

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

FERNANDO SANTOS DE CAMARGO

GOVERNOS LOCAIS EM SISTEMAS FEDERATIVOS: ANÁLISE COMPARATIVA

**CURITIBA
2010**

FERNANDO SANTOS DE CAMARGO

GOVERNOS LOCAIS EM SISTEMAS FEDERATIVOS: ANÁLISE COMPARATIVA

Monografia apresentada à disciplina Monografia como requisito parcial à conclusão do Curso de Bacharelado em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Fabricio Ricardo de Limas Tomio.

**CURITIBA
2010**

A Clóvis Ribeiro de Camargo e
Iolanda dos Santos Camargo

AGRADECIMENTOS

Ao professor Fabrício Ricardo de Limas Tomio, pelo ensino, incentivo, confiança e amizade na elaboração deste trabalho e nos quatro anos de iniciação científica durante os quais me orientou.

Ao amigo Marcelo Augusto Biehl Ortolan, pelo debate enriquecedor nas reuniões do Grupo de Pesquisa "Instituições Políticas e Processo Legislativo", coordenado pelo prof. Fabricio.

Aos amigos de curso, pelo companheirismo nesses cinco anos.

Aos meus amigos de longa data, André Felipe Schwarzbach, Carlos Antonio Zattar Neto, Dmitri Muniz Alves, Helder Ruano de Souza Lima e Sandro Aramis Richter Gomes, pela amizade, apoio e confiança

A Fundação Araucária, UFPR-TN e CNPq pelo auxílio financeiro durante os anos de pesquisa na iniciação científica que impulsionou a realização desta monografia.

RESUMO

A atribuição constitucional do *status* ente federativo ao Município brasileiro atenta, numa perspectiva histórica, para a conquista da autonomia política plena do governo local, conformação inexistente, ou, pelo menos, não generalizada e constitucionalmente garantida nos demais sistemas federativos. Deste modo, relativamente às esferas locais das demais federações, costuma-se salientar a maior capacidade dos Municípios em gerir suas próprias atividades. Este trabalho pretende verificar o que efetivamente representa, do ponto de vista institucional, o governo local como unidade federada, com base nas regras de atribuição de competência normativa. Para isso, realiza um estudo comparativo dos modos de organização e das atribuições dos governos locais nos sistemas federativos argentino, australiano, brasileiro, indiano e norte-americano. Constatou-se que a exigência no texto constitucional federal da criação e organização de governos locais nas subunidades nacionais garante a institucionalização, mas não ampla autonomia, do ponto de vista normativo. As prerrogativas dos governos locais analisados nos EUA e Austrália são maiores que as dos governos locais indianos, embora tais instituições só sejam previstas pela Constituição estadual nos EUA e por lei estadual na Austrália, ao invés de pormenorizados na Constituição federal, como na Índia. Mas a atribuição do *status* de ente federado ao Município brasileiro, com a conseqüente garantia da ampla lista de prerrogativas asseguradas, o posiciona como o mais autônomo entre os governos locais comparados. Embora eventualmente seja possível nas demais federações municipalidades com lista de prerrogativas mais amplas que o Município brasileiro, a institucionalização é baixa e tais atribuições não são garantidas e sim delegadas: podem, portanto, ser suprimidas pelo Estado. Somente no Brasil o ente local é equiparado à União e aos Estados e todos os governos locais detêm, do ponto de vista normativo, as mesmas prerrogativas e garantias, independentemente de extensão territorial, quantidade populacional e complexidade socioeconômica.

Palavras-chaves: governo local, município, federalismo

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Prerrogativas dos governos locais	15
Figura 2 – Institucionalização	15
Figura 3 – Autonomia dos governos locais.....	19

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Prerrogativas dos governos locais (descrição)	16
Tabela 2 – Prerrogativas dos governos locais.....	18
Tabela 3 - Prerrogativas (síntese)	18
Tabela 4 – Garantias institucionais	18

LISTA DE SIGLAS

ACA	- Australia Constitution Act
CC	- California Constitution
CF	- Constituição da República Federativa do Brasil
CI	- Constitution of India
CNA	- Constitución Nacional Argentina
CNSW	- Constitution of New South Weales
CPBA	- Constitución de la Provincia de Buenos Aires
CPC	- Constitución de la Provincia de Córdoba
CQ	- Constitution of Queensland
NYSC	- New York State Constitution
USC	- United States Constitution

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. FEDERALISMO E GOVERNO LOCAL	2
1.1 TEORIA DO FEDERALISMO	2
1.2 O GOVERNO LOCAL NO FEDERALISMO.....	4
1.3 GOVERNO LOCAL EM PERSPECTIVA COMPARADA.....	6
2. FEDERALISMO COMPARADO	7
2.1. O CONCEITO DE FEDERAÇÃO.....	7
2.2. FEDERAÇÃO COMO <i>CONTINUUM</i>	11
2.3 METODOLOGIA E INDICADORES.....	14
2.4 INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS	19
3. SISTEMAS FEDERATIVOS E GOVERNOS LOCAIS	21
3.1 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (1789).....	21
3.1.1 Aspectos gerais.....	21
3.1.2 Divisão político-territorial e repartição de competências	22
3.1.3 Governos locais.....	23
3.1.3.1 Estado de <i>New York</i>	24
3.1.3.2 Estado de <i>California</i>	25
3.2 AUSTRÁLIA (1901)	26
3.2.1 Aspectos gerais.....	26
3.2.2 Divisão político-territorial e repartição de competências	26
3.2.3 Governos locais.....	28
3.2.3.1 Estado de <i>New South Wales</i>	28
3.2.3.2 Estado de <i>Queensland</i>	29
3.3. ARGENTINA (1994)	30
3.3.1 Aspectos gerais.....	30
3.3.2 Divisão político-territorial e repartição de competências	31

3.3.3 Governos locais.....	32
3.3.3.1 Província de <i>Buenos Aires</i>	33
3.3.3.2 Província de <i>Córdoba</i>	34
3.4 ÍNDIA (1950)	35
3.4.1 Aspectos gerais.....	35
3.4.2 Divisão político-territorial e repartição de competências	36
3.4.3 Governos locais.....	37
3.5 BRASIL (1988)	39
3.5.1 Aspectos gerais.....	39
3.5.2 Divisão político-territorial e repartição de competências	40
3.5.3 Governos locais.....	41
4. CONCLUSÃO	43
REFERÊNCIAS	45
DOCUMENTOS CONSULTADOS	48
ANEXOS	50
ANEXO 1 - PRERROGATIVAS DOS GOVERNOS LOCAIS (ARGENTINA)	51
ANEXO 2 - PRERROGATIVAS DOS GOVERNOS LOCAIS (AUSTRÁLIA)	52
ANEXO 3 - PRERROGATIVAS DOS GOVERNOS LOCAIS (BRASIL)	53
ANEXO 4 - PRERROGATIVAS DOS GOVERNOS LOCAIS (ESTADOS UNIDOS)	54
ANEXO 5 - PRERROGATIVAS DOS GOVERNOS LOCAIS (ÍNDIA).....	55

INTRODUÇÃO

A atribuição constitucional do *status* ente federativo¹ ao Município brasileiro atenta para a conquista da autonomia política plena do governo local, conformação inexistente, ou, pelo menos, não generalizada e constitucionalmente garantida nos demais sistemas federativos. Deste modo, relativamente às esferas locais das demais federações, costuma-se salientar a maior capacidade dos Municípios em gerir suas próprias atividades. O objetivo deste trabalho é comparar, com base nas regras de atribuição de competências normativas e não-normativas, a autonomia do governo local no Brasil aos governos locais dos sistemas federativos argentino, australiano, norte-americano e indiano, nos quais a instituição local não é elevada à qualidade de ente constitutivo da federação. Assim, pretende-se verificar o que efetivamente representaria, em termos de administração e coordenação das políticas locais, a instituição do governo local como unidade federada.

Para tanto, o texto encontra-se dividido em três capítulos. O primeiro capítulo aborda aspectos gerais da teoria do federalismo clássica e o papel do governo local nesses textos.

O segundo capítulo dedica-se ao debate a respeito dos parâmetros interpretativos para a elaboração de um conceito de federação e para a explicação da origem das federações. Deste modo, busca definir os critérios e o método utilizados para a comparação empreendida e, por fim, apresenta os resultados obtidos na análise

O capítulo seguinte analisa a organização dos governos locais em cinco Estados federais: Estados Unidos, Austrália, Argentina, Índia e Brasil. O objetivo será comparar o status jurídico-político da autonomia dos governos locais nesses países e explicitar as especificidades, para prevenir conclusões precipitadas que os resultados apresentados no capítulo dois poderiam produzir.

Finalmente, a conclusão sintetiza e interpreta os resultados obtidos.

¹ Mesmo após o texto constitucional de 1988 alguns autores relutam em enquadrar o Município como ente federativo por diversas razões (Cf. SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, p. 640; MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**, p. 44-45; FERRARI, R. M. M. N. **Direito Municipal**, p. 85-88; BASTOS, C. R. **Curso de Direito Constitucional**, p. 311; FERREIRA FILHO, M. G. **Curso de Direito Constitucional**, p. 72-73). O debate da controvérsia, no entanto, foge aos objetivos deste trabalho.

1. FEDERALISMO E GOVERNO LOCAL

1.1 TEORIA DO FEDERALISMO

Na teoria política moderna é possível situar o federalismo como uma das mais pragmáticas e desafiadoras construções teóricas: pragmática, na medida em que surge com o viés eminentemente prático de justificar a inédita forma de Estado e governo inaugurada pela Constituição Norte-Americana e, deste modo, defender sua ratificação; desafiadora, uma vez que sustentar tal argumento significava desmentir praticamente toda teoria política até então.

O federalismo, como forma de Estado, surge em 1787 com a elaboração da Constituição dos Estados Unidos e, de certo modo, precede sua formulação como teoria, que é datada a partir da publicação de ensaios na imprensa de *New York*, um ano depois, por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, sob o pseudônimo *Publius*. Assim, o objetivo desses autores foi sustentar *a posteriore* uma organização institucional inédita e, até então, não imaginada ou considerada insubsistente pela doutrina política².

A ambição da Constituição norte-americana, ao substituir os Artigos da Confederação firmados logo após a independência da Coroa Britânica, era assegurar a união dos Estados com a construção de um governo central forte sem tolher-lhes a autonomia. Pretendia-se, assim, garantir as bases democráticas e liberais sob a qual se constituiu a sociedade americana, com o fortalecimento dos laços comerciais entre as antigas colônias, sem, no entanto, torná-la suscetível a ameaças externas. A proposta era inédita, ao menos para grandes territórios, e o principal problema teórico a ser enfrentado era justamente este: toda teoria política até então concebia democracia e extenso território ou população como dados incompatíveis. Os adversários do projeto amparavam-se na doutrina política moderna de Montesquieu³ e Rousseau⁴, que indicavam pequenos territórios e

² LIMONGI, F. P. "O Federalista": remédios republicanos para males republicanos. *In*: WEFFORT, F. C. (org). **Os Clássicos da Política**, p. 248.

³ "É da natureza da república que ela só possua um pequeno território; sem isto não pode subsistir. Numa república grande, existem grandes fortunas e conseqüentemente pouca moderação nos espíritos; existem depósitos muito grandes para colocar entre as mãos de um cidadão; os interesses particularizam-se; um homem sente, primeiro, que pode ser feliz, grande, glorioso, sem sua pátria; e, logo, que pode ser o único grande sobre as ruínas de sua pátria. Numa república grande, o bem comum é sacrificado em prol de mil considerações, está subordinado a exceções, depende de acidentes. Numa república pequena, o bem público é mais bem sentido, mais bem conhecido, mais

indivíduos virtuosos como condições necessárias à constituição de governos populares. Os federalistas não somente desmentiram, mas também inverteram o postulado⁵.

Assim, a extensão territorial e a diversidade de interesses existente em uma grande população, ao invés de elementos desagregadores de governos populares, são concebidos como dados favoráveis à república; e, ainda, é curioso notar que o fortalecimento dessa forma de governo em tais condições parte de uma proposta de Montesquieu para o equilíbrio de poderes.

Em Montesquieu, a teoria de separação de poderes encontra-se atrelada a idéia de governo misto. Para o autor existiriam, em todos os Estados, três tipos de poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário⁶. Esses poderes poderiam ser exercidos por uma única autoridade ou por diferentes forças sociais. A liberdade, para o autor, estaria assegurada quando cada grupo social fosse responsável por uma função, como acontecia na Inglaterra⁷. As condições para um governo misto, no entanto, não se encontravam presentes nos Estados Unidos. O projeto federalista procurou contornar o obstáculo por meio da fixação de garantias constitucionais aos diferentes ramos de poder, o que permitiria a constituição de órgãos distintos e autônomos responsáveis por cada função estatal que se controlariam mutuamente. A ambição, concebida até então como elemento corrosivo da sorte das repúblicas, é pensada pela primeira vez como elemento indispensável para a própria garantia das liberdades⁸.

próximo de cada cidadão; os abusos são menores e, conseqüentemente, menos protegidos”. MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis**, p. 132.

⁴ “Segue-se que quanto maior é a distância entre o povo e o governo, mais onerosos se tornam os atributos; assim, na democracia, o povo é o menos sobrecarregado, na aristocracia é o mais e na monarquia suporta o maior peso. A monarquia, portanto, só convém as nações opulentas; a aristocracia, aos Estado medíocres tanto em riqueza quanto em extensão; e a democracia aos Estados pequenos e pobres”. ROUSSEAU. **O Contrato Social**, p. 96.

⁵ LIMONGI, F. P. “O Federalista”: remédios republicanos para males republicanos. *In*: WEFFORT, F. C. (org). **Os Clássicos da Política**, p. 247.

⁶ MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis**, p. 167.

⁷ MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis**, p. 168-170.

⁸ “Para manter a separação de poderes, que todos assentam ser essencial à manutenção da liberdade, é de toda necessidade que cada um deles tenha uma vontade própria; e, por conseqüência, que seja organizado de tal modo, que aqueles que o exercitam tenham a menor influencia possível na nomeação dos depositários dos outros poderes. (...) Esse sistema, que consiste em fazer uso da oposição e da rivalidade dos interesses, na falta de motivos melhores, é o segredo de todos os negócios humanos, quer sejam particulares, quer sejam públicos (...) Essa invenção da prudência não pode ser menos necessária na distribuição dos supremos poderes do Estado”. HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. **O Federalista**, p. 317-318 (O Federalista n. 51).

No entanto, a divisão de poderes, por si só, não garantiria a manutenção de um governo popular. Um dos principais argumentos adversários era o da possibilidade, como ensinava tanto a teoria quanto a experiência histórica, da conversão da democracia em uma tirania da maioria. Portanto, a condição de cidadãos virtuosos, exigida por Montesquieu e Rousseau, é novamente desprezada por se tratar, no caso norte-americano, não de uma democracia no seu sentido puro, mas de uma república representativa⁹. Nessa hipótese, a extensão do território e a conseqüente diversidade de interesses contribuiriam para o fortalecimento do governo, na medida em que as funções são exercidas por poucos cidadãos escolhidos pelos demais e, assim responsáveis perante estes, e, que o conflito de interesses seria justamente o incentivo para o controle um dos outros¹⁰.

1.2 O GOVERNO LOCAL NO FEDERALISMO

Os sistemas federativos são tradicionalmente concebidos como forma de Estado em que o poder é dividido entre duas esferas de governos - nacional e regional -, cada qual com autoridade exclusiva em áreas de atuação previamente definidas¹¹. A princípio, portanto, pouco importaria o fato de o governo local situar-se em uma Federação ou em um Estado unitário, já que a organização das instituições locais independeria da forma de Estado, não lhe sendo assegurada, em um primeiro momento, maior autonomia em um sistema federativo ou unitário. Nos *Federalist Papers*, por exemplo, menções às instituições locais das unidades constitutivas são escassas e, normalmente, o termo “governo local” é usado como sinônimo de

⁹ “Da simples enunciação do que acabamos de dizer se conclui que uma pura democracia, composta de um pequeno número de cidadãos, que se reúnem todos e governam por si mesmos, não admite remédio contra as desgraças da facção. A maioria terá, em quase todos os casos, paixões e interesses comuns: as formas do governo trarão necessariamente consigo comunicação e concerto, e nada poderá reprimir o desejo de sacrificar o partido mais fraco ou o indivíduo que não puder se defender. Eis por que as democracias desse gênero têm sempre oferecido o espetáculo da dissensão e da desordem (...). Uma república, quero dizer, um governo representativo, oferece um ponto de vista diferente e promete o remédio que se deseja (...). A república aparta-se da democracia em dois pontos essenciais: não só a primeira é mais vasta e muito maior o número de cidadãos, mas os poderes nela delegados a um pequeno número de indivíduos que o povo escolhe”. HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. **O Federalista**, p. 63-64 (O Federalista n. 10).

¹⁰ LIMONGI, F. P. “O Federalista”: remédios republicanos para males republicanos. *In*: WEFFORT, F. C. (org). **Os Clássicos da Política**, p. 254; HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. **O Federalista**, p. 59-67 (O Federalista n. 10).

¹¹ Cf. RIKER, W. **Federalism**: Origin, Operation, Significance *apud* ARRETCHE, M. Federalismo e Democracia no Brasil, p. 23; LIJPHART, A. **Modelos de democracia**, p. 213-214; TSEBELIS, G. **Atores com poder de veto**, p. 205; ARRETCHE, M. Federalismo e Democracia no Brasil, p. 26; STEPAN, A. Dados para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia.

governo estadual¹². É verdade que a pretensão dos autores era em outra direção – a relação entre os Estados e a União -, mas revela, ao menos, que essa não era uma questão essencial na organização de uma federação, especificamente. Já em Tocqueville, embora destaque a relevância do poder local na sociedade norte-americana na educação para o exercício responsável das liberdades e não por questões de eficiência administrativa ou uniformização das condições de vida¹³, a sua importância está essencialmente atrelada à idéia de democracia – e não de federalismo. Recentemente, essa tendência é denunciada pela abordagem equânime de textos referentes às municipalidades independentemente da forma de Estado¹⁴.

Contudo, a autonomia das subunidades constitutivas (e a própria idéia de “autonomia” como um princípio) nos Estados federais fornece um forte impulso na direção de maiores liberdades aos governos locais, na medida em que, se o modo de organização dos governos locais não estiver definida constitucionalmente, cabe aos entes federativos estabelecerem como serão criadas, organizadas e geridas suas instituições locais. Assim, ao menos em tese, governos locais em sistemas federativos teriam maior possibilidade de constituírem-se como instituições autônomas.

Neste trabalho, a seleção apenas das instituições políticas locais de Estados federais pressupõe a diferença relativa à organização local nos Estados unitários, embora não seja objetivo deste trabalho identificá-lo. Justifico essa limitação por entender que a existência de subunidades políticas autônomas nos Estados federais é um elemento fundamental na organização dessas instituições. Assim, ao comparar indistintamente o Município brasileiro a municipalidades presentes em sistemas não federativos características essenciais, como a existência de subunidades nacionais

¹² “É fato reconhecido que a afeição dos homens se debilita à proporção da distância ou da pluralidade dos objetos sobre o qual recai: pelo mesmo princípio porque um homem tem mais afeição à sua família que aos seus vizinhos, e aos seus vizinhos que aos outros habitantes do país, por esse mesmo o povo de cada Estado experimentará mais forte inclinação para o seu governo local que para o governo da União (...)”. HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. **O Federalista**, p. 104 (O Federalista n. 17). “Já expusemos as razões que há para crer que os governos dos Estados já de ter sempre disposição para entrar com o da União em rivalidades de poder; e que, nos debates entre o governo federal e qualquer dos seus membros, é sempre de esperar que o povo se una com o seu governo local”. HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. **O Federalista**, p. 154 (O Federalista n. 25).

¹³ FREY, K. Descentralização e poder local em Alexis de Tocqueville, p. 93.

¹⁴ Cf. MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**, p. 47-65; CORRALLO, G. **A autonomia municipal como um direito fundamental na Constituição Brasileira**, p.187-210.

autônomas e, em grande parte das federações, responsáveis pela criação e disciplina dos governos locais, seriam dissolvidas.

1.3 GOVERNO LOCAL EM PERSPECTIVA COMPARADA

Fundamentada a restrição da análise comparativa a apenas governos locais em sistemas federativos, cumpre destacar a diversidade existente na organização dessas instituições e a peculiaridade do parâmetro desse exame: o Município brasileiro.

A organização dos governos locais na maioria das federações é competência das unidades federadas, que podem conferir, pela Constituição estadual ou por lei, diferentes graus de autonomia. Entre os cinco países comparados, três fazem referências no texto constitucional federal à autonomia das Municipalidades (Argentina, Brasil e Índia). Desses, dois disciplinam aspectos gerais da organização dos governos locais que condicionam Constituições e leis Estaduais (Índia e Brasil), mas apenas um eleva o governo local à categoria de entidade federativa, desconstituindo qualquer idéia de hierarquia entre Estados e municipalidades (Brasil). A organização territorial típica em sistemas federativos pode ser exemplificada pelo caso norte-americano e australiano, nos quais inexistem padronização para nomes e organização de instituições locais, nem garantia da delegação de atribuições ou de qualquer espécie de autonomia: os Estados têm total independência na definição da quantidade, tipos, formas e grau de autonomia das unidades de governo local¹⁵.

No capítulo seguinte, pretendo revisar, de modo breve, a literatura referente a estudos comparativos do federalismo, explicitar o método e os critérios utilizados neste estudo e expor os resultados obtidos.

¹⁵ TOMIO, F. R. L. Instituições, processo decisório e relações executivo-legislativo nos Estados, p. 36.

2. FEDERALISMO COMPARADO

Estudos comparativos envolvem, essencialmente, a escolha de parâmetros para a seleção de fenômenos e critérios para a confrontação das realidades selecionadas. A primeira escolha refere-se à terminologia utilizada: quais características devem ou não estar presentes em determinado fenômeno para incluí-lo no exame ou excluí-lo dele. A segunda estabelece, dentre as características não comuns entre os fenômenos selecionados, quais serão objetos da comparação. Tais estudos implicam, como qualquer pesquisa, em certa arbitrariedade. Nas escolhas metodológicas busquei empregar conceitos e critérios que, de modo mais claro e objetivo, permitissem atingir os objetivos propostos. A seguir, procuro fundamentar tais opções.

2.1. O CONCEITO DE FEDERAÇÃO

O conceito de federação não é consensual. Apesar de congregarem elementos comuns, as diferenças terminológicas referem-se não somente aos requisitos essenciais para a classificação de um arranjo político como federativo, mas também ao emprego distinto dos termos federação, sistema federativo e federalismo¹⁶. Na literatura especializada, as referências tradicionalmente apontam o conceito de Riker como mais influente¹⁷.

Para Riker, a federação, como forma de Estado, supõe um governo verticalmente dividido entre governos regionais e governo central, cada qual com autoridade exclusiva em sua área de atuação, sobre o mesmo território e sobre a mesma população. Assim, a autoridade, derivada do voto popular direto e de recursos próprios para o exercício do poder, lhes possibilita a tomada de decisões

¹⁶ Cf. WATTS, R. **Comparing Federal Systems**, p. 8-10.

¹⁷ A influência de Riker nos estudos sobre federalismo é exemplificada por Alfred Stepan: “Há uma série de grandes analistas sobre federalismo (...). Mas William H. Riker foi quem obteve maior impacto nos estudos da ciência política sobre federalismo, e não se vai muito longe sem explorar seus argumentos ou apresentar boas razões para refiná-los ou para rejeitá-los (...). Em uma recente tentativa de construir critérios para a criação de uma lista dos mais famosos politólogos, no período entre 1954 e 1994, o nome de Riker apareceu no topo de duas importantes revistas indexadoras. Nesse período, ele publicou dezesseis artigos na *American Political Science Review*, mais do que qualquer outro cientista político”. STEPAN, A. Dados para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia.

independentemente do outro¹⁸. Esse modelo de divisão do poder resultaria, por sua vez, de uma barganha racional entre estados previamente independentes organizados em uma confederação (ou, na terminologia de Riker, “federações descentralizadas”¹⁹), cuja característica distintiva fundamental da forma federativa seria a inexistência de um governo central soberano. Assim, não só o conceito de federação empregado por esse autor, como também a interpretação da origem das federações tem por referência óbvia os Estados Unidos, tradicionalmente considerados a primeira federação.

O reconhecimento do federalismo como invenção norte-americana influenciou grande parte dos estudos comparativos na área. A utilização dos Estados Unidos como parâmetro interpretativo originou uma orientação hermenêutica denominada pela literatura de método *USA-centrado*, proposta empregada por clássicos no tema, como Wheare²⁰.

Wheare define como federativo o Estado no qual as relações entre governos regionais e central são simultaneamente de coordenação e independência, “princípios esses que devem estar presentes não apenas constitucionalmente, mas também no funcionamento efetivo das instituições políticas”²¹. Ao tomar os Estados Unidos como referência empírica fundamental para a distinção das formas federativas e não federativas de Estado, não seria possível enquadrar o Brasil como Estado federal. Uma das exigências conceituais de Wheare é o poder de veto estadual às emendas constitucionais, requisito presente na constituição norte-americana. Assim, a possibilidade do Congresso brasileiro emendar a Constituição sem a ratificação dos Estados denotaria a subordinação dos governos regionais às instituições centrais, característica típica de Estados unitários²².

¹⁸ RIKER, W. **Federalism**: Origin, Operation, Significance *apud* ARRETCHE, M. *Federalismo e Democracia no Brasil*, p. 23.

¹⁹ STEPAN, A. Dados para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia; ARRETCHE, M. *Federalismo e Democracia no Brasil*, p. 24.

²⁰ ARRETCHE, M. *Federalismo e Democracia no Brasil*, p. 24; LIJPHART, A. *Modelos de Democracia*, p. 214.

²¹ ARRETCHE, M. *Federalismo e Democracia no Brasil*, p. 25.

²² ARRETCHE, M. *Federalismo e Democracia no Brasil*, p. 25. Wheare exclui, assim, a Alemanha da categoria de sistemas federativos e classifica a Índia como “quase-federal” (STEPAN, A. *Dados para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia*). “Assim, para Wheare nem, a União Soviética, nem a República de Weimar, nem os países latino-americanos poderiam ser considerados federações, pois, embora se auto-definissem constitucionalmente como federativos, o funcionamento efetivo de suas instituições políticas permitia que as instituições centrais subordinassem os governos regionais. No Brasil, a existência de corpos legislativos separados nos níveis central e regional, a clara divisão de atribuições entre as esferas de governo e o bicameralismo não seriam instituições políticas suficientes para garantir a efetiva independência entre os níveis de governo. O poder do

As insuficiências do método *USA*-centrado, deste modo, são evidenciadas pela impossibilidade em conceber qualquer sistema de divisão vertical de poderes que contenha qualquer aspecto destoante do sistema federativo norte-americano como federativo. A rigor, essa opção normativa exclui a grande maioria dos países considerados atualmente como federais. A diversidade de arranjos institucionais nesses Estados, bem como as diferentes razões que influíram na decisão por um sistema federativo, exigiria, nessa metodologia, uma categoria terminológica para cada país, o que inviabiliza ou distorce estudos comparativos.

Na verdade, as deficiências dessa orientação já haviam sido apontadas por contemporâneos de Riker, como Ivo Duchacek e Preston King. Duchacek, por exemplo, classifica alguns aspectos considerados fundamentais no método *USA*-centrado como características secundárias dos Estados federais: enquanto a descentralização permanece como uma de suas qualidades distintivas, legislatura bicameral, câmara alta representativa das unidades constitutivas, constituição rígida e corte constitucional para dirimir conflitos de competência seriam características secundárias, ou “medidas do federalismo”. Representariam, diferentemente das características primárias, antes garantias “da preservação da divisão federal básica do poder”²³ do que componentes do federalismo. King, por sua vez, procura demonstrar a diversidade de razões históricas que deram origem as modernas federações do século XX, contrariando a tese de Riker de que todas as federações modernas estáveis surgiram, ao modo dos Estados Unidos, de um pacto entre estados previamente independente com as finalidades econômicas e militares²⁴. Nesse sentido, a derrota militar dos católicos pelos protestantes na Suíça e a permanência da federação norte-americana em 1864 após a derrota militar do sul contrapõe-se a tese da emergência das federações como resultado de um acordo livre e racional entre governos eqüipotententes²⁵. Do mesmo modo, Duchacek destaca que o Brasil como exemplo representativo do fenômeno inverso, isto é, em que “a

Congresso para emendar a Constituição, *sem a ratificação dos Estados*, implicaria na prática a subordinação dos governos regionais às instituições centrais (...). Para Wheare, a garantia constitucional de que os Estados possam exercer seu poder de veto na aprovação da legislação federal é uma instituição decisiva na caracterização de uma federação”. ARRETCHE, M. *Federalismo e Democracia no Brasil*, p. 25.

²³ LIJPHART, A. **Modelos de Democracia**, p. 215.

²⁴ RIKER, W. **Federalism: Origin, Operation, Significance** *apud* GREENSTEIN, F.; POLSBY, N. (ed.) **Handbook of political science**, p. 116 *apud* ARRETCHE, M. *Federalismo e Democracia no Brasil*, p. 23.

²⁵ KING, P. **Federalism and Federation**, p. 35 *apud* ARRETCHE, M. *Federalismo e Democracia no Brasil*, p. 25.

União antecedeu as suas partes”²⁶. Contudo, apesar do reconhecimento da diversidade de trajetórias e conformações federativas, nem Duchacek nem King desenvolveram uma teoria alternativa²⁷. Nesse período, importantes contribuições conceituais ao estudo do federalismo surgiram nos trabalhos sobre democracia e processo decisório.

Dahl, por exemplo, atrela o federalismo à democracia ao estabelecer como requisitos para a classificação de sistemas políticos democráticos como federais, em primeiro lugar, a existência de subunidades políticas territoriais, com soberania na elaboração de leis e políticas garantidas constitucionalmente e com eleitorado formado pelos cidadãos dessas unidades e, em segundo lugar, unidade política de âmbito nacional como Poder Legislativo, com competência constitucional soberana para legislar e formular políticas em determinadas matérias, eleito por toda população do Estado²⁸. Embora o autor não se dedique ao tema federalismo em sua obra mais célebre, as garantias constitucionais de autonomia das unidades subnacionais asseguram a participação de instituições não-centrais ao menos nas políticas locais²⁹. Ainda, Dahl formula a categoria “sociologicamente federal” para incluir países nos quais governos centrais reconheceram, subsidiaram e delegaram poderes a associações privadas que desempenhavam importantes funções semi-públicas (notadamente nos campos educacional, cultural e sanitário), como Bélgica, Holanda e Israel³⁰; contrapõe-se, assim, a visão convencional de federalismo como divisão espacial ou territorial de poder³¹.

Lijphart, em estudo comparativo de trinta e seis democracias, une o federalismo ao modelo consensual de democracia (considerada, pelo autor, uma modalidade mais “*democrática*” de democracia por garantir a participação de minorias no processo decisório), uma vez que a democracia necessariamente exige,

²⁶ DUCHACEK, I. **Comparative federalism**, p. 241 *apud* ARRETCHE, M. Federalismo e Democracia no Brasil, p. 25.

²⁷ ARRETCHE, M. Federalismo e Democracia no Brasil, p. 26.

²⁸ STEPAN, A. Dados para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia.

²⁹ Não há um título dedicado ao problema do federalismo em “Poliarquia”, nem menção ao termo no seu índice remissivo. No entanto, muitas das garantias institucionais enumeradas por Dahl como necessárias para a possibilidade de formular políticas, exprimir preferências e ter preferências igualmente consideradas na conduta do governo, são reforçadas, ao menos teoricamente, por regras constitucionais que asseguram a participação de outras esferas no processo decisório e na gestão de políticas locais, como ocorre em sistemas federativos (DAHL, R. **Poliarquia**, p. 27).

³⁰ LIJPHART, A. **Modelos de democracia**, p. 218.

³¹ LIJPHART, A. **Modelos de democracia**, p. 213.

em certa medida, a divisão de poder entre governo central e governos não centrais³².

A idéia de que sistemas federativos poderiam ser diferenciados por características institucionais exclusivas ou necessárias (bicameralismo, maiorias qualificadas, fragmentação de partido ou independência do Judiciário), embora estejam associados à maioria dessas características, é, por fim, contestada por Tsebelis, que entende o federalismo como uma variável independente evasiva³³.

Demonstrada a insuficiência do modelo interpretativo *USA*-centrado diante diversidade institucional dos arranjos federativos e a variedade conceitual no tema, é preciso definir os parâmetros que servirão de base para um estudo comparativo que supere a mera descrição de casos particulares. Nesse sentido, o modelo proposto por Stepan³⁴ parece ser o mais apto a associação de “diferentes modelos de Estados federativos a trajetórias particulares de emergência e desenvolvimento”³⁵.

2.2. FEDERAÇÃO COMO *CONTINUUM*

A variedade conceitual apresentada no item anterior pode ser simplificada pela identificação dos critérios adotados na formulação de tais definições. É possível identificar, na teoria do federalismo, dois métodos interpretativos. Um primeiro, exemplificado pelas propostas teóricas de Riker e Wheare é o método *USA*-centrado, que adota os EUA como parâmetro para a formulação do conceito e para a interpretação histórica da formação das federações. Um segundo modelo parte da diversidade dos sistemas federativos, conforme constatado pelos demais conceitos explicitados, e tenta abarcar as diferentes realidades numa mesma categoria, sem ignorar a variação institucional. Stepan sugere que essa abertura conceitual seja feita por meio de um *continuum*.

³² LIJPHART, A. **Modelos de democracia**, p. 213. “A principal característica do modelo majoritário de democracia (...) é a concentração do poder nas mãos da maioria. O modelo consensual se caracteriza pela *não*-concentração do poder (...). Em todas as democracias o poder é, até certo ponto, necessariamente dividido entre governos centrais e não-centrais, mas é uma divisão extremamente unilateral na democracia majoritária. Para manter a regra majoritária no modelo majoritário puro, o governo central precisa controlar não apenas seu aparato, mas também todos os governos não-centrais e potencialmente competidores. O modelo consensual inspira-se no objetivo oposto. Seus métodos são o federalismo e a descentralização – isto é, não apenas uma divisão garantida do poder entre os níveis central e não-central do governo, mas também, na prática, fortes governos não-centrais que exercem uma porção substancial do poder total disponível em ambos os níveis”. LIJPHART, A. **Modelos de democracia**, p. 213-214.

³³ TSEBELIS, G. **Atores com poder de veto**, p. 205.

³⁴ STEPAN, A. Dados para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia.

³⁵ ARRETICHE, M. Federalismo e Democracia no Brasil, p. 26.

Para Stepan³⁶, o progresso nos estudos comparativos depende da distinção entre sistemas democráticos federativos e sistemas não-democráticos com características federativas. A democracia, assim, aparece como requisito indispensável à configuração de um Estado federativo, uma vez que somente um sistema democrático pode assegurar que as atribuições repartidas constitucionalmente serão respeitadas e, portanto, que a autonomia das unidades constitutivas será garantida. A exigência de Stepan pressupõe, portanto, os requisitos de Dahl para a configuração de um sistema federativo, como exposto no item anterior.

Uma segunda distinção fundamental elencada pelo autor é a entre federações cujo propósito inicial é “unir” (*come together*) e federações cujo propósito inicial é “manter a União” (*hold together*). Diferentemente da primeira, o objetivo dessa distinção não é determinar um requisito indispensável ao federalismo, mas justamente contestar a interpretação de Riker da sua emergência histórica e destacar que as razões pelas quais se optou por essa forma de Estado não são imprescindíveis à caracterização dos sistemas federativos: pelo contrário, algumas das mais importantes federações do mundo se originaram por uma lógica política e histórica completamente diversa da que originou os Estados Unidos.

A constatação de que a federação norte-americana não é a norma, exige uma correção na terminologia difundida por Riker, que diferencia as federações em centralizadas e descentralizadas. A novidade norte-americana seria justamente a criação de uma federação centralizada, isto é, na qual se estabelecem regras que impedem a dissolução da União. Federações descentralizadas, por sua vez, seriam as quais não existiriam esses constrangimentos e as unidades constitutivas poderiam abandonar a União (compreendida, mais propriamente, como confederação ou aliança) a qualquer tempo. A principal consequência dessa classificação é agrupar Estados como Iugoslávia (pré-separação) e Estados Unidos na mesma categoria analítica – como fez, na época, o próprio Riker. Deste modo, “dissolvem-se diferenças muito mais fundamentais e importantes que existem nas estruturas de poder e na dinâmica política dessas sociedades”³⁷.

³⁶ STEPAN, A. Dados para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia.

³⁷ STEPAN, A. Dados para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia.

A superação das limitações analíticas dessa metodologia, por sua vez, implica no reconhecimento de que todas as federações democráticas são inerentemente restritivas ao poder central por quatro razões, segundo Stepan³⁸:

1) dupla soberania restringe o poder do *demos* na esfera central: algumas áreas estão além do poder de legislar;

2) o *demos* é difuso: existem muitos *demos*, que se dividem em várias estruturas de autoridade;

3) todas as Constituições democráticas deveriam ser *self-blinding*, no sentido que deveria ser muito difícil alterá-las;

4) as Constituições de sistemas federativos, como consequência das três primeiras razões enunciadas, são necessariamente mais complexas do que nas democracias unitárias.

A questão, portanto, para fins comparativos, passa a ser não se a federação é ou não centralizada, mas *o quanto* é centralizada. A proposta de Stepan é conceber o federalismo democrático como um *continuum*, em que nas extremidades estão situados sistemas que apresentam restrições mínimas e máximas ao poder central, (ou seja, da máxima restrição - *high demos constraining* - à ampliação do poder do *demos* - *demos enabling*), o que permite uma abertura conceitual capaz de englobar as diferentes conformações do sistema federal de organização de Estado³⁹. Embora não se empreguem neste estudo os mesmos critérios fixados por Stepan para aferir a restrição/amplitude do poder da *demos*, em razão do foco diferente da abordagem (compara-se, aqui, a autonomia de governos locais e não a das subunidades nacionais – Estados, Províncias etc.), pretendo aferir a autonomia dos governos locais comparativamente situando-os, conforme os critérios estabelecidos, em um *continuum* de mínima a máxima autonomia⁴⁰.

³⁸ STEPAN, A. Dados para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia.

³⁹ Estudo comparativo relativo à centralização/descentralização em sistemas federativos com base na repartição constitucional de competências normativas e não normativas em oito federações (Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Brasil, Estados Unidos, Índia e Suíça) é realizado por Ortolan e Camargo (ORTOLAN, M. A. B.; CAMARGO, F. S. de. Análise Comparativa dos Modelos de Repartição de Competências nos Estados Federados). Este trabalho é orientado pela mesma proposta metodológica (neo-institucional), para a análise comparativa da autonomia governos locais nas federações argentina, australiana, brasileira, norte-americana e indiana.

⁴⁰ Stepan utiliza quatro variáveis: 1) o grau de super representação na Câmara Territorial; 2) a “abrangência das políticas” formuladas pela Câmara Territorial; 3) O grau em que a Constituição confere poder de elaborar políticas às unidades da federação; 4) o grau de nacionalização do sistema partidário em suas orientações e sistemas de incentivos (STEPAN, A. Dados para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia).

2.3 METODOLOGIA E INDICADORES

A proposta de construção de um *continuum* que permita comparar a autonomia dos governos locais em sistemas federativos deve, antes de tudo, considerar a dificuldade na escolha de critérios que traduzam efetivamente a autonomia dessas instituições como capacidade de gestão dos próprios negócios - a seleção inevitavelmente implica na conformação de um viés. Contudo, reconhecer as limitações envolvidas nesse processo auxilia na prevenção de armadilhas.

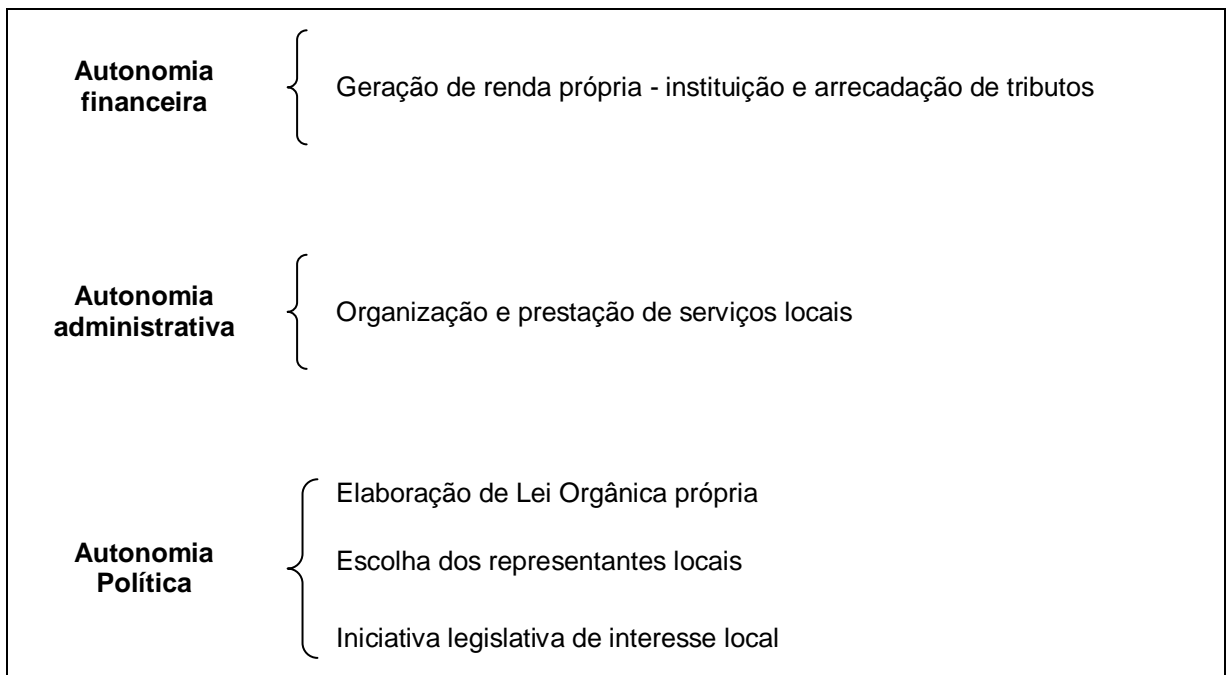
Em primeiro lugar, alerto que a comparação foi realizada com base nas características normativas. Discuto aqui a autonomia “formal” dos governos locais, segundo as atribuições e as prerrogativas asseguradas pelos textos legais. Assim, é esperado que um pequeno Município brasileiro encontre maiores dificuldades de implementar políticas públicas de alto custo do que uma grande metrópole, embora, formalmente, possuam as mesmas características institucionais. Contudo, escapa aos objetivos deste estudo qualquer análise referente a uma “efetiva” ou “real” autonomia: a consideração apenas dos aspectos institucionais é aqui uma exigência metodológica na medida em que a comparação pretende ser abrangente e abordar características gerais de determinadas modalidades de governos locais – e não de um ou alguns particularmente. O parâmetro utilizado para definir os critérios comparativos foi o Município brasileiro, cuja autonomia se estenderia nos aspectos financeiro, administrativo e político, conforme a literatura jurídica nacional⁴¹. A cada prerrogativa assegurada foi atribuído o valor de 0 (zero) a 1,0 (um), de acordo com a extensão da prerrogativa (ver Tabela 1), formando uma escala que vai de 0,0 (zero) a 5,0 (cinco) – mínima à máxima capacidade de gestão dos negócios locais – conforme Figura 1.

Em segundo lugar, a análise da autonomia “formal” dos governos locais deve levar em conta outro importante aspecto: a espécie do texto normativo regulamentador das atribuições e das prerrogativas do governo local. Isto porque, em princípio, duas cidades teriam a mesma autonomia financeira se pudessem instituir e arrecadar determinados tributos. No entanto, se tal prerrogativa é assegurada por uma norma constitucional em uma cidade e por uma lei estadual em

⁴¹ Cf. MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**, p. 93-113; FERRARY, R. M. M. N. **Direito Municipal**, p. 85-92; SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, p. 640-643; FERREIRA FILHO, M. G. **Curso de Direito Constitucional**, p. 72-73; BASTOS, C. R. **Curso de Direito Constitucional**, p. 310-313.

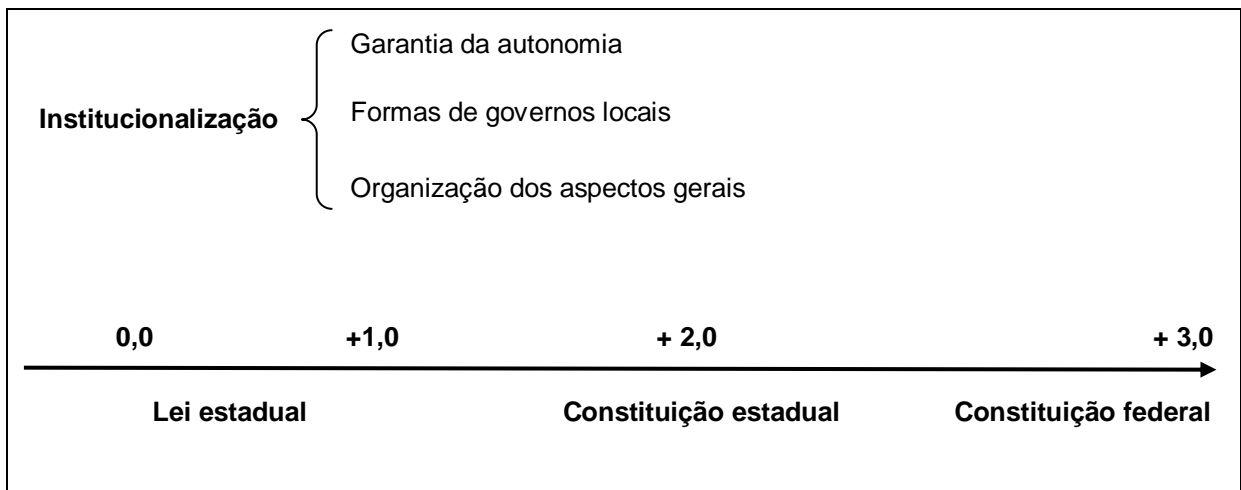
outra, é instintiva a afirmação de que no primeiro caso a autonomia teria maior amplitude, em razão da existência de obstáculos legais maiores à sua supressão. Assim, verificou-se a origem e hierarquia das normas que (a) garantiam a autonomia, (b) definiam as formas e (c) organizariam os aspectos gerais das instituições locais, atribuindo valores de 1,0 (um) a 3,0 (três) (ver Figura 2).

FIGURA 1 – PRERROGATIVAS DOS GOVERNOS LOCAIS



FONTE: O autor (2010)

FIGURA 2 – INSTITUCIONALIZAÇÃO



FONTE: O autor (2010)

TABELA 1 – PRERROGATIVAS DOS GOVERNOS LOCAIS (DESCRIÇÃO)

Prerrogativa	Extensão	Valor	Descrição
<i>Renda Própria</i>	Máxima	+1,0	Instituição e arrecadação de determinados tributos é assegurada norma constitucional (nacional ou da subunidade).
	Parcial	+0,5	Instituição e arrecadação de determinados tributos é assegurada por lei.
	Nada	0,0	Não há arrecadação e instituição de tributos pelo governo local.
<i>Organização e prestação de serviços</i>	Máxima	+1,0	Prestação e coordenação de serviços públicos locais é atribuição do governo local por norma constitucional (nacional ou da subunidade) ou por lei.
	Parcial	+0,5	Prestação e coordenação de serviços públicos locais é atribuição do governo local em conjunto com instituições locais específicas e/ou com outras esferas locais (ex.: distritos especiais e condados nos EUA, respectivamente).
	Nada	0,0	Prestação e coordenação de serviços públicos locais não é atribuição do governo local.
<i>Lei Orgânica Própria</i>	Máxima	+1,0	A possibilidade de edição de Lei Orgânica Própria é assegurada a todos os governos locais.
	Parcial	+0,5	A possibilidade de edição de Lei Orgânica Própria é assegurada a alguns governos locais, conforme o atendimento de determinados requisitos estabelecidos por norma constitucional (nacional ou da subunidade) ou por lei.
	Nada	0,0	Não há possibilidade de edição de lei orgânica própria.
<i>Eleição dos Representantes locais</i>	Máxima	+1,0	Todos os representantes locais são eleitos diretamente pela população local.
	Parcial	+0,5	Apenas parte dos representantes locais é eleita diretamente pela população local, coexistindo com autoridades eleitas indiretamente ou nomeadas.
	Nada	0,0	Nenhum representante local é eleito.
<i>Iniciativa legislativa</i>	Máxima	+1,0	Iniciativa legislativa em diversas áreas (administrativa, políticas públicas, financeiras, tributárias etc.) é assegurada por norma constitucional (nacional ou da subunidade).
	Parcial	+0,5	Iniciativa legislativa local restrita a determinadas matérias, conforme definido em lei.
	Nada	0,0	Não há iniciativa legislativa local.

FONTE: O autor (2010)

A combinação desses dois dados em cada federação comparada, deste modo, permitiria aferir a autonomia dos governos locais quanto à capacidade de gestão local e quanto ao grau de institucionalização das prerrogativas municipais. As Tabelas 2 e 3 procuram resumir os principais dados obtidos quanto à organização das instituições locais nas federações argentina, australiana, brasileira, norte-americana e indiana⁴². Com exceção do Brasil e da Índia, nos demais países foi necessário recorrer às constituições e leis estaduais e, devido à variação institucional, procurei exemplificar com a seleção de um modelo de organização institucional em pelo menos duas unidades constitutivas dessas federações: Províncias de *Buenos Aires* e de *Córdoba*, na Argentina; Estados de *New South Weales* e de *Queensland*, na Austrália; e Estados de *New York* e de *California*, nos Estados Unidos. A Tabela 4, por sua vez, traz os resultados obtidos quanto aos textos normativos que garantem a manutenção das características institucionais dos governos locais dos sistemas federativos comparados.

Por fim, a atribuição dos valores aos dados referentes às prerrogativas e às garantias institucionais dos governos locais permitiu a elaboração de um gráfico no qual a autonomia é avaliada nessas duas dimensões – as atribuições que permitem gerir os negócios locais e ao grau de institucionalidade dessas atribuições, segundo o *status* jurídico do texto normativo que as concedeu – conforme exposto na Figura 3.

⁴² Ver Anexos – Prerrogativas dos Governos Locais por Federação.

TABELA 2 – PRERROGATIVAS DOS GOVERNOS LOCAIS

	Argentina			Austrália		Brasil	EUA	Índia		
	Buenos Aires	Córdoba		New South Weales	Queensland	Municípios	New York	California	Panchayats	Municipalidade
	Partidos	Municípios	Comunas	City	City		City	City		
Renda própria	Máxima	Máxima	Parcial	Parcial	Parcial	Máxima	Máxima	Máxima	Parcial	Parcial
Organização e prestação de serviço	Máxima	Máxima	Máxima	Máxima	Máxima	Máxima	Parcial	Parcial	Máxima	Máxima
Lei Orgânica própria	Nada	Parcial	Nada	Nada	Nada	Máxima	Parcial	Parcial	Nada	Nada
Eleição dos representantes	Máxima	Máxima	Máxima	Máxima	Máxima	Máxima	Máxima	Máxima	Parcial	Parcial
Iniciativa legislativa	Parcial	Máxima	Parcial	Parcial	Parcial	Máxima	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial

FONTE: ACA, CC, CF, CI, CNA, CNSW, CPBA, CPC, CQ, NYSC e USC.

TABELA 3 - PRERROGATIVAS (SÍNTESE)

	Argentina	Austrália	Brasil	EUA	Índia
Renda própria	Máxima	Parcial	Máxima	Máxima	Parcial
Organização e prestação de serviço	Máxima	Máxima	Máxima	Parcial	Máxima
Lei Orgânica própria	Parcial	Nada	Máxima	Parcial	Nada
Eleição dos representantes	Máxima	Máxima	Máxima	Máxima	Parcial
Iniciativa legislativa	Parcial	Parcial	Máxima	Parcial	Parcial

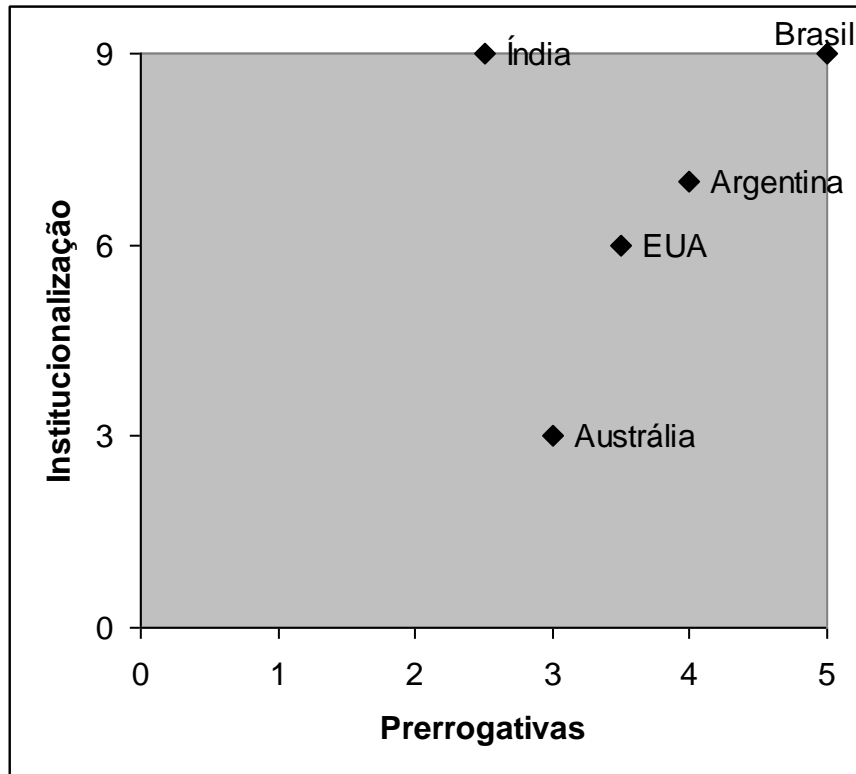
FONTE: ACA, CC, CF, CI, CNA, CNSW, CPBA, CPC, CQ, NYSC e USC.

TABELA 4 – GARANTIAS INSTITUCIONAIS

	Argentina	Austrália	Brasil	EUA	Índia
Garantia da autonomia	Constituição Federal	Lei estadual	Constituição Federal	Constituição Estadual	Constituição Federal
Formas de Governo Local	Constituição Estadual	Lei estadual	Constituição Federal	Constituição Estadual	Constituição Federal
Organização dos aspectos gerais	Constituição Estadual	Lei estadual	Constituição Federal	Constituição Estadual	Constituição Federal

FONTE: ACA, CC, CF, CI, CNA, CNSW, CPBA, CPC, CQ, NYSC e USC.

FIGURA 3 – AUTONOMIA DOS GOVERNOS LOCAIS



2.4 INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

A atribuição do *status* de ente federativo favoreceu a posição do Município brasileiro nas extremidades máximas dos critérios de institucionalização e prerrogativas, situando-o como o governo local mais autônomo entre os comparados. No entanto, a posição dos governos locais indianos (*panchayats* e municipalidades) como os detentores de menos prerrogativas demonstra que a institucionalização (compreendida neste trabalho como garantia de manutenção das regras que estabelecem atribuições e liberdades das entidades locais) não garante por si só a autonomia. *Panchayats* e municipalidades têm suas características institucionais gerais e poderes definidos pela Constituição federal - ao modo do Município no Brasil, embora não lhes seja atribuído a qualidade de ente federativo -, contudo, o texto constitucional prescreve, simultaneamente, fortes restrições a sua atuação, atrelando-os a leis estaduais.

Os governos locais na Argentina, com autonomia financeira, administrativa, institucional e política contempladas – mas não definidas e minudenciadas – pela Constituição federal situam-se como detentores de amplas prerrogativas. Embora não possa ser apontada como única responsável pelo resultado, como demonstra o exemplo indiano, a garantia constitucional influenciou na redação dos textos constitucionais provinciais, que a reproduzem e reforçam a intenção de constituir as entidades locais como instituições verdadeiramente autônomas. Assim, as leis estaduais referentes ao tema concedem a tais entidades diversas prerrogativas.

Por fim, os governos locais nas federações norte-americana e australiana aparecem como os menos autônomos dentre os comparados. Contudo, particularidades desses sistemas federativos devem ser relevados. Em ambos não há qualquer menção às instituições locais na Constituição federal que, em razão disso, tem tratamento legal exclusivamente estadual. As subunidades nacionais dessas federações, por sua vez, costumam dividir os governos locais em, ao menos, dois níveis: condados (*counties*) e subdivisões do condados (*cities, towns, villages* etc.). No entanto, neste estudo consideram-se apenas as instituições locais no nível inferior (*cities, towns, villages* etc), determinadas prerrogativas não atribuídas a tais entidades não eram, necessariamente, estaduais ou federais, mas sim relativas a condados ou regiões. Além disso, é comum, principalmente nos EUA, a existência de distritos especiais – instituições locais responsáveis pela prestação e coordenação de serviços específicos - que, por isso, não são de atribuição das *cities, towns, villages* etc.

O próximo capítulo procura tratar das especificidades dos governos locais de cada federação comparada e, deste modo, prevenir conclusões precipitadas que os resultados apresentados neste capítulo poderiam produzir.

3. SISTEMAS FEDERATIVOS E GOVERNOS LOCAIS

3.1 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (1789)

3.1.1 Aspectos gerais

Os Estados Unidos surgem como forma inédita de organização estatal no final do século XVIII. Promulgada em 1789, a Constituição substituiu os Artigos da Confederação, firmados logo após a independência da Coroa inglesa e considerados frágeis e inaptos a persecução das finalidades expansionistas e comerciais da nova nação que se originava. A pretensão do novo texto constitucional era assegurar a autonomia dos governos estaduais previamente soberanos e, simultaneamente, fundar um governo central forte, hábil à garantia da defesa externa e à construção de uma estrutura equânime para comércio interno e externo. A inovação foi permitir uma relação direta entre o governo central e os cidadãos. A ausência da intermediação das instituições locais em certas matérias garantiu agilidade ao governo central, que pode realizar as aspirações que a estrutura confederativa não fora capaz de efetivar. A garantia de que não haveria nenhuma hierarquia entre a União e os Estados se fez pelo delineamento constitucional dos âmbitos de ação das duas esferas: fixou-se um sistema de repartição de competências caracterizado pela atribuição de poderes à União e pela reserva de poderes não enumerados aos Estados. Assim, foi assegurada às subunidades nacionais ampla autonomia na criação das suas próprias instituições. A diversidade das instituições estaduais evidencia-se, por exemplo, na organização dos governos locais, aos quais as Constituições estaduais costumam distingui-los em diferentes classes, delegando poderes desiguais⁴³. Variações também são encontradas na organização do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, embora se exija que a divisão de poderes, por decisão da Suprema Corte, oriente-se pelo modelo presidencialista.

⁴³ Embora seja possível encontrar certa uniformidade na divisão dos governos locais em condados, *cities* e *towns*, o significado destes termos variam em cada Estado, que delegam diferentes atribuições para os governos locais, classificados, por sua vez, com base em diferentes critérios (TOMIO F. Federalismo, Municípios e Decisões Legislativas, p. 128).

3.1.2 Divisão político-territorial e repartição de competências

A Constituição norte-americana, como um acordo firmado por Estados, somente prevê a divisão político-territorial entre essas unidades constitutivas, embora existam outras conformações⁴⁴. Para a análise da divisão das atribuições administrativas e legislativas entre governo central e governos regionais, este estudo examinará somente as características da subunidade constitutiva prevista constitucionalmente – o Estado.

A repartição de competências entre governo central e subunidades consiste na enumeração dos poderes da União, reservando-se aos Estados os poderes não-enumerados. Deste modo, a Constituição enumera dezoito matérias de competência do Congresso nacional, em sua grande maioria referente a questões de soberania e comércio internacional e interestadual, evidenciando as razões políticas e econômicas da origem do sistema federativo norte-americano. Aos Estados, portanto, é reservado amplo espectro de atuação, tanto legislativa quanto administrativa. A iniciativa legislativa em matéria penal, civil, ambiental, eleitoral, embora possa contar com determinadas restrições da legislação federal (definição crimes federais, por exemplo) é estadual.

A representação estadual no Poder Legislativo federal é exercida por meio do Senado, composto por representantes eleitos para mandatos de seis anos, no número de dois por Estado, sendo que 1/3 da Casa deve ser renovada a cada dois anos (USC, art. I, seção 3). Contudo, a existência de ampla lista de atribuições comuns à Câmara dos Representantes, eleita e composta segundo critérios diversos⁴⁵, denota criação do Senado como uma Câmara revisora da legislação, ainda que originalmente representativa dos interesses estaduais.

No entanto, a literatura⁴⁶ demonstra que, passado mais de dois séculos da promulgação da Constituição, as características descentralizadoras originais foram abrandadas. A necessidade de atuação do governo central nas questões sociais,

⁴⁴ Além dos cinquenta Estados, existem duas *federacies*, três Estados associados, três *local home-rule territories*, três territórios não incorporados e cento e trinta comunidades indígenas reconhecidas (*Native American domestic dependent nations*). (WATTS, R. **Comparing federal systems**, p.32).

⁴⁵ A Casa dos Representantes (*House of Representatives*) é composta por representantes eleitos para mandatos de dois anos, sendo que o número de membros é estabelecido segundo o número de habitantes de cada Estado (USC, art. I, seção 2)

⁴⁶ Cf. SCHWARTZ, B. **O Federalismo Norte-Americano Atual**, p. 26-45; WALKER, D. **Toward a functioning federalism**, p-100-128; WATTS, R. **Comparing federal system**, p. 30; ANDERSON, G. **Federalismo**, p. 28.

particularmente em períodos de depressão econômica, e no desenvolvimento de políticas públicas em determinadas áreas, transformou o federalismo cooperativo para uma modalidade coercitiva de federalismo, embora, simultaneamente, ocorram pressões políticas para maior descentralização⁴⁷.

3.1.3 Governos locais

A estrutura dos governos locais é definida pelas Constituições estaduais e demais leis que eventualmente regulem o tema nos Estados. Como não há menção às instituições locais na Constituição federal norte-americana, as unidades constitutivas têm ampla liberdade na divisão político-administrativa do seu território. Podem, assim, conferir diferentes graus de autonomia e poder municipal, que podem ou não ser assegurados pelo texto constitucional estadual. Normalmente, as divisões administrativas territoriais são divididas em Condados (*County*) e Municipalidades (*Municipal ou township government*)⁴⁸.

Condado, na maior parte dos estados, designa governos locais aos quais as constituições e as leis estaduais atribuem a administração das divisões territoriais do Estado ou simplesmente a área referente a essas divisões, sem a exigência da presença de uma organização política responsável pela gestão da região. Municipalidades, por sua vez, normalmente indicam os governos locais formados pelas subdivisões dos condados, embora não sejam incomuns municípios cuja área extrapole os limites do condado. Segundo critérios estabelecidos nas legislações estaduais, as municipalidades são classificadas em diversas categorias, sendo as mais comuns *city, town, borough e village*⁴⁹. Essa extrema diversidade dificulta generalizações. Para fins comparativos, este estudo abordará a organização do poder local em dois estados: *New York e California*.

⁴⁷ WATTS, R. **Comparing federal systems**, p. 30.

⁴⁸ U.S CENSUS BUREAU. *Census of Governments, Individual State Descriptions*, p. V.

⁴⁹ U.S CENSUS BUREAU. *Census of Governments, Individual State Descriptions*, p. V-VI. Há, ainda, entidades locais responsáveis pela fiscalização ou realização de alguma atividade, denominadas distritos. Os mais comuns são os distritos escolares, responsáveis pela provisão da educação pública, mas há também distritos especiais, que podem se referir as mais variadas matérias: água, esgoto, bombeiros, etc. Como não são propriamente referentes a administração de uma divisão territorial do estados e são constituídas para a realização de atribuições específicas e limitadas, não serão abordadas nesse trabalho.

3.1.3.1 Estado de *New York*

Os governos locais do Estado de *New York* compreendem condados (*counties*), *cities*, *villages* e *towns*⁵⁰. Contudo, não há na Constituição estadual a fixação de diferentes estatutos de autonomia para tais governos⁵¹. A Constituição estadual, na verdade, embora assegure determinadas prerrogativas às unidades locais genericamente, como a eleição, pela população local, de corpos legislativos competentes para a aprovação de leis locais, atribui à Legislatura estadual a competência para a edição de leis referentes à criação e à organização das instituições locais⁵². Assim, asseguradas as garantias firmadas constitucionalmente, as atribuições podem ser alteradas por leis estaduais de caráter geral, dirigida a todos os governos locais ou a uma determinada categoria deles, ou mesmo de caráter específico, quando destinada a um ou a alguns governos locais⁵³.

Os condados correspondem às subdivisões administrativas maiores, responsáveis pela execução de serviços estaduais, que englobam as demais categorias de municipalidades⁵⁴. Originalmente pensados como instrumentos de atuação do governo estadual, atualmente os condados são concebidos como instância de comunicação entre as populações locais e o governo estadual, assumindo, deste modo, a posição de principal responsável pelo oferecimento de serviços públicos nas áreas urbanas⁵⁵.

As *cities*, ao lado das *villages* e *towns*, representam os governos locais de unidades territoriais inferiores à área do condado e são administradas, em sua maioria, por um prefeito (*mayor*) e por um conselho (*council*), embora as atribuições das autoridades variem conforme a *city*⁵⁶. A sua criação se realiza por lei estadual, normalmente mediante consulta a população local, contudo, as *cities* organizam-se por suas próprias cartas, diferentemente das *villages*, organizações locais administradas por uma câmara legislativa composta por cinco membros (incluído o

⁵⁰ STATE OF NEW YORK. **Local Government Handbook**, p. 29.

⁵¹ New York State Constitution, art. IX, seção 1.

⁵² New York State Constitution, art. IX, seções 2 e 3.

⁵³ New York State Constitution, art. IX, seção 3.

⁵⁴ A exceção é a cidade de New York que, inversamente, é formada por cinco condados. Contudo, apesar da igual denominação, os condados que formam essa cidade exercem funções diferentes dos demais condados do Estado. U.S CENSUS BUREAU. *Census of Governments, Individual State Descriptions*, p. 199; STATE OF NEW YORK. **Local Government Handbook**, p. 39.

⁵⁵ STATE OF NEW YORK. **Local Government Handbook**, p. 40 e 49.

⁵⁶ STATE OF NEW YORK. **Local Government Handbook**, p. 54.

prefeito) e disciplinadas por uma lei estadual única⁵⁷. Não há, no entanto, critérios populacionais ou territoriais para a constituição de um governo local como *village* ou *city*, nem a idéia de progressão ou conformação de uma a outra: há, por exemplo, *villages* com população superior a diversas *cities*⁵⁸. *Towns*, por sua vez, correspondem às áreas não ocupadas por *cities* ou reservas indígenas, englobando, portanto, as *villages*. Concebidos como subdivisões territoriais para facilitar a prestação de serviços públicos pelo Estado, variam quanto ao tamanho e à população e, assim, são agrupados em duas classes conforme define lei estadual⁵⁹. A administração, por sua vez, é exercida por um corpo legislativo e por um supervisor⁶⁰.

3.1.3.2 Estado de *California*

O Estado de *California* é dividido administrativamente em condados (*counties*), que, por sua vez, subdividem-se em cidades (*cities*)⁶¹, sendo ambos responsáveis, em princípio, pela prestação de serviços públicos locais, como transporte, água e energia elétrica⁶²

A formação e consolidação dos condados são disciplinadas, de modo uniforme, por lei estadual, porém a constituição estadual lhes assegura competência para a edição de suas próprias cartas orgânicas, desde que respeitadas exigências como a existência de um conselho, composto por ao menos cinco membros, um *sheriff* e um procurador distrital, todos escolhidos pela população local através de eleições⁶³.

As cidades, embora tradicionalmente empreguem a denominação *city* ou *town*, distinguem-se, legalmente, em duas espécies: cidades regidas por lei estadual geral (*General Law Cities*) ou cidades regidas por Carta Orgânica própria (*Charter Cities*) aprovada pela população local⁶⁴. Embora a criação das cidades e as suas

⁵⁷ STATE OF NEW YORK. **Local Government Handbook**, p. 51, 68-70.

⁵⁸ STATE OF NEW YORK. **Local Government Handbook**, p. 51.

⁵⁹ STATE OF NEW YORK. **Local Government Handbook**, p. 59.

⁶⁰ STATE OF NEW YORK. **Local Government Handbook**, p. 62.

⁶¹ California Constitution, art. 11, seções 1 e 2; U.S CENSUS BUREAU. Census of Governments, Individual State Descriptions, p. 23.

⁶² California Constitution, art. 11, seção 9.

⁶³ California Constitution, art. 11, seções 1, 3 e 4.

⁶⁴ U.S CENSUS BUREAU. Census of Governments, Individual State Descriptions, p. 23; California Constitution, art. 11, seção 5.

atribuições sejam definidas por lei estadual⁶⁵, a Constituição do Estado de *California* assegura a competência municipal na organização de força policial própria, na criação de sub-governos, na condução de suas eleições⁶⁶ e, além disso, determina que em caso de conflito com a Carta Orgânica do Condado, prevalece a da cidade⁶⁷.

3.2 AUSTRÁLIA (1901)

3.2.1 Aspectos gerais

O sistema federativo australiano, originado pela reunião de colônias britânicas sob a promulgação da Constituição Federal em 1901, procurou congregiar elementos do federalismo norte-americano, quanto à repartição de poderes, e do federalismo canadense, quanto ao sistema de governo. Assim, adotou-se, nos âmbitos federal e estadual, o sistema de governo parlamentarista combinado com a técnica de repartição de competências que lista os poderes da União e reserva aos Estados os poderes não enumerados.

3.2.2 Divisão político-territorial e repartição de competências

A federação australiana é constituída por seis Estados e nove Territórios (em sua maior parte ultramarino), incluído o Território da Capital Federal (*Australian Capital Territory*). A Constituição somente assegura autonomia aos Estados (ACA, seções 102 e 103), contudo três Territórios (*Australian Capital Territory*, *Norfolk Island* e *Northern Territory*) também contam com Poder Legislativo que, em sua maioria, é bicameral.

Os Estados têm sua autonomia garantida pela manutenção das constituições coloniais, anteriores à federação, conforme o disposto na Constituição federal (Seção 106, ACA), que, por sua vez, não define quais matérias legislativas são atribuições estaduais, mas estabelece exceções – dispositivos imprescindíveis a manutenção da unidade territorial e soberania nacional, como a proibição da organização de forças militares, da imposição de taxas a bens pertencentes à União, de consumo ou de alfândega e da concessão de subsídios para a produção ou para

⁶⁵ California Constitution, art. 11, seção 2.

⁶⁶ California Constitution, art. 11, seção 5.

⁶⁷ California Constitution, art. 11, seção 9.

a exportação de mercadorias (ACA, seções 90 e 114). Portanto, assim como nos Estados Unidos, as subunidades nacionais australianas podem atuar em áreas importantes, como penal e educacional, mas, na hipótese de divergência entre os dispositivos legais, é assegurada a prevalência da norma federal (ACA, seção 109).

A representação dos Estados no Poder Legislativo federal é exercida pelo Senado, composto por membros eleitos diretamente na circunscrição eleitoral estadual para mandatos de seis anos. O número de representantes por Estado é de doze, mas pode ser ampliado com a condição que a igualdade de representação seja mantida (ACA, seção 107).

Compõe também o Legislativo federal a Câmara de Representantes (*House of Representatives*), composta por membros eleitos diretamente pela população para mandatos de três anos, com possibilidade de dissolução da Câmara em tempo menor (ACA, seção 28). O número de representantes por Estado é definido proporcionalmente à população das unidades constitutivas, sendo que o número total deve ser, na medida do possível, o dobro do número de senadores (ACA, seção 24). A Constituição estabelece extensa lista de atribuições legislativas comuns a ambas as casas (ACA, seções 51 e 52), negando, no entanto, a possibilidade de o Senado iniciar emendar leis sobre taxaço e iniciar leis sobre receitas, verbas ou arrecadação (ACA, seção 53). Assim como a Câmara Alta norte-americana, o Senado australiano atua como uma Câmara revisora da legislação.

Além das atribuições legislativas comuns às Câmaras legislativas federais, o texto constitucional estabelece uma substancial lista de poderes concorrentes entre governo central e unidades constitutivas. Assim, incorporam-se elementos de um federalismo de integração, o que distancia a federação australiana do modelo clássico norte-americano, embora elementos dualistas permaneçam marcantes no arranjo administrativo⁶⁸. Decisões judiciais recentes, nesse sentido, têm salientado o caráter pragmático do federalismo australiano: casuísta, inclinado a solução de problemas práticos e não adstrito a dogmas teóricos⁶⁹.

⁶⁸ ANDERSON, G. **Federalismo**, p. 43.

⁶⁹ HOLLANDER, R.; PATAPAN, H. *Pragmatic Federalism: Australian Federalism from Hawke to Howard*, p. 291.

3.2.3 Governos locais

Não há menção aos governos locais na Constituição australiana que, em razão disso, contam com tratamento legal exclusivamente na legislação estadual. As poucas funções desempenhadas, a pequena população relativamente atendida, as limitadas fontes de recurso e o controle dos Estados são apontadas como algumas das razões para a desconsideração dos governos locais, pré-existentes à federação, na instituição do sistema federativo australiano em 1901⁷⁰. Assim, embora em termos legais evidencie-se a semelhança com a disciplina concedida aos governos locais nos Estado Unidos, que igualmente recebem tratamento exclusivo pela legislação estadual, a importância política das instituições locais era reduzida, tornando-as mais vulneráveis do que as existentes no sistema federal norte-americano⁷¹. Alterações legislativas recentes buscaram assegurar a autonomia dessas instituições na gestão da política local, contudo, muitas delas ainda atuam como extensões do aparato administrativo estadual⁷².

A inexistência de qualquer exigência constitucional de garantia de autonomia permitiu múltiplas conformações das organizações municipais, de diferentes denominações e *status* de autonomia, com tratamento legal disposto, quanto aos aspectos gerais, na Constituição estadual e, específicos, nas leis sobre governos locais⁷³. Para os fins deste trabalho, são analisadas as características gerais dos governos locais de *New South Wales* e *Queensland*, com base nas Constituições estaduais e leis de organização das municipalidades.

3.2.3.1 Estado de *New South Wales*

A existência de um sistema de governo local com atribuições específicas, administrado por um corpo de governantes eleitos ou nomeados é mencionada na Constituição estadual, que, no entanto, delega à lei estadual a tarefa de defini-lo

⁷⁰ MCNEILL, J. Local government in federal system. *In*: DOLLERY, B.; MARSHALL, N. (org.) **Australian local government**, p. 21.

⁷¹ MCNEILL, J. Local government in federal system. *In*: DOLLERY, B.; MARSHALL, N. (org.) **Australian local government**, p. 21.

⁷² MCNEILL, J. Local government in federal system. *In*: DOLLERY, B.; MARSHALL, N. (org.) **Australian local government**, p. 22.

⁷³ Ver DOLLERY, B.; MARSHALL, N. (org.) **Australian local government**. Nada impede, também, que outras leis referentes a temas específicos também deleguem poderes às instituições locais. Por exemplo, em *New South Wales*: Environmental Planning and Assessment Act (1979), Public Health Act (1991), Roads Act (1993), Nouxius Weed Act (1993), Impounding Act (1993).

pormenor⁷⁴. A norma que atualmente disciplina as instituições, promulgada em 1993, se propõe a dotar os Conselhos, denominação genérica para referir-se ao poder municipal, de capacidade para a oferta de bens e prestação de serviços úteis ao atendimento das necessidades locais e condições para a gestão de suas demais atividades em uma área (divisão administrativa territorial), que, por decisão do Executivo estadual, pode ser declarada cidade⁷⁵. Os objetivos traçados nessa lei para a atuação do Conselho, definido como órgão político do Estado, o delineiam como um canal de comunicação direto com a população e intermediário entre a população e o Estado, devendo, assim, manter tanto a comunidade local como o Estado informados de suas atividades⁷⁶. Os recursos financeiros para a realização de tais tarefas provêm do pagamento de tributos, empréstimos e demais encargos e investimentos. Os governos locais cobram, por exemplo, impostos sobre propriedades rurais, residências e comerciais⁷⁷.

O Conselho municipal, composto por vereadores e por um prefeito, é responsável pela realização de funções administrativas, normativas e de arrecadação de receitas⁷⁸, como atividades referentes à saúde pública, educação, cultura, esporte, meio-ambiente, transporte público, indústria, turismo, energia etc⁷⁹. O prefeito pode ser eleito pelos próprios vereadores, para mandato de um ano, ou diretamente pela população, para mandatos de quatro anos, se assim for decidido por referendo⁸⁰, enquanto os vereadores são sempre eleitos diretamente para mandatos de quatro anos⁸¹.

3.2.3.2 Estado de *Queensland*

Como *New South Wales*, o Estado de *Queensland* é dividido em áreas que, por exigência legal, devem ser administradas por governos locais classificados, a princípio, em quatro categorias, conforme atendam os requisitos legais⁸²: região

⁷⁴ Constitution Act 1902, State of New South Wales, seção 51.

⁷⁵ Local Government Act 1993, New South Wales, seção 7.

⁷⁶ Local Government Act 1993, New South Wales, seções 7 e 220.

⁷⁷ Local Government Act 1993, New South Wales, seções 491-504.

⁷⁸ Local Government Act 1993, New South Wales, seções 21-23A.

⁷⁹ Local Government Act 1993, New South Wales, seções 24-54B.

⁸⁰ Local Government Act 1993, New South Wales, seções 225, 226, 230 e 282.

⁸¹ Local Government Act 1993, New South Wales, seção 233.

⁸² Constitution of Queensland, seção 70, Local Government Act 1993, Queensland, seções 15-18. A lei pode prescrever outras categorias além das enumeradas pela lei de organização municipal de Queensland, conforme prevê a própria seção 18 do Local Government Act 1993 de Queensland.

(*region*), cidade (*city*), vila (*town*) e aldeia (*shire*). Administrado por um corpo de representantes eleitos, o governo local exerce atribuições legislativas (legislação de interesse local) e não legislativas (administração local, implementação de políticas etc)⁸³. Os recursos para a execução dessas tarefas provêm de tributos, destacadamente o imposto sobre propriedade imóvel, e de repasses estaduais. Como as municipalidades são criadas e extintas por lei estadual, portanto, dependentes da vontade da Assembléia legislativa, a sua configuração como entidade autônoma é prejudicada (embora a Constituição estadual estabeleça mais restrições para a extinção dos governos locais)⁸⁴. Ainda, o caso de incompatibilidade entre lei local e lei estadual é solucionado de plano pela lei de organização municipal, que afirma a prevalência da norma estadual⁸⁵.

A administração municipal é exercida por um prefeito e por vereadores, em número de cinco (caso regulamentação local não estabeleça número diverso), eleitos diretamente para mandatos de quatro anos⁸⁶.

3.3. ARGENTINA (1994)

3.3.1 Aspectos gerais

A federação argentina surge em 1853 com a promulgação da primeira Constituição, contudo, períodos de conturbação política com a ascensão de ditaduras militares e oligárquicas conduziram-na a um processo de centralização e a conseqüente descaracterização dos elementos federativos originais⁸⁷. Da sua promulgação até hoje, o texto constitucional argentino sofreu seis significativas mudanças. A última reforma, responsável pelo delineamento atual do Estado argentino, realizada em 1994, procurou reverter à tendência centrípeta por meio do fortalecimento dos elementos federais⁸⁸.

⁸³ Local Government Act 1993, Queensland, seções 20, 36

⁸⁴ Constitution of Queensland, seções 73-76.

⁸⁵ Local Government Act 1993, Queensland, seção 31.

⁸⁶ Local Government Act 1993, Queensland, seções 32 e 227.

⁸⁷ WATTS, R. **Comparing federal systems**, p. 47.

⁸⁸ WATTS, R. **Comparing federal systems**, p. 47.

3.3.2 Divisão político-territorial e repartição de competências

Mesmo após diversas reformas, a técnica de repartição de competências empregada denuncia a influência do modelo clássico norte-americano, com a enumeração dos poderes da União e reserva dos poderes não enumerados às províncias (CNA, art. 121). O artigo 75 da Constituição dispõe uma extensa lista de atribuições legislativas e administrativas do Congresso, que é formado pela Câmara de Deputados, com número de membros - eleitos pelas Províncias e pela Capital Federal para mandatos de quatro anos - definido segundo critérios populacionais (CNA, art. 45), e pelo Senado, composto por representantes – três por Província e três pela Capital Federal - eleitos para mandatos de seis anos, com renovação de 1/3 da Casa a cada dois anos (CNA, art. 54). Apesar da composição segundo critérios de representação diferentes, a incongruência no aspecto eleitoral não reflete uma diferença marcante nas atribuições das Câmaras Legislativas. Entre as faculdades comuns está a iniciativa legislativa em matéria aduaneira, civil, comercial, penal, trabalhista e de nacionalidade. Por sua vez, o rol reduzido de atribuições privativas e a possibilidade de propositura de leis⁸⁹, salvo exceções constitucionais, denotam a atuação do Senado como uma instância revisora.

Assim, inspiração no sistema federativo norte-americano e da pretensão em revigorar elementos federativos após sucessivas experiências não-democráticas parecem ter mitigado os componentes centralizadores, sobretudo no que diz respeito à atuação material governamental.

O tratamento constitucional é simétrico para todas as províncias, assegurando autonomia na criação de instituições, na edição da constituição provincial e na eleição dos governantes (CNA, arts. 5º, 122 e 123). Reserva-se, no entanto, a cidade de Buenos Aires um regime autônomo, com iniciativa legislativa privativa em determinadas matérias (CNA, art. 128).

A autonomia garantida constitucionalmente possibilitou a formação de diferentes estruturas institucionais, coexistindo Estados com Poder Legislativo

⁸⁹ A Câmara de Deputados tem iniciativa privativa de leis sobre contribuições e recrutamento de tropas (art. 52, CNA) e é responsável pela denúncia, perante ao Senado, em causas de responsabilidade ou por crimes comuns, do Presidente, Vice-Presidente, Chefe de Gabinete dos Ministros e membros da Corte Suprema (art. 53, CNA). O Senado é responsável, privativamente, pelo julgamento dos denunciados pela Câmara dos Deputados (art. 59, CNA) e pela autorização da declaração de estado de sítio, solicitado pelo Presidente da República, em caso de ataque internacional (art. 61, CNA).

unicameral e bicameral⁹⁰, regimes próprios de democracia⁹¹ (como consultas eleitorais, iniciativa popular e revogação de mandados) e diferentes arranjos na organização dos governos locais (art. 123, CNA).

3.3.3 Governos locais

A Constituição federal faz apenas três referências ao governo local (arts. 5º, 75, inciso 30, e 123). O dispositivo mais incisivo (art. 123) determina que as Constituições provinciais devem assegurar a autonomia municipal, incluídas as ordens institucional, política, administrativa, econômica e financeira. A regra é uma das inovações da reforma constitucional promovida em 1994 e representa, para doutrina constitucional⁹², um fortalecimento das instituições federais após sucessivos movimentos de centralização. A exigência, assim, implicaria no reconhecimento do governo local como instituição natural, necessária e não dependente de uma decisão arbitrária do constituinte estadual⁹³ e, posições mais radicais, compreendem a federação argentina como uma formação de ordem tripla, que congrega o Estado-nação, o Estado-província e o Estado-município⁹⁴. A intervenção por outro ente federativo, portanto, só seria admissível se para fortalecer o sistema federal⁹⁵. A interpretação da extensão da autonomia aos níveis institucional, administrativo, político, econômico e financeiro procura afirmar a competência do poder local de eleger governantes, coordenar instituições, arrecadar impostos, gerar rendas e gerir recursos. A regra foi recepcionada pelas Constituições de grande parte das

⁹⁰ Províncias com Poder Legislativo unicameral: Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, Santa Cruz, Terra Del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Províncias com Poder Legislativo bicameral: Buenos Aires, Catamarca, Entre Ríos, Mendoza, San Luis, Santa Fe, Salta.

⁹¹ SAGÜÉS, N. **Elementos de derecho constitucional**, p. 11.

⁹² SAGÜÉS, N. **Elementos de derecho constitucional**, p. 251; ZARINI, H. **Derecho constitucional**, p. 342.

⁹³ ZARINI, H. **Derecho constitucional**, p. 342. Uma importante mudança jurisprudencial ocorreu em 1989, antes da última reforma constitucional, quando a Suprema Corte argentina entendeu que os municípios têm origem constitucional, e não meramente legal. Deste modo, as províncias não poderiam dissolvê-los por simples vontade, nem privá-los de atribuições mínima necessárias ao desempenho de suas funções. "Rivaderner", ED, 133-536, citado por Sagüés (SAGÜÉS, N. **Elementos de derecho constitucional**, p. 249).

⁹⁴ Korn Villafañe e Bernad, citados por Sagüés (SAGÜÉS, N. **Elementos de derecho constitucional**, p. 248).

⁹⁵ SAGÜÉS, N. **Elementos de derecho constitucional**, p. 251.

províncias⁹⁶ que, respeitada a garantia, estabeleceram diferentes regimes nessa matéria por meio de uma Lei Orgânica de Municipalidades, pelo reconhecimento de que o fortalecimento da autonomia municipal não implica a concessão de um mesmo *status* jurídico a todas as entidades locais⁹⁷.

Para fins comparativos, este estudo abordará a organização do poder local em duas províncias entre as mais populosas, *Buenos Aires* e *Córdoba*.

3.3.3.1 Província de *Buenos Aires*

A província de *Buenos Aires* se divide territorial e administrativamente em *partidos*, que podem ser criados por lei ordinária estadual⁹⁸. A administração dos interesses e serviços locais de cada um desses departamentos é realizada por uma Municipalidade, composta por um departamento executivo unipessoal, exercido por um prefeito, e um departamento deliberativo, com seis vereadores no mínimo e, no máximo, vinte quatro (estabelecido segundo critérios populacionais), eleitos diretamente para mandatos de quatro anos, com metade da câmara renovada a cada dois anos⁹⁹.

A Constituição provincial atribui aos *partidos* a responsabilidade na administração dos interesses e dos serviços locais¹⁰⁰, definidos por lei estadual¹⁰¹ como regulamentação do funcionamento de estabelecimentos comerciais e industriais; conservação de estradas e do patrimônio histórico e cultural; proteção dos animais; criação de hospitais, bibliotecas; serviços de saúde e funerário etc. Os conflitos de competência e demais controvérsias são dirimidos pela Suprema Corte estadual que, no caso de nulidade da constituição do Conselho Deliberativo, autoriza a intervenção pelo Poder Executivo estadual¹⁰².

⁹⁶ Por exemplo, Constitución de Río Negro, art. 225; Constitución de Córdoba, art. 180; Constitución de La Rioja, art. 154; Constitución de Salta, art. 164; Constitución de Santiago Del Estero, art. 220, Constitución de San Juan, art. 241.

⁹⁷ ZARINI, H. **Derecho constitucional**, p. 342.

⁹⁸ A maioria dos partidos foram criados ou recepcionados pela Lei Orgânica de Municipalidades da província (Decreto-Ley nº 6.769/58). A lei não disciplina sobre a criação ou extinção de novas divisões administrativas, que têm sido criadas por lei ordinária estadual, como, por exemplo, leis nº Leis 10.469 (cria o Partido de Tres Lomas), 11.071 (cria o Partido de Florentino Ameghino), 11.584 (cria Partido de Punta Indio), 11.480 (cria o Partido de “Presidente Perón”).

⁹⁹ Constitución de la Provincia de Buenos Aires, arts. 190 e 191; Decreto-Ley nº 6.769/58 (Ley Orgánica de Municipalidades), arts. 1º e 2º.

¹⁰⁰ Constitución de la Provincia de Buenos Aires, arts. 190.

¹⁰¹ Decreto-Ley nº 6.769/58 (Ley Orgánica de Municipalidades), arts. 27 e 28.

¹⁰² Constitución de la Provincia de Buenos Aires, art. 196; Decreto-Ley nº 6.769/58 (Ley Orgánica de Municipalidades), arts. 261-265.

3.3.3.2 Província de Córdoba

A Província de Córdoba é dividida em departamentos, mas as unidades administrativas locais são os Municípios e as Comunas, definidas segundo o número de habitantes locais, e cujos territórios podem se estender por mais de um departamento. Assim, a Constituição provincial determina que assentamentos estáveis com população inferior a dois mil habitantes serão Comunas e que serão Municípios os que apresentarem população superior a esse número¹⁰³.

O reconhecimento de comunidades locais como Comunas exige edição lei estadual, após requisição da população local, atendidos os requisitos legais¹⁰⁴. Unidades administrativas mais simples¹⁰⁵, elas são governadas e administradas por uma comissão de três membros eleitos por votação direta, sendo que o mais votado será o Presidente. A competência normativa e administrativa da comissão é definida pela lei de organização municipal, que estabelece, entre suas atribuições (além das que venham a ser delegadas pelo governo provincial): a preservação dos recursos naturais e saúde pública; a promoção da educação, cultura e esporte; a elaboração do orçamento; a construção de obras públicas, etc¹⁰⁶.

Os Municípios, assentamentos estáveis com população superior a dois mil habitantes, também são reconhecidos por lei estadual, mas segundo procedimento diverso ao utilizado para as Comunas¹⁰⁷. A lei de organização municipal determina, ainda, que os Municípios com população superior a dez mil habitantes serão considerados cidades, concessão que implica na possibilidade, garantida pela Constituição provincial, de elaborar Lei Orgânica Municipal própria¹⁰⁸. A forma de governo municipal é facultativa, com a possibilidade de se optar por um Conselho Deliberativo, constituído por vereadores, e um Departamento Executivo, a cargo de um Prefeito, ou por um sistema de comissão¹⁰⁹. Em ambos os sistemas é assegurado o voto direto e o número de representantes do Conselho Deliberativo ou

¹⁰³ Constitución de la Provincia de Córdoba, arts. 181 e 194.

¹⁰⁴ Ley nº 8.102 (Regimén de Municipios e Comunas), arts. 5º, 188, 189 e 190; Constitución de la Provincia de Córdoba, art. 194.

¹⁰⁵ Ley nº 8.102 (Regimén de Municipios e Comunas), arts. 192 e 193; Constitución de la Provincia de Córdoba, art. 194.

¹⁰⁶ Ley nº 8.102 (Regimén de Municipios e Comunas), art. 197.

¹⁰⁷ Ley nº 8.102 (Regimén de Municipios e Comunas), art. 3º.

¹⁰⁸ Ley nº 8.102 (Regimén de Municipios e Comunas), art. 2º; Constitución de la Provincia de Córdoba, art. 181.

¹⁰⁹ Ley nº 8.102 (Regimén de Municipios e Comunas), art. 9º.

da Comissão é definido segundo critérios populacionais¹¹⁰. Entre as atribuições do Município, além das comuns à organização comunal, estão a possibilidade de regular o regime eleitoral, de remover membros do Tribunal de Contas Municipal, de iniciar comissão investigativa para infrações administrativas, de elaborar a Lei Orgânica Municipal, no caso de Municípios com população superior a dez mil habitantes¹¹¹.

3.4 ÍNDIA (1950)

3.4.1 Aspectos gerais

A Índia é tradicionalmente apontada pela literatura como caso exemplar dos benefícios do sistema federativo para a garantia da unidade territorial e das instituições democráticas em uma sociedade multicultural. O principal desafio da Constituição indiana foi a criação de uma democracia estável em uma sociedade marcada por clivagens culturais, sociais e econômicas apenas três anos após a independência da Coroa Inglesa em 1947. O federalismo foi a fórmula encontrada para solucionar o paradoxo entre unidade e diversidade; questão que anteriormente havia levado o governo britânico a se valer de elementos federativos, com o *Government of India Act*, em 1935¹¹², embora as divisões administrativas estabelecidas desconsiderassem diferenças lingüísticas¹¹³. A Constituição de 1950, assim, amparou-se na clivagem lingüística ao fixar limites estatais e concedeu poderes excepcionais à União de caráter interventivo, para garantir a coesão sem eliminar a diversidade. Porém, a base étnico-lingüística de muitos estados e as poderosas forças regionais atenuaram, na prática, os elementos centralizadores¹¹⁴. Além disso, a minúcia e a extensão da Lei Fundamental denotam preocupação na fixação dos limites de atuação dos entes constitutivos, de modo a garantir o sistema federativo.

¹¹⁰ Ley nº 8.102 (Regimén de Municipios e Comunas), arts. 9º, 12 e 51; Constitución de la Provincia de Córdoba, art. 180.

¹¹¹ Ley nº 8.102 (Regimén de Municipios e Comunas), arts. 30 e 37.

¹¹² WATTS, R. **Comparing Federal Systems**, p. 36.

¹¹³ LIJPHART, A. **Modelos de democracia**, p. 223.

¹¹⁴ WATTS, R. **Comparing federal systems**, p. 37.

3.4.2 Divisão político-territorial e repartição de competências

A federação indiana é composta por vinte e oito Estados, seis Territórios e o Território da Capital Nacional. A divisão de competências entre as unidades constitutivas e a unidade central é fixada por três listas exaustivas de matérias legislativas, segundo um sistema de repartição integral¹¹⁵.

A primeira lista estabelece os poderes legislativos exclusivos da União (incluídas atribuições características dos governos centrais em federações, como defesa, cidadania, extradição e moeda, e demais prerrogativas não necessariamente essenciais ao governo federal, como a taxaço de determinados produtos) e determina que as demais matérias não enumeradas são também de competência exclusiva da União. A segunda lista, por sua vez, fixa os poderes exclusivos dos Estados. Por fim, a terceira lista expõe as atribuições legislativas concorrentes entre o poder central e as subunidades.

Embora garantida a autonomia dos Estados, o texto constitucional fixa limites rígidos para a organização das instituições estaduais, delineando a conformação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário das subunidades nacionais. As descrições e exigências são pormenorizadas e praticamente impossibilitam a inovação institucional. Determina, por exemplo, que o Poder Executivo é exercido por um Governador, nomeado pelo Presidente, que igualmente pode destituí-lo do cargo (CI, arts. 153-158). O Governador, juntamente com a Assembléia Legislativa (*Legislative Assembly*) ou, em alguns Estados, com o Conselho Legislativo (*Legislative Council*) e Assembléia Legislativa, compõem o Poder Legislativo estadual¹¹⁶. A Assembléia Legislativa é composta por número de membros entre sessenta e quinhentos, eleitos diretamente para mandatos de cinco anos, mas pode ser dissolvida em período inferior (arts. 170 e 172, CI). O Conselho Legislativo, por sua vez, é composto por membros eleitos segundo critérios diversos¹¹⁷ para

¹¹⁵ HORTA, R. **Direito Constitucional**, p. 344.

¹¹⁶ A Constituição federal determina que terão Poder Legislativo bicameral os Estados de Andhra Pradesh, Bihar, Madhya Pradesh, Maharashtra, Karnataka e Uttar Pradesh; nos demais, o Poder Legislativo é unicameral (CI, art. 168).

¹¹⁷ A Constituição federal estabelece que, conforme for possível: 1/3 dos membros são eleitos por integrantes das municipalidades, conselhos distritais ou qualquer outra autoridade local; 1/12 dos membros são eleitos por pessoas graduadas em universidades indianas ou cujas qualificações foram definidas pelo Parlamento como equivalente à graduação; 1/12 dos membros são eleitos por pessoas que tenham se engajado no ensino não inferior ao secundário; 1/3 dos membros são eleitos pelos representantes da Assembléia Legislativa; as vagas restantes são preenchidas por pessoas indicadas pelo governador (CI, art. 171).

mandatos de seis anos, não sujeitos à dissolução e com renovação de 1/3 da Casa a cada dois anos (arts. 171 e 172, CI).

A representação dos Estados no Legislativo federal é exercida pelo Conselho de Estados (*Rajya Sabha* ou *Council of States*), constituído por doze membros nomeados pelo Presidente e até duzentos e trinta e oito membros eleitos indiretamente pelas Assembléias estaduais e dos Territórios da União para mandatos de seis anos (CI, art. 80), com 1/3 da Casa renovada a cada dois anos (CI, art. 83). Integra também o Poder Legislativo Federal a Câmara de Representantes, composta por até quinhentos e trinta membros eleitos diretamente nas circunscrições eleitorais estaduais e até vinte membros eleitos para representar os Territórios da União (CI, art. 81).

Por ser eleita pelo Legislativo estadual, a Câmara Alta aparece mais ligada, ao menos teoricamente, ao princípio de representação dos interesses territoriais do que as demais federações comparadas, ainda que as atribuições comuns a ambas as casas sejam extensas, reservando-se a Câmara Baixa a iniciativa de “*money bills*” (CI, art. 109), assim denominados os projetos de leis referentes a finanças públicas

3.4.3 Governos locais

A Constituição indiana atribui aos Estados a competência legislativa exclusiva sobre a organização dos governos locais¹¹⁸, mas reserva dois minuciosos capítulos para tratar dos seus aspectos institucionais gerais¹¹⁹. Assim, restringe a atuação estadual na matéria, que deve organizar seus governos locais como *panchayats*, se localizados em área rural, ou como municipalidades, caso se situem em áreas urbanas¹²⁰.

Os *panchayats* são instituições de autogoverno em áreas rurais organizados em três níveis conforme a área abrangida: local (*village panchayat*), intermediário (*intermediate level panchayat*) e distrital (*district panchayat*)¹²¹. A administração é exercida por um Presidente (*chairperson*), que pode ser eleito diretamente pela população no nível local e, nos demais âmbitos, eleitos pelos presidentes dentre os

¹¹⁸ CI, Seventh Schedule, List II, 5.

¹¹⁹ CI, Part IX e Part IXA.

¹²⁰ CI, arts. 243 e 243Q.

¹²¹ CI, arts. 243, 243B e 243C.

próprios presidentes do nível inferior¹²². As atribuições dos *panchayats*, assim como o modo de eleição das autoridades locais e poderes de tributação, são definidas por lei estadual¹²³.

As municipalidades, por sua vez, correspondem às esferas de autogovernos nas áreas urbanas¹²⁴. Diferentemente dos *panchayats*, não têm a prerrogativa de autogoverno assegurada constitucionalmente¹²⁵. No entanto, a inclusão da Parte IXA, referente à organização dos governos locais em áreas urbanas, pela Emenda Constitucional n. 74 de 1992, denota a tendência de extensão dessa qualidade também às municipalidades. Deste modo, as municipalidades são distinguidas constitucionalmente em *Nagar Panchayats*, Conselhos Municipais e Corporações Municipais¹²⁶.

As *Nagar Panchayats* são as municipalidades localizadas no território de transição entre as áreas urbana e rural. A administração é exercida por um Presidente e um Conselho, com membros eleitos e nomeados¹²⁷.

Os Conselhos Municipais (*Municipals Councils*) são as organizações locais destinadas ao governo de pequenas áreas urbanas, disciplinadas por uma lei estadual uniforme¹²⁸. Contudo, a Constituição federal traça algumas exigências básicas, como o exercício do governo local por um Presidente, eleito direta ou indiretamente, e Vereadores (*Councillors*) eleitos pela população local. Ainda, auxiliam o governo Comitês, que se destinam a gerência de determinado setor, e um Diretor (*Executive/Chief Officer*), que trata das questões internas da administração pública¹²⁹.

Por fim, as Corporações Municipais (*Municipals Corporations*) são os governos locais de grandes áreas urbanas. A composição do governo é semelhante aos Conselhos Municipais, mas aqueles detêm maior autonomia na medida em que se comunicam diretamente com o governo central, sem intermediação dos funcionários dos distritos (divisões administrativas estaduais controladas diretamente pelo Governo Estadual), como ocorre com as demais instituições de autogoverno

¹²² CI, art. 243C.

¹²³ CI, arts. 243H e 243G.

¹²⁴ CI, art. 243Q.

¹²⁵ CI, art. 40.

¹²⁶ CI, art. 243Q.

¹²⁷ CI, arts. 243Q e 243R.

¹²⁸ O tempo de mandato, o número de representantes e os comitês obrigatórios são, por exemplo, disciplinados por Lei Estadual.

¹²⁹ CI, arts. 243Q, 243R e 243ZA.

municipal. Assim, possuem um departamento deliberativo, constituído por uma Câmara de Vereadores (*Corporation Council*), com membros eleitos e nomeados e pelo Prefeito (*Mayor*), representante eleito pelos Vereadores para a gerência interna da administração pública, com mandatos de um ano com a possibilidade de renovação, e um departamento Executivo, constituído por um Comissário Municipal (*Municipal Commissioner*), responsável pela execução de políticas, e outras autoridades conforme a lei estabelecer¹³⁰.

3.5 BRASIL (1988)

3.5.1 Aspectos gerais

O nascimento do federalismo brasileiro é datado em 1889, com a proclamação da República, mas o arranjo político-institucional forjado a partir do período regencial (1831-1837) já era marcado pelo federalismo, com a autonomia provincial consagrada pelo Ato Adicional de 1834¹³¹. Esse federalismo é elaborado com a Constituição 1891, que define a República Brasileira como a união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias. Esse sistema subsistiu nos textos constitucionais posteriores, contudo as experiências ditatoriais em 1937 e 1964 implicaram em extensa concentração de poderes no âmbito federal e conseqüente enfraquecimento da autonomia estadual, embora formalmente a estrutura federativa tenha sido mantida.

O sistema federativo atual foi delineado pela Constituição Federal promulgada em 1988, durante o processo de democratização que findou o período ditatorial iniciado em 1964. O novo pacto federativo procurou, assim, após extensa fase de

¹³⁰ Cf, arts. 243Q, 243R e 243ZA.

¹³¹ Assim, Nunes (NUNES, J. de C. **Do Estado Federado e sua Organização Municipal**, p. 55) e Riker (ARRETCHE, M. **Federalismo e Democracia no Brasil**, p. 23). Recentemente, Dolhnikoff afirma que “O contexto que se apresentava no início do século XIX tornava atraente aos diversos grupos o compromisso com a construção de um Estado com hegemonia sobre todo o território luso-americano, condição para a continuidade da ordem escravista. Dessa forma, os grupos provinciais acabaram se envolvendo com a construção do Estado, mas ao fazê-lo impuseram uma organização institucional que preservava o controle de cada um deles sobre sua província e, ao mesmo tempo, lhes conferia poder de influência no governo central. A fórmula considerada satisfatória foi concretizada com o Ato Adicional de 1834. A autonomia provincial era consagrada ao mesmo tempo em que se garantiam ao governo central os recursos para manter a unidade nacional” (DOLHNIKOFF, M. **O pacto imperial**, p. 285).

centralização política, favorecer as unidades constitutivas, como forma de legitimar a redemocratização e reestruturar o Estado¹³².

3.5.2 Divisão político-territorial e repartição de competências

A federação brasileira é composta por União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Além desses entes federativos, a Constituição prevê a possibilidade de criação de Territórios Federais como descentralização administrativo-territorial da União, contudo, não há atualmente conformações autárquicas desta modalidade.

A inovação do texto constitucional de 1988 foi atribuir aos Municípios o *status* de ente federativo considerados por todas as demais Cartas até então, com exceção da Constituição de 1937, como organizações políticas autônomas¹³³. Estabeleceu, assim, três níveis políticos autônomos, criando um arranjo institucional extremamente peculiar sem paralelo em outras federações¹³⁴.

A distribuição constitucional de competências legislativas e administrativas estrutura um sistema em que convivem competências privativas (atribuídas a um único ente federativo e repartidas horizontalmente) e concorrentes (conferidas a mais de um ente federativo simultaneamente e repartidas verticalmente). Assim, divide as competências legislativas em: (1) competência legislativa privativa da União, composta por vinte e nove matérias com possibilidade de delegação normativa aos Estados, mediante lei complementar (CF, art. 22); (2) competência legislativa remanescente dos Estados (CF, art. 25, §1) e, por fim, (3) competência legislativa concorrente (CF, art. 24), que somam um total de dezesseis matérias. Já as competências administrativas são distinguidas em: (1) competências administrativas privativas da União (CF, art. 21), com vinte e cinco matérias; e (2) competências administrativas comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (CF, art. 23). Por fim, atribui competências legislativas (legislação de interesse local) e administrativas aos Municípios (CF, art. 30), configurando um quadro de repartição de competências estruturado por meio de uma técnica que

¹³² SOUZA, C. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças, p. 547.

¹³³ TOMIO, F. R. L. Federalismo, Municípios e Decisões Legislativas, p. 123.

¹³⁴ TOMIO, F. R. L. Instituições, processo decisório e relações executivo-legislativo nos Estados, p. 1.

enumera os poderes da União e Municípios, restando aos Estados os poderes remanescentes¹³⁵.

A garantia de autonomia para Estados e Municípios, no entanto, não garante liberdade na organização institucional dessas entidades. As Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais estão adstritas a extensa disciplina do texto constitucional federal. Assim, o Poder Executivo estadual é exercido por um Governador, com mandato de quatro anos e possibilidade de reeleição, e o Poder Legislativo, por uma Assembléia composta por membros eleitos para mandatos de quatro anos. Do mesmo modo, nem a iniciativa legislativa de cada um dos poderes pode ser alterada por Constituição ou lei estadual e mesmo a organização burocrática do funcionalismo seguem a mesma institucionalidade, na qual mesmo detalhes jurídicos são reproduzidos¹³⁶.

A representação estadual no Parlamento Federal é exercida pelo Senado Federal, composto por três representantes eleitos por Estado, totalizando oitenta e um senadores, para mandatos de oito anos. Assim como a Câmara de Deputados, com que forma o Congresso Nacional, conta com atribuições privativas. Contudo, tais prerrogativas não versam sobre questões propriamente particulares aos interesses dos Estados, o que caracteriza a sua atuação mais como câmara legislativa revisora.

3.5.3 Governos locais

Como dito anteriormente, a Constituição de 1988 inovou ao elevar o Município de organização política autônoma para ente federativo, conformação inexistente nas demais federações comparadas. Contudo, simultaneamente à universalização da autonomia municipal, a organização das instituições locais é pormenorizada no texto constitucional, independentemente de extensão geográfica, densidade populacional etc. A capacidade de organização e ação nas dimensões política, administrativa e financeira é exercida conforme o modelo único definido constitucionalmente.

O Município é regido por Lei Orgânica votada em dois turnos e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Legislativa Municipal (CF, art. 29), que deve

¹³⁵ SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, p. 479.

¹³⁶ TOMIO, F. R. L. Medidas Provisórias, iniciativas e decisões legislativas no processo decisório estadual catarinense. In: CARREIRÃO, Y. de S.; BORBA, J. (org). **Os Partidos na Política Catarinense**, p. 95.

atender exigências do texto constitucional quanto à forma e ao momento de eleição dos governantes e a sua posse e subsídios, ao número de vereadores; à iniciativa legislativa popular em determinadas hipóteses; à competência para julgamento do prefeito e as hipóteses de perda de mandato; aos tributos cobrados etc. Assim, todos os Municípios elegem um Poder Executivo, formado pelo Prefeito, e um Poder Legislativo, que consiste numa Câmara de Vereadores cujo número de membros é determinado conforme o número de habitantes; ambos eleitos diretamente para mandatos de quatro anos.

As atribuições constitucionais ao ente municipal asseguram a autonomia nas dimensões financeira, política e administrativa. Deste modo, os Municípios podem, por exemplo, criar e suprimir distritos, instituir e arrecadar tributos de sua competência, legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber (CF, art. 30). A garantia de geração de renda própria, além de repasses obrigatórios por parte do Estado e da União, permitem a gestão efetiva dos negócios municipais pela entidade local, embora a real capacidade varie conforme o potencial sócio-econômico de cada Município.

4. CONCLUSÃO

A comparação e a descrição das características institucionais gerais dos governos locais dos sistemas federativos comparados permitem a formulação das seguintes conclusões:

1) A diversidade constatada demonstra a insuficiência de modelos interpretativos que tomem por parâmetro uma forma modal de federalismo – como o método *USA*-centrado, proposto por Riker e Wheare, empregado pelos primeiros estudos comparativos de federações. A alternativa de Stepan relativa à construção de um *continuum*, nesse sentido, aparece como proposta mais apta a abarcar a diversidade institucional federativa.

2) A variação institucional quanto à organização dos governos locais aparece não só como resultado da competência estadual na matéria, mas também da ausência de tratamento na Constituição federal. Na Índia, única entre as federações que minudencia o governo local no texto constitucional e, ao mesmo tempo, atribui aos Estados a competência para a organização dos demais aspectos, a organização das instituições locais limita-se a dois modelos gerais, conforme a área em que se localizem.

3) A exigência no texto constitucional federal da criação e organização de governos locais nas subunidades nacionais garante a institucionalização, mas não ampla autonomia, do ponto de vista normativo. As prerrogativas dos governos locais analisados nos EUA e Austrália são maiores que as dos governos locais indianos, embora tais instituições só sejam previstas pela Constituição estadual nos EUA e por lei estadual na Austrália, ao invés de pormenorizados na Constituição federal, como na Índia.

4) A atribuição do *status* de ente federado ao Município brasileiro, com a conseqüente garantia da ampla lista de prerrogativas asseguradas, o posiciona como o mais autônomo entre os governos locais comparados. Embora eventualmente seja possível nas federações em que o tratamento do ente local é competência privativa dos Estados municipalidades com lista de prerrogativas mais amplas que o Município brasileiro, a institucionalização é baixa e tais atribuições não são garantidas e sim delegadas: podem, portanto, ser suprimidas pelo Estado. Somente no Brasil o ente local é equiparado à União e aos Estados e todos os governos locais detêm, do ponto de vista normativo, as mesmas prerrogativas e

garantias, independentemente de extensão territorial, quantidade populacional e complexidade socioeconômica

REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, F. L. **Os Barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: HUCITEC, 1998.
- ARRETCHE, M. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 15, n. 4, Dec. 2001.
- ANDERSON, G. **Federalismo**: uma introdução. São Paulo: Editora FGV, 2009.
- BASTOS, C. R. **Curso de Direito Constitucional**. 20. ed. atual. São Paulo: Editora Saraiva, 1999.
- CARREIRÃO, Y. de S.; BORBA, J. (org.). **Os Partidos na Política Catarinense**: Eleições, Processo Legislativo, Políticas Públicas. Florianópolis: Editora Insular, 2006.
- CAVALCANTI, A. **Regime Federativo e a República Brasileira**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983.
- CORRALLO, G. **A autonomia municipal como um direito fundamental na Constituição Brasileira**. 305 f. Tese (Doutorado em Direito) - Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.
- DAHL, R. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Edusp, 2005.
- DOLHNIKOFF, M. **O pacto imperial**: origens do federalismo no Brasil. São Paulo: Globo, 2005.
- DOLLERY, B.; MARSHALL, N. **Australian local government**: reform and renewal. Melbourne, Australia: Macmillan Education Australia, 1997. Disponível em: <http://books.google.com/books?id=S_XqbJ3ViuoC&lpg=PP1&dq=Australian%20local%20government&hl=pt-BR&pg=PR2#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 20/08/2010.
- FERREIRA FILHO, M. G. **Curso de Direito Constitucional**. 35 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.
- FERRARI, R. M. M. N. **Controle da Constitucionalidade das Leis Municipais**. 3 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.
- FERRARI, R. M. M. N. **Direito Municipal**. 2 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.
- FREY, K. Descentralização e poder local em Alexis de Tocqueville. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 15, Nov. 2000.
- HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. **O Federalista**. Belo Horizonte: Editora Líder, 2003.
- HOLLANDER, R. e PATAPAN, H. Pragmatic Federalism: Australian Federalism from Hawke to Howard. **Australian Journal of Public Administration**, 66, 3: 280-297.

Disponível em: < <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-8500.2007.00542.x/pdf>>. Acesso em: 25/06/2010.

HORTA, R. M. **Direito Constitucional**. 3. ed., rev., atual. e ampl., Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

KAUFMAN, H. **Politics and Polices in State and Local Governments**. Englewood Cliffs, New Jersey, USA: Yale University, 1963.

LIJPHART, A. **Modelos de Democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. RJ: Civilização Brasileira, 2003.

MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal brasileiro**. 12 ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2001.

MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MORAES, M. R. **As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha**: uma análise econômico-institucional. São Paulo: Konrad Adenaur, 2001.

NEIVA, P. R. P. Os determinantes da existência e dos poderes das câmaras altas: federalismo ou presidencialismo?. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, 2006.

NICE, D. C. **Federalism**: The Politics of Intergovernmental Relations. New York: St. Martin's Press, 1987.

NUNES, J. de C. **Do Estado Federado e sua Organização Municipal**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982.

ORTOLAN, M. A. B.; CAMARGO, F. S. de. Análise Comparativa dos Modelos de Repartição de Competências nos Estados Federados. In. 7º ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 2010. **Anais...** Disponível em: < http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2010/arquivos/12_7_2010_10_58_30.pdf>. Acesso em: 05/10/2010.

OSTROM, V. **The Meaning of American Federalism**: constituting a Self-Governing Society. San Francisco: ICS Press, 1991.

RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, 24, p. 9-27, jun. 2005.

ROUSSEAU. **O Contrato Social**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

SAGÜÉS, N. P. **Elementos de derecho constitucional**. Tomo 2. 3 ed. atual. e ampl. Ciudad de Buenos Aires: Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 1999.

SCHWARTZ, B. **O federalismo norte-americano atual**: uma visão contemporânea. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.

SEERVAI, H. M. **El federalismo en la India**. México: UNAN - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1976.

SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 29 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007.

SOUZA, C. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, 2001 .

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005.

STATE OF NEW YORK. **Local Government Handbook**. 5. ed. New York, USA: Department of State, 2008. Disponível em: <http://www.dos.state.ny.us/LG/publications/Local_Government_Handbook.pdf>. Acesso em: 01/10/2010.

STEPAN, A. 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, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000200001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22/06/2010.

TOMIO, F. R. L. Autonomia municipal e criação de governos locais. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**. Curitiba, 42, 2005.

TOMIO, F. R. L. Federalismo, municípios e decisões legislativas. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, 24, p. 123-148, jun. 2005.

TOMIO, F. R. L. **Instituições, Processo Decisório e Relações Executivo-Legislativo nos Estados**: Estudo Comparativo sobre o Processo de Criação de Municípios Após a Constituição de 1988. 300 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Departamento de Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

TSEBELIS, G. **Atores com poder de veto**: como funcionam as instituições políticas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

TSEBELIS, G. **Jogos Ocultos**: escolha racional no campo da política comparada. São Paulo: Edusp, 1998.

WALKER, D. B. **Toward a Functioning Federalism**. Cambridge, USA: Winthrop Foundations of Public Management Series, 1981.

WATTS, R. L. **Comparing federal systems**. 3. ed., Kingston: McGill-Queen's University Press, 2008.

WEFFORT, F. C. (org.). **Os Clássicos da Política**: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, "O Federalista" v. 1. 13 ed. 13. reimp. São Paulo: Editora Ática, 2006.

WILHELM, H.; CARNEIRO, J. M. B. **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Konrad Adenauer, 2001.

ZARINI, H. J. **Derecho constitucional**. 2. ed. atual. e ampl. Ciudad de Buenos Aires: Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 1999.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

ARGENTINA. Constituição (1994). **Constitución Nacional**, Argentina, 1994. Disponível em: < <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/cuerpo1.php>>. Acesso em: 22/06/2010.

ARGENTINA. PROVINCIA DE BUENOS AIRES . Constituição (1994). **Constitución de la Provincia de Buenos Aires**, Provincia de Buenos Aires, 1994. Disponível em: < <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/constitucion/cpppal.htm> >. Acesso em 22/06/2010.

ARGENTINA. PROVINCIA DE BUENOS AIRES. Lei (1958). **Decreto-Ley nº 6.769/58 (Ley Orgánica de Municipalidades)**, Provincia de Buenos Aires, 1994. Disponível em: <<http://www.villegas.gov.ar/images/stories/hcd/leyorganica.pdf>>. Acesso em 22/06/2010.

ARGENTINA. PROVINCIA DE CÓRDOBA. Constituição (1984). **Constitución de la Provincia de Cordoba**, Provincia de Córdoba, 1984. Disponível em: < <http://www.legiscba.gov.ar/Docs/Constituci%F3n%20de%20la%20Provincia%20de%20C%F3rdoba.pdf>>. Acesso em: 22/06/2010.

ARGENTINA. PROVINCIA DE CÓRDOBA. Lei (1991). **Ley nº 8.102 (Regimén de Municipios e Comunas)**, Provincia de Córdoba, 1999. Disponível em: < http://www.mininterior.gov.ar/municipios/archivos_regimen/Ley_Organica_Cordoba.pdf>. Acesso em: 22/06/2010.

AUSTRALIA. Constituição (1901). **Commonwealth Of Australia Constitution Act**, Australia, 2003. Disponível em: <<http://www.aph.gov.au/senate/general/constitution/index.htm>>. Acesso em: 22/06/2010.

AUSTRALIA. STATE OF NEW SOUTH WEALES. Constituição (1902). **New South Weales Constitution Act**, Australia, New South Weales, 2010. Disponível em: <>. Acesso em: 24/06/2010.

AUSTRALIA. STATE OF NEW SOUTH WEALES. Lei (1993). **Local Government Act**, Australia, New South Weales, 1993. Disponível em: < http://www.austlii.edu.au/au/legis/nsw/consol_act/lga1993182/ >. Acesso em: 24/06/2010.

AUSTRALIA. STATE OF QUEENSLAND. Constituição (2001). **Constitution of Queensland**, Australia, Queenslad, 2010. Disponível em: < <http://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/CURRENT/C/ConstofQA01.pdf>>. Acesso em: 24/06/2010.

AUSTRALIA. STATE OF QUEENSLAND. Lei (2009). **Local Government Act**, Australia, Queensland, .2009 Disponível em: <

<http://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/ACTS/2009/09AC017.pdf>>. Acesso em: 25/06/2010.

INDIA. Constituição (1947). **Constitution of India**. India, 2008. Disponível em: <<http://lawmin.nic.in/coi/coiason29july08.pdf>>. Acesso em: 10/06/2010.

UNITED STATES OF AMERICA. STATE OF NEW YORK. Constituição (1938). **New York State Constitution**, New York, USA, 01 jan. 2010. Disponível em: <<http://www.dos.state.ny.us/info/constitution.htm>>. Acesso em 20/06/2010.

UNITED STATES OF AMERICA. STATE OF CALIFORNIA. Constituição (1879). **Constitution of California**, California, USA. Disponível em: <<http://www.leginfo.ca.gov/const-toc.html>>. Acesso em: 20/06/2010.

UNITED STATES OF AMERICA. Constituição (1787). **United States Constitution**, Washington, USA. Disponível em: <<http://www.usconstitution.net/const.html>>. Acesso em: 20/06/2010.

ANEXOS

ANEXO 1 - PRERROGATIVAS DOS GOVERNOS LOCAIS (ARGENTINA)

ARGENTINA				
Estado/Provincia		Buenos Aires	Córdoba	
Organização local		Partidos	Municípios	Comunas
Autonomia Financeira	Renda própria (instituição e arrecadação de tributos)	Máxima (CPBA, arts. 192, 5 e 193, 2)	Máxima (CPC, art. 180)	Parcial (lei estadual)
Autonomia Administrativa	Organização e prestação de serviços locais	Máxima (CPBA, arts. 190 e 194)	Máxima (CPC, arts. 180 e 185)	Máxima (lei estadual)
Autonomia Política	Auto-organização (Lei Orgânica Própria)	Nada (CPBA, arts. 191 e 192)	Parcial – se reconhecidos como cidades (CPC, arts. 181 e 183)	Nada
	Eleição dos representantes locais	Máxima (CPBA, arts. 190 e 191)	Máxima (CPC, art. 180)	Máxima (CPC, art. 194)
	Iniciativa legislativa de interesse local	Parcial (CPBA, art. 192, 6)	Máxima (CPC, arts. 180 e 183)	Parcial (lei estadual)

Fontes: *Constitución Nacional de la Argentina* (1994); *Constitución de la provincia de Buenos Aires* (1994); *Constitución de la provincia de Córdoba* (1994); *Ley n. 8.102, Provincia de Córdoba (Regimén de Municipios e Comunas)*.

ANEXO 2 - PRERROGATIVAS DOS GOVERNOS LOCAIS (AUSTRÁLIA)

AUSTRÁLIA			
Estado		<i>New South Weales</i>	<i>Queensland</i>
Organização local		<i>City</i>	<i>City</i>
Autonomia Financeira	Renda própria (instituição e arrecadação de tributos)	Parcial (lei estadual)	Parcial (lei estadual)
Autonomia Administrativa	Organização e prestação de serviços locais	Máxima (CNSW, seção 51)	Máxima (CQ, art. 71)
Autonomia Política	Auto-organização (Lei Orgânica Própria)	Nada	Nada
	Eleição dos representantes locais	Máxima (CNSW, seção 51)	Máxima (CQ, art. 71)
	Iniciativa legislativa de interesse local	Parcial (lei estadual)	Parcial (lei estadual)

Fonte: *Local Government Act of New South Weales (1993)*, *Local Government Act of Queensland (2009)*, *Constitution of New South Weales*, *Constitution of Queensland*.

ANEXO 3 - PRERROGATIVAS DOS GOVERNOS LOCAIS (BRASIL)

BRASIL		
Estado		-
Organização local		Município
Autonomia Financeira	Renda própria (instituição e arrecadação de tributos)	Máxima (CF, arts. 30, III; 145, 149-A e 156)
Autonomia Administrativa	Organização e prestação de serviços locais	Máxima (CF, art. 30, IV, V, VI, VII, VIII e IX)
Autonomia Política	Auto-organização (Lei Orgânica Própria)	Máxima (CF, art. 29)
	Eleição dos representantes locais	Máxima (CF, art. 29, I, II e III)
	Iniciativa legislativa de interesse local	Máxima (CF, art. 30, I)

Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil

ANEXO 4 - PRERROGATIVAS DOS GOVERNOS LOCAIS (ESTADOS UNIDOS)

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA			
Estado		<i>New York</i>	<i>California</i>
Organização local		City/Village	City
Autonomia Financeira	Renda própria (instituição e arrecadação de tributos)	Máxima (NYSC, art. IX)	Máxima (CC, art. 11)
Autonomia Administrativa	Organização e prestação de serviços locais	Parcial (NYSC, art. IX)	Parcial (CC, art. 11)
Autonomia Política	Auto-organização (Lei Orgânica Própria)	Parcial - se reconhecida como <i>city</i> (lei estadual)	Parcial - se reconhecida como <i>Charter City</i> (lei estadual)
	Eleição dos representantes locais	Parcial (NYSC, art. IX)	Máxima (CC, art. 11)
	Iniciativa legislativa de interesse local	Parcial (NYSC, art. IX)	Parcial (CC, art. 11)

Fonte: U.S. Census Bureau, *Local Government Handbook of State of New York, New York State Constitution, California Constitution*.

ANEXO 5 - PRERROGATIVAS DOS GOVERNOS LOCAIS (ÍNDIA)

ÍNDIA			
Estado		-	
Organização local		Municipalidades	<i>Panchayats</i>
Autonomia Financeira	Renda própria (instituição e arrecadação de tributos)	Parcial (CI, art. 243X)	Parcial (CI, art. 243H)
Autonomia Administrativa	Organização e prestação de serviços locais	Máxima (CI, arts. 243W, 243ZD e 243ZE)	Máxima(CI, art. 243G)
Autonomia Política	Auto-organização (Lei Orgânica Própria)	Nada	Nada
	Eleição dos representantes locais	Parcial (CI, arts. 243R e 243ZA)	Parcial (CI, arts. 243C e 243K)
	Iniciativa legislativa de interesse local	Parcial (Ci, art. 243W)	Parcial (CI, art. 243G)

Fonte: *Constitution of India*