Paulo fosse um Estado-membro autônomo, ele seria o 3º estado mais rico.

Já o município com menor PIB em 2015 é Novo Triunfo (BA), município de 16.037 habitantes e PIB de R\$ 54.041.322.

As desigualdades não aparecem apenas em relação à riqueza. Também em relação à disponibilidade de recursos naturais a diferença de oferta é marcante (tome-se o exemplo da disponibilidade hídrica superficial, que é abundante na região norte e com baixíssima disponibilidade no nordeste).

No caso dos Municípios, a assimetria decorre tanto de condições intrínsecas dos municípios, como também do processo de fragmentação dos municípios existentes em municípios menores. Quando se devende a valorização da autonomia municipal, é preciso não esquecer que o Brasil tem

hoje 5.570 Municípios, o que dignifica dizer que existem 5.570 unidades federadas autônomas no país. As figuras 2 e 3 demonstram essa evolução:

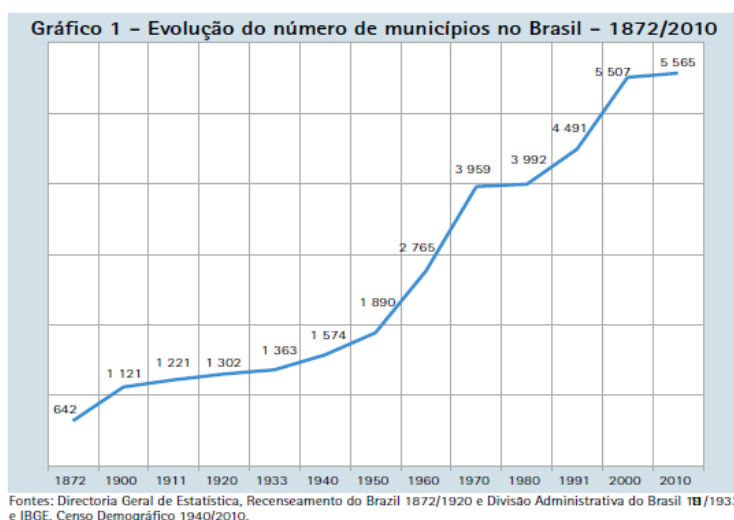


Figure 1 Evolução do número de municípios no Brasil – 1872/2010 (BRASIL, 2011)

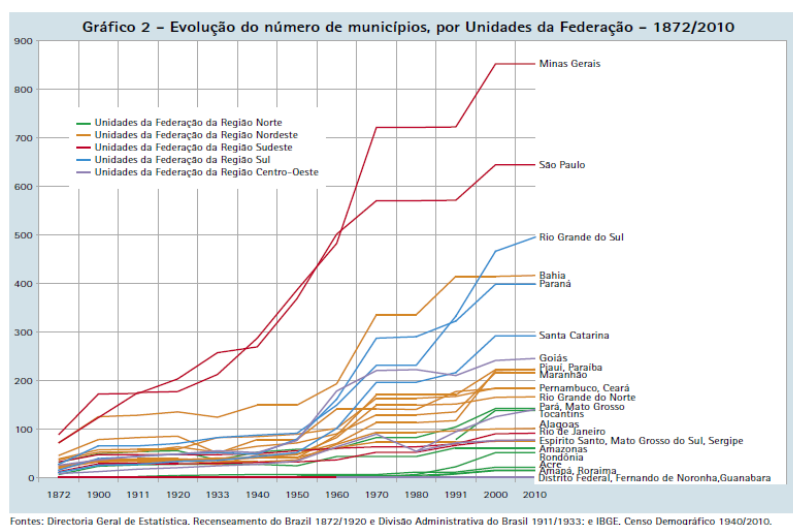


Figure 2 Evolução do número de municípios, por Unidade da Federação – 1872/2010 (BRASIL, 2011)

O potencial que os Municípios teriam para solucionar problemas de uma perspectiva local, para funcionar como um terceiro nível atuante da federação, é fragmentado por esse processo.

Mais ainda, Roberta Camineiro Baggio (2006, p. 112) destaca que a autonomia municipal é fruto de uma construção com raízes no Brasil colônia, e tem relação com a tradição muito forte no Brasil da dominação a partir do local. É o coronelismo. Victor Nunes Leal já apresentou a relação do federalismo

brasileiro contemporâneo com suas origens coloniais na forma como o Império colonial português se relacionava com as capitanias hereditárias (LEAL, 1997).

Na mesma linha, Antonio Celso Batista Minhoto (2013) destaca que o problema do centralismo exacerbado estava presente desde as origens do federalismo brasileiro, adotado pela Constituição de 1889 (ou seja, desde a derrocada da Monarquia e advento da República, esse defeito de nosso federalismo está presente). As Constituições subsequentes (de 1946 e 1967) não retificaram o problema, que permanece também no federalismo delineado pela Constituição de 1988, atualmente em vigor. Tudo isso leva o autor a afirmar que o Brasil vive uma crise federativa (ou seja, uma crise em seu sistema federativo) desde o início da República.

Mesmo a tendência notável do federalismo em centralizar poder na esfera federal não conseguiu extinguir esse poder local e, assim, o poder dos coronéis perdura como um elemento importante do federalismo brasileiro (DICKOVICK, 2007). Esse aspecto tem enorme relevância para forma como o federalismo se desenvolve no Brasil, especificamente na relação entre União e Municípios.

Ao invés de reforçar práticas democráticas, a descentralização de poder para os municípios é usada como estratégia dos governos centrais para enfraquecer o nível médio de governo, que, no Brasil, é ocupado pelos Estados-membros. Por isso, fortalecer os municípios implica fortalecer o poder central (União), e, portanto, enfraquecer princípios federalistas:

(...) os governos centrais investiram nos municípios, não apenas como uma concessão aos governos subnacionais, mas em parte para minar os oponentes no nível intermediário do governo [no Brasil, os Estados-membros]. A literatura sobre descentralização e federalismo deve identificar as implicações dessas múltiplas camadas de governos subnacionais. A descentralização implica a devolução de poder e recursos dos níveis mais altos aos mais baixos do governo, enquanto o federalismo implica que certos poderes são assegurados a níveis intermediários de governo acima do nível local. A evidência aqui sugere que essas duas dinâmicas não necessariamente reforçam uma a outra. O federalismo e a descentralização podem funcionar em direções opostas quando os governos centrais fortalecem os governos locais para enfraquecer os governos de nível intermediário.⁶ (DICKOVICK, 2012, p. 17)

⁶ No original: "In the three countries, central governments municipalized not simply as a concession to SNG [subnational governments], but in part to undercut opponents at the intermediate level of government. Literature on decentralization and federalism must identify the implications of these multiple layers of SNG. Decentralization implies the devolution of power and resources from higher to lower levels of government, while federalism implies that certain

As conclusões do autor se aplicam bem para o caso brasileiro. Como visto, a federação brasileira é excessivamente centralizadora, com um acúmulo de poderes para a União. O mesmo acontece com relação à concentração de receitas. Principalmente esse segundo elemento gera uma relação de subserviência dos entes subnacionais em relação à União. Quando há oposição ao governo central, essa oposição vem dos Estados. Privilegiar Municípios em detrimento dos Estados pode ser vista, portanto, como uma estratégia de enfraquecimento da oposição estadual.

Ademais, a emancipação gera fragmentação de poder, ou seja, gera municípios mais fracos do que o original e, por conseguinte, mais dependentes e subservientes. Por exemplo, o percentual das receitas oriundas de fontes externas do já mencionado Município de Novo Triunfo (que tem, relembre-se, o menor PIB municipal do país) é de 97,1%.

Tudo isso leva à reflexão de que, talvez, o Brasil seja um Estado unitário de fato, ou uma federação semântica, na qual a União se projeta dominadora sobre as searas de autonomia dos demais entes federados (HORBACH, 2013).

Como se vê, refletir sobre os Municípios brasileiros é da maior importância quando se pretende discutir poder no Brasil. Nas reflexões finais, propõe-se alguns encaminhamentos para pesquisas futuras.

REFLEXÕES FINAIS

Na proposta do artigo, apresentou-se a hipótese de que o desequilíbrio federativo (com concentração de competências na esfera federal) reforça o hiperpresidencialismo. Pequenos municípios são fortemente dependentes das outras esferas de poder. Eles não possuem *expertise* para realizar as competências materiais que a Constituição atribuiu a eles (basta lembrar que os serviços de saneamento básico são normalmente atribuídos a

powers are guaranteed to intermediate levels of government above the local level. The evidence here suggests that these two dynamics do not necessarily reinforce one another. Federalism and decentralization may work in opposing directions when central governments strengthen local governments to weaken intermediate-level governments”.

esses entes⁷), nem tampouco possuem os recursos financeiros necessários para desempenhar essas tarefas. Resta-lhes recorrer aos outros entes para que os recursos cheguem. Essa necessidade normalmente os leva ao Executivo federal. Não parece exagero que afirmar que essa posição municipal pode ser descrita como a posição de um mendigo, que fica a implorar por recursos mínimos de sobrevivência.

A literatura brasileira é frequentemente otimista com o papel desempenhado pelos Municípios no federalismo brasileiro, mencionando a valorização do poder local, a proximidade desses governos com os cidadãos, etc. No entanto, acredita-se que essa mesma literatura esquece-se de olhar para quem de fato são esses Municípios: eles são muitos, são dependentes e ineficientes. São entes frágeis, e entes frágeis não fazem oposição; eles submetem-se. No meio da relação entre União e Municípios, os Estados-membros permanecem esmagados. Por isso mesmo colocou-se a hipótese de que excesso de competências atribuídas à esfera federal do federalismo (a União) reforça o hiperpresidencialismo. Assim, o redimensionamento das competências federais da União poderia ter o efeito benéfico também de redimensionar (para reduzir) o excesso de poder concentrado no Poder Executivo.

Na situação atual, acredita-se que, para superar o centralismo no federalismo pátrio, ou movimenta-se no sentido de reduzir o número de municípios, ou fortalece-se a posição dos Estados-membros.

Por outro lado, uma outra reflexão parece necessária nesse contexto. Na introdução do artigo, mencionou-se como a Câmara dos Deputados se movimenta novamente para autorizar a criação de novos Municípios. No desequilíbrio de Poder entre Executivo e Legislativo, esse movimento merece também atenção. Se a criação dos Municípios reforçaria apenas o Poder Executivo (em detrimento do Poder Legislativo), qual interesse teriam os deputados em viabilizar a criação de novos municípios? Essa é uma questão para ser futuramente pensada e debatida. Talvez seja esse movimento reflita um Poder Legislativo já combalido e derrotado frente ao protagonismo do Executivo

⁷ A titularidade municipal dos serviços de saneamento básico é frequentemente objeto de controvérsia doutrinária, principalmente no contexto das regiões metropolitanas, mas não só. Para uma revisão sobre o assunto, consultar Oliveira, 2012.

(e, mais recentemente, do protagonismo avocado pelo Poder Judiciário). Talvez a criação de novos Municípios sirva a interesses escusos de garantir novos cabides de empregos, ou servir a interesses eleitoreiros baixos. Sem dúvida, são questões que merecem aprofundamentos futuros.

Não obstante, a conclusão mais evidente que pretende-se deixar aqui, é a seguinte: quando se fala em organização do poder, sejam os poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário) ou a organização territorial do poder estatal, as duas dinâmicas não podem ser estudadas independentemente. Uma influencia inexoravelmente a outra. Justamente por isso, acredita-se que, ao abordar o problema da concentração de poder na esfera federal, é possível que se observem também reflexos na forma como o presidencialismo brasileiro se apresenta.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Art. 21. In: CANOTILHO, Joaquim José Gomes. et al. **Comentários à Constituição do Brasil**. 1. ed. 6. tiragem. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2014. p. 724-737.

ANDERSON, George. **Federalism**: an introduction. Ontario: Oxford University Press, 2008.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e competências ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

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

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Descentralização do poder: federação e município. **Revista de Informação Legislativa**, v.22, nº 85, p. 151-184, jan./mar. de 1985. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181609>>. Acesso em: 02 jan. 2012. p. 154.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BONAVIDES, Paulo. **A constituição aberta**: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões. 2. ed. São Paulo (SP): Malheiros, 1996.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Agência Câmara Notícias. Aprovada urgência para projeto que regulamenta criação de municípios. **Câmara Notícias**, 16 maio 2018. Disponível em: <www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/557524-APROVADA-URGENCIA-PARA-PROJETO-QUE-REGULAMENTA-CRIACAO-DE-MUNICIPIOS.html>. Acesso em: 02. jun. 2018.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Contas Regionais do Brasil, 2010-2014**. Contas Nacionais, n. 53. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98881.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2018.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Evolução da Divisão Territorial do Brasil 1872-2010**. Documentos para Disseminação. Memória Institucional 17. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Diretoria de Geociências; Coordenação Geográfica, 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_evolucao.shtm>. Acesso em: 17 abr. 2013.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. PIB dos municípios 2015: Capitais perdem participação no PIB do país. **Agência IBGE Notícias**, 14 dez.

2017. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/18785-pib-dos-municipios-2015-capitais-perdem-participacao-no-pib-do-pais.html>>. Acesso em: 02 jun. 2018.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produto Interno Bruto dos Municípios 2010**. 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2010/default_pdf.shtm>. Acesso em 15 dez. 2013.

DICKOVICK, J. Tyler. Municipalization as Central Government Strategy: Central-Regional–Local Politics in Peru, Brazil, and South Africa. **Publius: The Journal of Federalism**, Vol. 37, Issue 1, pp. 1-25, 2007. Available at: <<http://publius.oxfordjournals.org.ez46.periodicos.capes.gov.br/content/37/1/1.full.pdf+html>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

FÉ, Raquel Mousinho de Moura. A REPARTIÇÃO DE RENDAS ENTRE OS ENTES DA FEDERAÇÃO E SUA REPERCUSSÃO NA CARACTERIZAÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO: uma investigação acerca do desenvolvimento do federalismo fiscal-financeiro no Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, n. 1, jan./jun. 2015, p. 94-114. Disponível em: <<https://publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/2869/2560>>. Acesso em: 02 jun. 2018.

HORBACH, Carlos Bastide. Forma de Estado: Federalismo e repartição de competências. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 3, n. 2, jul./dez. 2013, p. 2-12. Disponível em: <https://publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/2391/pdf_1>. Acesso em: 02 jun. 2018.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LIVINGSTON, William S. **Federalism and constitutional change**. Oxford: The Oxford University Press, 1956.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Poder municipal: paradigmas para o Estado constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997; BASTOS, Celso Ribeiro. Op. Cit., 1994.

MINHOTO, Antonio Celso Batista. Federalismo, estado federalista e a revalorização do município: um novo caminho para o século XXI? **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 3, n. 2, jul./dez. 2013, p. 52-64. Disponível em: <https://publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/2391/pdf_1>. Acesso em: 02 jun. 2018.

OLIVEIRA, Thaís de Bessa Gontijo de Oliveira. Competências constitucionais em projetos de saneamento básico: o mito do interesse local nos votos do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 17, v. 68, p. 75-99, out./dez. 2012.

PUCCNELLI JÚNIOR, André; ARAKAKI, Allan Thiago Barbosa. **O federalismo cooperativo e a reserva do possível**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O Federalismo Assimétrico**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

RODRIGUES, Hugo Thimir. **Harmonização solidária das políticas tributárias municipais: um princípio constitucional geral, implícito, delimitador das ações tendentes ao cumprimento da função social dos municípios**. 2003. 276 f. Tese (Doutorado em Direito – Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003. p. 132-135.

SOUZA, Celina Maria. Prefácio. In: ANDERSON, George. **Federalismo**: uma introdução. Trad. Ewandro Magalhães Jr., Fátima Guerreiro. Rio de Janeiro: FGV, 2009.