

ESTADO FEDERAL BRASILEIRO, GOVERNANÇA LOCAL E EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

Gilmar Antonio Bedin¹
Miriane Maria Willers²
Osmar Veronese³

RESUMO

O presente artigo tem o objetivo de resgatar a trajetória histórica do federalismo brasileiro, destacar o papel dos municípios neste contexto e indagar sobre as possibilidades de sua contribuição para a efetivação dos direitos sociais. A preocupação central do trabalho é com a preservação e o aperfeiçoamento da democracia brasileira e suas conexões com os direitos sociais.

Palavras-chave: Federalismo Brasileiro. Democracia. Direitos Sociais.

BRAZILIAN FEDERAL STATE, LOCAL GOVERNANCE AND EFFECTUATION OF SOCIAL RIGHTS

ABSTRACT

This paper aims to remember the history of Brazilian federalism, to highlight the role of Municipalities in that context and to question about their possibilities of contributing for the effectuation of social rights. The main concern of this work is about the preservation and improvement of Brazilian democracy, as well as its connections to social rights.

Keywords: Brazilian federalism. Democracy. Social rights.

¹ Doutor em Direito do Estado pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). É professor dos Cursos de Graduação e de Mestrado em Direito da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI) e da Universidade Regional Integrada do alto Uruguai e Missões (URI). Autor de Os Direitos do Homem e o Neoliberalismo e de A Idade Média e o Nascimento do Estado Moderno. E-mail: gilmarb@unijui.edu.br.

² Advogada. Assessora Jurídica do Município de Santo Ângelo. Mestranda em Direito pela Universidade Regional Integrada (URI) – Campus de Santo Ângelo. Pós-Graduada em Direito Civil e Processo Civil pela URI – Campus de Santo Ângelo e em Docência para o Ensino Superior pelo IESA – Santo Ângelo. E-mail: mirianew@yahoo.com.br.

³ Doutor em Direito Constitucional pela Universidad de Valladolid, ES, Professor de Direito Constitucional da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI (Graduação e Mestrado) e do Instituto Cenecista de Ensino Superior de Santo Ângelo (IESA), Santo Ângelo/RS, Procurador da República. Autor dos livros “Constituição: reformar para que(m)” e “Inviolabilidade parlamentar: do senador ao vereador”, publicados pela Editora Livraria do Advogado. E “Constituição: um olhar sobre minorias vinculadas à Seguridade Social” (em coautoria com Jane Berwanger), publicado pela Editora Juruá. E-mail: osmarveronese@gmail.com.

ESTADO FEDERAL BRASILEÑO, GOBIERNO LOCAL Y EFECTIVACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo rescatar la trayectoria histórica del federalismo brasileño, resaltar el papel de los municipios en este contexto y preguntar acerca de las posibilidades de su contribución a la realización de los derechos sociales. La preocupación central de lo trabajo es la conservación y mejora de la democracia brasileña y sus vínculos con los derechos sociales.

Palabras claves: Federalismo brasileño. Democracia. Derechos Sociales.

Sumário: 1 Introdução; 2 O Estado Federal Brasileiro; 3 O Município na Federação Brasileira; 4 Os Municípios e a Efetivação dos Direitos Sociais; 5 Considerações Finais; Referências Bibliográficas.

1. Introdução

A experiência histórica do Estado Federal já é bastante significativa. Nesta trajetória, ficou claro que o federalismo é uma dialética do ser social entendido como conflito fecundo entre o indivíduo e a coletividade, entre o particular e o universal, entre as comunidades e a sociedade, entre as tradições e as inovações, entre as necessidades e as liberdades dos cidadãos.

Os elementos básicos da federação são: a diversidade de comunidades (vinculação de sujeitos coletivos, não de indivíduos); a vontade comum de relacionar-se (viver em comum), com permanência indefinida no tempo (neste sentido, é bom lembrar que não há federação para fins determinados ou a prazo fixo); a vontade de cada comunidade de preservar sua identidade e sua autonomia e o pacto resultante das vontades coincidentes (BARRERA BUTELER, 1996).

Além disso, é importante destacar que a caracterização de uma unidade federada passa pela existência de auto-organização e normatização própria, pela capacidade de autogoverno e de autoadministração, tudo entrelaçado ao princípio da autonomia (VILLAR BORDA, 1984, p. 271).

Por isso, a compreensão do federalismo pressupõe entender alguns de seus princípios basilares, tais como: Estado de Direito (todo Estado federado é necessariamente um Estado de Direito, um Estado constitucional que reparte poderes e está a serviço dos direitos

fundamentais); democracia (o regime democrático é condição imprescindível para o desenvolvimento de uma federação, harmonizando-se os princípios democrático e federativo, até por serem a centralização e a concentração, ou seja, os pilares de sustentação dos regimes ditatoriais); não-centralização (repartição constitucional de competências sem vínculo hierárquico ou de submissão entre os entes federados); pluralismo (embora o federalismo seja mais estático, por seu lastro constitucional, que o pluralismo, este refletindo os dinâmicos movimentos sociais e culturais, o modelo histórico dos Estados Unidos fundou-se no respeito a Estados com distintas características, sendo possível afirmar que o pluralismo mantém sintonia com o federalismo, contrapondo-se à concentração de poder); liberdade (o federalismo fulcra-se na busca da liberdade, a caminho da igualdade, na medida em que respeita as diversidades regionais e locais presentes na unidade federativa); e subsidiariedade (baseando-se na dignidade da pessoa humana e no respeito aos diferentes grupos sociais componentes do Estado, este somente realiza o que não for possível de realizar por outros agrupamentos sociais menores, públicos ou privados, ou pelos indivíduos) (CORRALO, 2004, p. 76-77).

Com essa ideia inicial de federalismo, propõe-se pensar o município inserido no modelo brasileiro e as (im)possibilidades de um Estado Social “municipal”.

2. O Estado Federal Brasileiro

A história do federalismo brasileiro tem início com a Constituição de 1891. O primeiro aspecto a ser ressaltado no federalismo brasileiro diz respeito a sua origem, um modelo formado às avessas, se tomado por parâmetro a influência do constitucionalismo norte-americano. Enquanto nos Estados Unidos o federalismo se formou pela agregação de comunidades independentes que, à luz da ideia de soberania popular, abrem mão de parte da soberania, compartilhando-a com o nascente federal, no Brasil a Federação é fruto da desagregação de um Estado unitário, criando partes (unidades federadas) que jamais foram detentoras de soberania, e que no início do federalismo possuíam escassa autonomia.

A diferença entre os dois modelos é significativa, a começar pela criação pactuada, constitucional, norte-americana, em 1787, em contraste com a federação brasileira criada por decreto, em 1889. Isso imprimiu uma característica centralizadora que, ora com mais intensidade, ora mais relaxada, marcou toda a história do federalismo pátrio.

Gilmar Mendes, ao discorrer sobre o modelo federativo adotado no Brasil, citando Otávio Tarquínio de Souza aponta profundas diferenças entre o modelo norte-americano: “lá

o centripetismo, os Estados, separados, buscando a união, integrando-se; aqui o centrifugismo, as províncias fundidas, diferenciando-se, de qualquer sorte se separando” (2008, p.164).

Federação, ressalta-se, importa num pacto entre os governos para determinada finalidade, ou seja, precisam atuar de modo conjugado e harmônico. Deve vigorar, pois, a cooperação entre os entes, diferentemente do federalismo brasileiro que tem sido, historicamente, centralizador, talvez porque o sistema federal em nosso País “já nasceu enfermo e cresceu raquítico, eivado de contradições e impurezas centralizadoras que lhe desfiguraram a imagem; um federalismo açoitado de ameaças autocráticas e unitaristas geradoras de injustiças e ressentimentos” (BONAVIDES, 2004, p. 342).

Bercovici esclarece que o “federalismo da Constituição de 1891, moldado no federalismo dualista clássico, praticamente ignorou a cooperação entre União e entes federados. O art. 5º daquela Constituição restringia o auxílio federal aos Estados exclusivamente aos casos de calamidade pública” (2004, p. 31), em modelo que não apenas manteve, mas potencializou desigualdades entre os vários membros da Federação.

Já no período entre 1930 e 1945, o federalismo brasileiro esteve entre o cooperativo e o centralizador (2004). O art. 10 da Constituição de 1934, pela primeira vez no constitucionalismo brasileiro, disciplinou a repartição de competências concorrentes, enfatizando a solidariedade entre a União e os Estados-Membros, em que pese, por outro lado, o texto constitucional resguardar a centralização da arrecadação por parte da União.

Ainda de acordo com Bercovici, a Constituição de 1946 “consolidou a estrutura cooperativa do federalismo brasileiro, prevista já em 1934, com grande ênfase na redução dos desequilíbrios regionais, favorecendo, apesar do reforço do poder federal, a cooperação e a integração nacional” (2004, p. 42).

Nova centralização no federalismo foi constatada no período entre 1964 a 1985, quando foram suprimidas as eleições diretas para Presidente da República e também para governadores dos Estados e Prefeitos das Capitais e cidades de “segurança nacional”. O Brasil vivenciou nesse período a ditadura militar e

Com os militares, o Governo Central passou a enfeixar uma série de poderes e atribuições, ocasionando forte centralização na esfera da União. O federalismo, praticamente, desapareceu neste período, apesar de nominalmente estar previsto nas Cartas outorgadas em 1967 e 1969. Como modo de matizar a total falta de autonomia dos entes federados, criaram-se eufemismos como o “federalismo de integração” (BERCOVICI, 2004, p. 50).

Entre os marcos histórico-formais da Federação brasileira, sem dúvida um dos mais importantes é a Constituição de 1988, a Lei Fundamental mais democrática que o Brasil conheceu, carregada de robusta legitimidade popular e da mais abrangente desconcentração e descentralização de poder até então prevista.

A partir dela, a grande inovação, segundo Bercovici (2004), foi a inclusão dos municípios como entes da federação, deixando marcas inequívocas no texto de 1988. A inserção do município na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, como terceira esfera de autonomia, alterou a tradição dual do federalismo pátrio. Segundo Bonavides, não há outra união federativa contemporânea onde “o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alta e expressiva quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a Carta de 1988” (1999, p. 314).

Abrindo a atual Constituição brasileira, no art. 1º, o constituinte originário estabeleceu a indissolubilidade do vínculo federativo entre os Estados, os Municípios e o Distrito Federal. Mais adiante, no art. 18, ao enunciar a organização político-administrativa da República Federativa, estabelece que ela compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, sublinhando a autonomia dos entes, um dos traços marcantes desse modelo de Estado.

Além disso, a forma federativa de Estado foi blindada constitucionalmente pela inserção da matéria entre as cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, inciso I), vedando-se, assim, a possibilidade de se buscar outros caminhos como o de um Estado Unitário, alterando-se a composição federativa do Estado brasileiro. Nessa composição, o grande destaque é a colocação dos municípios como entes federados – é uma federação tridimensional. Esta é a grande particularidade do federalismo brasileiro ou sua característica distintiva.

3 O Município na Federação Brasileira

A origem dos municípios atrai diversos olhares doutrinários, nem sempre coincidentes. Uma boa parte da doutrina atribui a origem do município, como unidade político-administrativa, à República Romana (BENSUSAN MARTÍN, 1999, p. 4). De fato, essa experiência foi fundamental. A República Romana oferecia aos grupos vencidos, desde que se submetessem às imposições do Senado e às leis romanas, certas prerrogativas político-administrativas. Estas prerrogativas variavam e poderiam envolver desde simples direitos privados ligados ao matrimônio até a possibilidade de elegerem seus governantes e dirigirem

a própria cidade. As comunidades que conseguiam estas prerrogativas eram consideradas municípios (*municipium*) e repartiam-se em duas categorias (*municipia caeritis e municipia foederata*), de acordo com o maior ou menor grau de autonomia desfrutada (MEIRELLES, 2008).

Em relação ao Brasil, foi transplantado o modelo Português de município, com as mesmas organização e atribuições políticas, administrativas e judiciais. No Brasil-Colônia, segundo Meirelles (2008), as municipalidades eram integradas por um Presidente, três vereadores, dois almotacéis, um escrivão e, junto à Câmara, um juiz de fora vitalício, dois juízes comuns, eleitos com os vereadores. Os Municípios tinham inegável influência na organização política da época no Brasil:

Realizavam obras públicas, estabeleciam posturas, fixavam taxas, nomeavam juízes-almotacéis, recebedores de tributos, depositários públicos, avaliadores de bens penhorados, alcaides-quadrilheiros, capitães-mores de ordenanças, sargentos-mores, capitães-mores de estradas, juízes da vintena e tesoureiros-menores. Julgavam injúrias verbais, e não raras vezes, num incontido extravasamento de poder, chegaram essas Câmaras a decretar a criação de arraiais, a convocar “juntas do povo” para discutir e deliberar sobre interesses da Capitania, a exigir que governadores comparecessem aos seus povoados para tratar de negócios públicos de âmbito estritamente local, a suspender governadores de suas funções e até mesmo depô-los, como fez a Câmara do Rio de Janeiro com Salvador Correia de Sá e Benevides, substituído por Agostinho Barbalho Bezerra (MEIRELLES, 2008, p. 37)

Contextualizando o lugar dos Municípios nas Constituições brasileiras, verifica-se que, ora a municipalidade não tem influência política e nem autonomia (ou apenas autonomia nominal), ora adquire maior expressão político-administrativa nos diferentes contextos constitucionais.

No que se refere à Constituição Imperial de 1824, a matéria era regulada pelos arts. 167 e 168. Estes dispositivos legais versavam sobre o papel das Câmaras Municipais, as quais administravam os Municípios. De fato, decidiam sobre vários temas e “arrecadavam impostos, promoviam a justiça, tendo muita influência política sobre a metrópole, sendo, à época, os nervos da vida política do país” (JACQUES, 1987, p. 201). Havia previsão de criação de Câmaras Municipais em todas as cidades e vilas, sendo que a presidência da casa cabia ao vereador mais votado. No que respeita ao exercício das funções municipais, formação de suas posturas policiais, aplicação de suas rendas, e todas suas particulares e úteis atribuições seriam decretadas por lei regulamentar. Esta lei regulamentar somente ingressou no ordenamento jurídico em 1828 e na sua vigência

as Municipalidades não passaram de uma divisão territorial, sem influência política e sem autonomia na gestão de seus interesses, ante a expressa declaração daquele diploma legal de que as Câmaras eram *corporações meramente administrativas*” (MEIRELLES, 2008, p. 38).

Os Municípios não tinham, durante o Império, Prefeito, nem detinham prestígio político, diferente do que ocorreu no período do Brasil-Colônia. Mas é importante lembrar, com Pontes de Miranda, que o movimento da Independência do Brasil esteve ligado diretamente aos Municípios:

Compreende-se, portanto, que o movimento da Independência do Brasil tenha estado tão intimamente ligado às Câmaras Municipais, em manifestações inequívocas, que todas as lutas de ideias e todas as rebeliões tenham tido semente no Município, ainda quando contra o excessivo poder central, como ocorreu em 1824, com a Revolução pernambucana. Assiste-se, é certo, à habilidade dos políticos provinciais, que aproveitam as energias municipais para criar o regionalismo das Províncias. Ao mesmo tempo, em descensão incessante, o Município foi perdendo as suas fontes de riqueza fiscal, a sua significação político-social, minado pelo artificialismo das Províncias e vaga proteção central, meramente *teórica*, da sua pregada autonomia (1967, p. 333).

Em 1891, com a Constituição da República, foi introduzido o regime federativo, passando as antigas províncias a se denominarem Estado, compondo a Federação. O Título III daquela Carta, ao tratar do Município, ficou restrito a um único dispositivo. Era o art. 68, que afirmava que “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeita ao seu peculiar interesse”. Este foi um passo importante.

Contudo, apesar da progressão constitucional, a regulamentação dos poderes dos municípios ficou a cargo das Constituições Estaduais, o que impediu que se efetivassem grandes avanços. Na verdade, como lembra Meirelles,

Durante os 40 anos que vigorou a Constituição de 1891 não houve autonomia municipal no Brasil. O hábito do centralismo, a opressão do *coronelismo* e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos “seus” distritos de influência como se o Município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder (2008, p. 39-40).

Além disso, é importante lembrar que aquele período histórico foi um momento em que

Os municípios não dispunham de grandes recursos para poder implementar as políticas necessárias ao bem-estar de sua população e ao seu desenvolvimento. Praticamente todos dependiam financeiramente do governo estadual. Desta forma os Estados só liberavam verbas para os Municípios onde os aliados do governador estivessem administrando. Se o governo municipal não apoiasse o estadual, não

receberia o vital auxílio financeiro e, conseqüentemente, perderia o apoio de sua base eleitoral (BERCOVICI, 2004, p. 35).

Resquícios desse coronelismo ainda perduram até os dias atuais em alguns municípios, quando determinados políticos, empresários, homens do dinheiro, manipulam e praticamente “obrigam” seus empregados e subordinados a votar em determinado candidato, ou “negociam” o voto, embora a noção de liberdade hodierna é imensamente superior à dessa época. À luz daquele regime federalista, os municípios eram quase estranhos:

O modelo dualista – União e Estados – da Constituição de 1891 quase ignorava, por conseguinte, a participação da esfera local ou municipal. A menção ao Município naquele documento federativo é fugaz e rápida. Consta de um único artigo, onde se diz que os Estados se organizarão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto disser respeito ao seu peculiar interesse (BONAVIDES, 2004, p. 363).

A Constituição Federal de 1934, influenciada por fatores políticos internos e externos (época da gênese do Estado Social, do prestígio das Constituições Mexicana e de Weimar, do contraponto dos países socialistas), incorporou significativos avanços, alguns além de seu tempo – o que explica, talvez, sua efêmera duração -, foi a primeira a inscrever a autonomia da municipalidade na Norma Maior. Na referida Lei Fundamental foram alinhavados alguns importantes princípios de organização municipal, a saber: a eletividade do prefeito (exceto nos municípios das Capitais e das instâncias hidrominerais) e dos integrantes da Câmara Municipal; a decretação dos seus impostos e taxas, arrecadação e aplicação das suas rendas (inclusive com especificação de suas receitas tributárias); a organização dos serviços da sua competência. Facultou-se aos Estados-Membros criarem um órgão de assistência técnica à administração municipal e de fiscalização de suas finanças, algo a significar certa restrição à autonomia, sob a justificativa de que ao todo, Estados-Membros, compete vigiar a vida das partes que o integram, isto é, dos municípios (JACQUES, 1987, p. 203).

Inobstante as inovações constitucionais em prol dos municípios, seus efeitos reais não puderam ser experimentados, visto que os seus parcos três anos de vigência foram incapazes de sedimentar mudanças institucionais de tamanha magnitude. Sua maior influência, quiçá, seja a simbólica, permanecendo como doce lembrança de algo que foi sem nunca ter sido.

A Carta Política outorgada em novembro de 1937, de inspiração fascista, que constitucionalizava o golpe instituidor do “Estado Novo”, embora mantivesse alguns avançados princípios municipalistas, não teve vigência em relação a Estados e Municípios (exceto em relação a pontos específicos que interessavam ao regime, como a nomeação dos

prefeitos – prepostos do interventor), solapada por sucessivos Decretos-Leis. A propósito, Meirelles leciona que:

O interventor era um preposto do ditador, e os prefeitos, prepostos do interventor. Todas as atribuições municipais enfeixavam-se nas mãos do prefeito, mas acima dele pairava soberano o *Conselho Administrativo* estadual, órgão controlador de toda a atividade municipal, que entravava eficientemente as iniciativas locais. Àquele tempo os interesses municipais ficaram substituídos pelo interesse individual do prefeito em se manter no cargo à custa de subserviência às interventorias (2008, p. 41).

Com a derrocada da ditadura (por força de fatores internos, como a crise econômica e o descontentamento dos intelectuais e das Forças Armadas, e externos, com a iminente derrota nazifascista na Europa), em outubro de 1945, renasce o ideal democrático, com o País sendo reconduzido à constitucionalização pela coordenação da Magistratura, federal e estadual, num clima de garantias e certa tranquilidade. A Constituição de 1946, elaborada por uma Assembleia Nacional Constituinte, dá nova vida ao antes anêmico municipalismo, restabelecendo os seus pilares político, administrativo e financeiro. A intenção, pois, foi descentralizar a administração, repartindo os poderes entre a União, Estados e os Municípios, sem comprometer a Federação e assegurando a autonomia estadual e municipal (MEIRELLES, 2008).

O disposto no art. 28 estabelecia que a autonomia do município seria assegurada pela eleição de prefeitos e vereadores e pela administração própria, no que respeitava ao seu peculiar interesse e, especialmente, à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas, e, ainda, a organização dos serviços públicos locais. Porém, continuavam sendo nomeados pelos Governadores dos Estados os prefeitos das capitais e dos municípios com estâncias hidrominerais naturais.

É possível afirmar que a “Constituição de 1946, sem ir até onde deveria ter ido, restaurou a autonomia municipal e deu nova oportunidade a intensa política municipalista” (PONTES DE MIRANDA, 1967, p. 333).

A partir de 1946, com redobrada intensidade no início dos anos 60, o Brasil vive um instigante momento de sua história, com forte agitação social, tanto no campo quanto nas cidades. Nesse período, a conjugação de elementos internos e externos (toda a América Latina submergiu em ditaduras militares) propiciou ambiente favorável para o golpe civil-militar, de 31 de março de 1964, o qual, segundo seus críticos, foi “devidamente assessorado pelos Estados Unidos da América do Norte” (FERREIRA, 1995, p. 37). Já em 09 de abril de 1964, o “Comando Militar Revolucionário” edita um Ato Institucional (o primeiro de muitos)

impondo várias cassações de mandatos parlamentares e suspensões de direitos políticos, acompanhadas de prisões e exílios dos opositores ao regime.

A constitucionalização do golpe militar ocorre em março de 1967, com uma Carta inspirada na de 1937, centralizando o poder e, por conseguinte, espancando as autonomias de Estados e Municípios. Com a manutenção da crise política, uma nova Constituição, disfarçada de Emenda Constitucional, foi outorgada em outubro de 1969, centralizando ainda mais o poder e maltratando as liberdades.

Em relação aos municípios, embora mantivesse formalmente previstos alguns avanços, como a eleição direta dos prefeitos, vices e vereadores, na prática, consoante ocorre nas ditaduras, a autonomia municipal não passou de teoria. Isso se confirma na observação de que as Leis Orgânicas Municipais, exceto no Estado do Rio Grande do Sul, eram elaboradas pelos Estados-Membros. A nomeação dos Governadores e dos Prefeitos nos municípios considerados de interesse da segurança nacional, por exemplo, implementaram verdadeira “federação unitarizada” (JACQUES, 1987).

Os ventos democráticos que sopravam no âmbito internacional (todos os países da América do Sul viveram, no mesmo momento, uma onda democratizante), aliados à crise econômica e política interna, dentre outros fatores, aceleraram, a partir do início dos anos 80, o esgotamento do modelo militar, impulsionando o anseio de democratização do País. Movimentos grevistas eclodiram, especialmente em São Paulo e, em 1983/1984, milhões de brasileiros saíram às ruas em defesa de eleições diretas para Presidente. Embora a tese de eleição presidencial via colégio eleitoral sagrara-se vencedora, a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, a ser eleita em final de 1985, dá a tônica do redesenho político-jurídico-institucional pelo qual passava o Brasil. Esse movimento desembocou na Constituição de 1988, com o município assumindo uma posição de importância *sui generis*, tanto em contraste com as Constituições anteriores, como no âmbito do direito comparado, o que representou o início de uma nova fase do municipalismo, com um texto favorável à liberdade desses entes, vertido em um ambiente propício ao seu enraizamento, algo incapaz de soterrar velhas divergências.

A atual Constituição brasileira, sem dúvida, é a mais avançada que o País já experimentou. Daí, portanto, a sua denominação de “Constituição Cidadã”⁴. A partir desta Constituição, o Município passou a integrar a Federação, sendo elevado a um patamar de

⁴ Expressão cunhada pelo Presidente da Constituinte, Ulysses Guimarães, quando da promulgação da Constituição, traduzindo grande preocupação com a cidadania, que pode ser vislumbrada no grande rol dos direitos constitucionalmente acolhidos.

poder até então desconhecido na história brasileira. De fato, os municípios passaram a ter garantida constitucionalmente a sua autonomia, assentada na capacidade de auto-organização (elaboração de lei orgânica própria), de autogoverno (eletividade do prefeito e dos vereadores às Câmaras Municipais), de autolegislação (a começar pela Lei Orgânica, passando pela elaboração de leis municipais sobre áreas reservadas a sua competência exclusiva e suplementar), e de autoadministração (administração própria, para manter e prestar os serviços de interesse dos seus cidadãos) (SILVA, 1999).

Com isso, fica evidente que o município passou a ser claramente um ente federado. Por essa razão, concorda-se com Meirelles que o município “é entidade de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo” (2008, p. 44)⁵. Essa nova posição do município no federalismo pátrio é fruto da confluência de vários fatores, tais como a luta municipalista, o combate ao centralismo burocrático exercido pela União, empobrecedor de regiões e municípios, a força de muitas cidades brasileiras, como São Paulo, com população de mais de dez milhões de habitantes, orçamento e peso político maior do que a maioria dos Estados-Membros, enfim, uma verdadeira onda de descentralização de poder e afirmação democrática, a encontrar nos municípios um dos seus principais sustentáculos.

Sabe-se que a Constituição Federal de 1988 aumentou a participação dos municípios na receita tributária, mas o percentual é bem menor se comparado com a União e os Estados. Ciente dessa realidade tributária, Zimmermann lembra que a “grande maioria dos Municípios tem menos de vinte mil habitantes e não dispõe do mínimo necessário de recursos humanos ou financeiros para exercer suas funções básicas” (1999, p.144). Este é o seu grande desafio na atualidade.

4. Os Municípios e a Efetivação dos Direitos Sociais

⁵ Isto, contudo, não significa que se desconhece o posicionamento de José Afonso Silva, para quem o Município não é essencial ao conceito de federação brasileira. Em suas palavras: “não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados. Estes é que são essenciais ao conceito de qualquer federação. Não se vá, depois, querer criar uma Câmara de representantes dos Municípios. Em que muda a federação brasileira com o incluir os Municípios como um de seus componentes? Não muda nada. Passaram os Municípios a ser entidades federativas? Certamente que não, pois não temos uma federação de Municípios. Não é uma união de Municípios que forma a federação” (2008, p. 44). Apesar deste posicionamento, é importante perceber que a atual constituição guindou o município da posição de mera unidade administrativa para a posição de ente federativo, com *status* e autonomia de membro da Federação, cuja marca evidente dessa opção foi o estabelecimento da competência para elaborar suas leis orgânicas, função que em muitos Estados, anteriormente, era exercida pela Assembleia Legislativa (COELHO; OLIVEIRA, 1989).

O referido desafio encontra claramente o seu maior obstáculo na efetivação dos direitos sociais. É que os direitos sociais são, conforme lembra Robert Alexy, direitos a prestações positivas por excelência por parte do Estado (2012). Isto significa que os referidos direitos demandam ações estatais para sua efetivação, ou seja, o Poder Público deverá intervir (com políticas públicas positivas) para que os direitos sociais sejam alcançados por toda população.

Além disso, os direitos sociais necessitam a adoção de medidas redutoras das desigualdades, o que pressupõem significativos investimentos estatais e políticas de inclusão social. De fato, para cumprir com a obrigação de *facere*, o Estado necessita de recursos significativos, pois os direitos sociais são extremamente custosos para os cofres públicos. Neste aspecto, é preciso lembrar que

Para a realização dos direitos fundamentais sociais o Estado pode apenas distribuir aquilo que recebe dos outros, por exemplo, na forma de impostos e taxas. Mas isso significa que os frequentemente suscitados limites da capacidade de realização do Estado não decorrem apenas dos bens distribuíveis existentes, mas sobretudo daquilo que o Estado, para fins distributivos, pode tomar dos proprietários desses bens, sem violar seus direitos fundamentais (ROBERT ALEXY, 2012, p. 510).

Deste modo, após a Constituição Federal de 1988, com a centralização de recursos na esfera federal, os Estados e Municípios vêm substituindo a União em várias áreas de atuação, entre as quais, saúde, educação, habitação e saneamento (direitos sociais constitucionalmente estabelecidos).⁶ Em relação a determinadas políticas públicas, o aporte de recursos federais está cada vez mais escasso. Destaca-se que a “cooperação financeira tem como característica a responsabilidade conjunta da União e entes federados pela realização de políticas públicas comuns” (BERCOVICI, 2004, p. 59).

Nesse aspecto, indaga-se de que maneira o Município, com autonomia jurídica, mas não político-financeira, terá condições de efetivar os direitos sociais? Sabe-se que atualmente a municipalidade

assume todas as responsabilidades na ordenação da cidade, na organização dos serviços públicos locais e na proteção ambiental de sua área, agravadas a cada dia pelo fenômeno avassalador da *urbanização*, que invade os bairros e degrada seus arredores com habitações clandestinas e carentes dos serviços públicos essenciais ao bem-estar dessas populações (MEIRELLES, 2008, p. 35).

Nesse sentido, é preciso lembrar que muitas políticas públicas vêm sendo descentralizadas da União para os Estados e Municípios, mas sem ocorrer o repasse de

⁶ Além destes direitos, há um rol significativo dos mesmos nos Art. 6º e 7º da Constituição de 1988.

recursos para amparar a prestação destes serviços públicos ou o atendimento de direitos sociais. Essa situação aparece ilustrada na pesquisa realizada pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), acerca do custo real dos Programas Federais para os Municípios (disponível em www.realidade.cnm.org.br), a qual mostra que os Municípios precisam complementar os recursos recebidos da União, com percentuais bem significativos. No caso, por exemplo, da farmácia básica foi necessária complementação de 45,8% do incentivo federal; no Núcleo de Apoio à Saúde da Família, chegou a 100%; no Programa de Saúde da Família, a participação do Município foi de quase 59%; no SAMU chegou a 94%. Estes são apenas alguns exemplos.

Assim, com a carência de recursos e grandes desigualdades sociais existentes no Brasil, são cada vez mais tensas as relações entre a coletividade e o Estado. Isso ocorre nos três poderes:

Com o Executivo, desde a elaboração da proposta orçamentária até a efetiva liberação das verbas alocadas pelo Congresso Nacional, cronicamente insuficientes para custear as políticas sociais e, ainda assim, sistematicamente sujeitas a contingenciamentos aleatórios ou de viés político-partidário; com o Legislativo, para que este amplie as dotações previstas pelo Governo; com o Judiciário, finalmente, cobrando-lhe decisões que, a rigor, escapam à sua competência, na medida em que frequentemente, impõem às autoridades administrativas a satisfação de necessidades individuais, quase sempre em circunstâncias aflitivas, como internações hospitalares, independentemente da disponibilidade de leitos, ou o “simples” fornecimento de remédios, muitas vezes inexistentes ou de altíssimo custo e dependentes de importação, sem que haja recursos *legalmente* destinados ao custeio das despesas decorrentes do cumprimento dessas determinações judiciais. (MENDES, 2008, p. 714).

Diante deste modelo federativo centralizador, é possível dizer que os Municípios estão sobrecarregados na execução destas políticas públicas e os direitos sociais ficam ameaçados. De fato, vários direitos sociais (a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados) têm enormes dificuldades em serem efetivados.

Nesse contexto, é fundamental o desenho de novos caminhos, e um dos que se apresenta mais urgente é o da repactuação da federação brasileira. É que a federação brasileira atual talvez seja, recorrendo-se às palavras de Paulo Bonavides sobre o tema, uma falsa federação e um falso corpo federativo. Esta distorção produz, por consequência, “uma falsa democracia, e esta, um falso desenvolvimento, que impede a concretização dos direitos sociais em sua plenitude” (2004, p. 338).

Para isto, é fundamental reconhecer que os municípios são os territórios reais nos quais a vida cotidiana se concretiza. De fato, estes são os locais em que o indivíduo “não é

um ser abstrato, mas concreto, onde aparece como cidadão, usuário, vizinho, contribuinte, consorciado e participante direto na condução e fiscalização das atividades do corpo político, administrativo e prestacional” (BARACHO, 1996, p. 51). Em consequência, são nestes territórios delimitados da política que os cidadãos devem ser estimulados a sair da apatia política e tornar-se mais ativos, fomentando novos espaços de participação direta (HERMANY; TOALDO, 2013).

Além disso, é preciso garantir e fortalecer a autonomia dos Municípios e a aplicação do princípio da subsidiariedade. Pelo princípio da subsidiariedade, segundo Reverbel, tudo o que

possa ser feito, e bem, pela organização inferior não pode ser subtraído pela organização superior. Haveria uma hierarquia que poderíamos denominar de baixo para cima, e não de cima para baixo. Neste sentido, o primeiro e principal dever de respeitar e desenvolver o bem comum deve ser da pessoa, depois da família, depois da comunidade, depois do Município, depois do Estado, depois da União e por último, quem sabe, dos Estados estrangeiros ou das organizações internacionais (2012, p. 39).

É inegável que esta transformação passa por uma grande mudança cultural (com uma cidadania ativa, mais presente e vigilante) e a participação substancial dos cidadãos nas decisões políticas no espaço local. De fato, como lembra Zimmermann, a redução das distâncias e a aproximação efetiva entre governantes de governados, num federalismo democrático,

tornaria mais viável a iniciativa direta do cidadão nas deliberações políticas do Estado, no que lhe possibilita muito mais facilmente o reconhecimento dos seus direitos fundamentais e da sua dignidade de pessoa humana. Por outro lado, é preciso vislumbrar que a sociabilidade do indivíduo não se esgota na Nação, mas realiza-se nos aglomerados intermédios, tais como as comunidades locais e regionais, juridicamente reconhecidas pelo Estado Federal como fontes autônomas de poder, dotadas de ordenamentos jurídicos que lhes são próprios (1999, p. 390).

Todos estes fatores conduzem a necessidade de fortalecimento dos municípios na estrutura do Estado Federal brasileiro. Enquanto não for equacionada esta situação, haverá problemas na efetivação das prestações positivas pelo Estado e na concretização de suas ações inclusivas. Isto, em consequência, terá enormes reflexos na efetivação dos direitos sociais (saúde, educação, habitação, saneamento). Este é um dos grandes desafios do Brasil na atualidade.

5. Considerações Finais

A Constituição brasileira de 1988 produziu, institucionalmente, um conjunto extraordinário de avanços. Esses avanços, contudo, apenas parcialmente se tornaram uma realidade concreta. Neste contexto, merece destaque a falta de efetividade de parcela dos direitos sociais constitucionalmente estabelecidos. Esse déficit é fruto da própria natureza destes direitos (exigem prestações positivas do Estado, e não há dúvidas de que o Estado Social é caro), mas também da grande centralização de recursos na União.

Por isso, o tema merece ser abordado no contexto da conformação constitucional da federação brasileira atual e sua tendência de relativização da autonomia dos Municípios. Esse processo debilita as políticas locais e retira do cidadão a possibilidade de maior controle sobre a aplicação dos recursos públicos. Também fragiliza a democracia e a luta pela cidadania, pois dificulta a participação direta dos cidadãos e o estabelecimento de políticas adequadas.

Assim, em nome da solidificação do Estado Social brasileiro, urge redefinir o arranjo federativo, redistribuindo e definindo claramente as competências (e recursos), de modo a reforçar o poder dos municípios no pacto e propiciar, com isso, que a democracia participativa e o controle social da gestão pública sejam aperfeiçoados.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2012.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução.** Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BARRERA BUTELER, Guillermo. **Provincias y nación.** Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1996.

BENSUSAN MARTÍN, Maria del Pilar. **El concejal en el ordenamiento jurídico español.** Granada: Editorial Comares, 1999.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Malheiros, 1999

_____. **A Constituição Aberta.** São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brazil (de 25 de março de 1824).** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em 11 dez. 2015.

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 11 dez. 2015.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (De 16 de julho de 1934).** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em 12 dez. 2015.

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 12 dez. 2015.

BRASIL. **Constituição da República 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 13 dez. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em 13 dez. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 13 dez. 2015.

COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antonio Carlos Nantes de. **A nova Constituição:** avaliação do texto e perfil dos constituintes. Rio de Janeiro: Revan, 1989.

CORRALO, Giovani (org.). **Guia do administrador municipal.** Porto Alegre: Nova Prova, 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal.** São Paulo: Editora Ática, 1986.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Judicialização de políticas públicas pode opor interesses individuais e coletivos. **Revista Consultor Jurídico.** Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-mai-28> > Acesso em 17 set. 2015.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. **O município à luz da Constituição Federal de 1988.** São Paulo: Edipro, 1995.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural na esfera pública:** investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa. Tradução Denilson Luís Werle. 1ª ed. São Paulo: Unesp, 2014.

HERMANY, Ricardo; TOALDO, Adriane Medianeira. O ressurgimento da participação política através das redes sociais: fortalecimento da democracia e cidadania na esfera local. **Direitos Humanos e participação política.** Clovis Gorczewski(org.). Vol.4. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2013, p. 441-465.

JACQUES, Paulino. **Curso de Direito Constitucional.** Rio de Janeiro: Forense, 1987.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro.** 16ª ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 3ª ed. São Paulo, Saraiva, 2008.

OLIVEIRA, Ives de. **Curso de Direito Municipal.** 2ª Ed. Rio de Janeiro: Livraria Freitas de Bastos S.A, 1958.

PONTES DE MIRANDA. Comentários à Constituição de 1967. Tomo II. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1967.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. A Federação Brasileira. **Tratado de Direito Municipal.** Vol. 1. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2012, p. 18-37.

REALE, Miguel. **Nos quadrantes do Direito positivo.** São Paulo: Michalany, 1960.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O federalismo numa visão tridimensional do direito.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 16ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

VILLAR BORDA, Luis. **Democracia municipal**. Autonomía, planificación y desarrollo. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1984.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 1999.