




Revista

VIDERE

Ver, olhar, considerar.



A necessidade de reforma do pacto federativo brasileiro: uma análise da PEC 188/2019 que extingue municípios 

The need for reform of the brazilian federative pact: an analysis of PEC 188/2019 that extinguishes municipalities

Daniela Arguilar Camargo 

Doutoranda em Direito (UNISC)

Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC)
Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil

E-mail: danielacamargo68@gmail.com

Ricardo Hermany 

Doutor em Direito (UNISINOS)

Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC)
Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil

E-mail: hermanyricardo@unisc.br

Resumo: O debate sobre a conceituação e significado do federalismo remonta ao final do século XVIII. As circunstâncias peculiares que cercaram a mudança de confederação para federação nos Estados Unidos da América nos anos 1781 a 1789 moldaram a natureza do debate intelectual, de modo que se obteve uma das maiores inovações históricas para o governo e a política. Essa forma de estado possui dois modos de manifestação: o competitivo – típico estadunidense; e cooperativo – típico alemão. No Brasil o modelo adotado na Constituição de 1988 foi o cooperativo, contudo devido a centralização da arrecadação financeira por parte da União e a descentralização de competências para os governos locais, a estrutura federal tornou-se predatória. Com o intuito de frear esse modelo, o governo federal enviou ao Congresso Nacional a PEC 188/2019. Por meio da utilização do método dedutivo e hermenêutico busca-se responder a problemática de pesquisa: a PEC 188/2019 que dentre outras propostas, extingue pequenos municípios, causa uma reformulação do federalismo brasileiro deixando-o mais cooperativo ou acarreta uma estagnação evidenciando um federalismo predatório? A estrutura parte da análise da forma do estado federa, para posteriormente observar a manifestação do modelo cooperativo e ao final verificar a PEC 188/2019 quanto a extinção de pequenos municípios.

Palavras-chave: Federalismo. Cooperativo. Municípios. PEC 188/2019.

Abstract: The debate on the conceptualization and meaning of federalism goes back to the late eighteenth century. The peculiar circumstances surrounding the move from confederation to federation in the United States in the years 1781 to 1789 shaped the nature of the intellectual debate, so that one of the greatest historical innovations for government and politics was achieved. This form of state has two modes of manifestation: the competitive - typical American; and cooperative - typical German. In Brazil, the model adopted in the 1988 Constitution was the cooperative, but due to the centralization of financial collection by the Union and the decentralization of competences to local governments, the federal structure became predatory. In order to curb this model, the federal government sent PEC 188/2019 to the National Congress. Through the use of the deductive and hermeneutic method, we seek to answer the research problem: PEC 188/2019 that, among other proposals, extinguishes small municipalities, causes a reformulation of Brazilian federalism, making it more cooperative or entails stagnation, exacerbating even more so, evidencing a predatory federalism? The structure starts from the analysis of the shape of the federal state, to later observe the manifestation of the cooperative model and at the end to verify PEC 188/2019 for the extinction of small municipalities.

Keywords: Federalism. Cooperative. Municipalities. PEC 188/2019.

Data de recebimento: 16/03/2020

Data de aprovação: 18/06/2020



Introdução

O estudo do federalismo interpretado a partir de seu sentido mais amplo, possui diversas dificuldades que refletem na teoria e na prática. O termo federal possui uma visão empírica e teórica, onde não há uma teoria do federalismo de pleno direito. Na melhor das hipóteses tem-se uma teoria baseada em uma análise conceitual, objetivando a precisão terminológica – na pior delas há um empirismo enraizado na falha em desenvolver conceitos e definir os termos principais.

O federalismo trabalha simultaneamente com as questões morais fundamentais, como a diversidade social e identidades individuais coletivas; a base moral deriva de certas virtudes inerentes como o reconhecimento mútuo que leva a uma forma particular de associação, a saber o estado federal. E imorais de fato que sugere que tais qualidades não existem no federalismo. Outra razão por ele ser tão problemático para o estudo, é a sua natureza multifacetada, ou seja, ele é constitucional, político, social, econômico, cultural, filosófico e ideológico. Compreender ele completamente é quase impossível.

A forma de estado federal pode manifestar-se como competitiva, modelo que pode ser observado nos Estados Unidos da América ou cooperativa, tipo do federalismo Alemão. No Brasil a forma adotada pelo constituinte originário, e ao que indica os diversos dispositivos constitucionais, é o tipo cooperativo – contudo há uma centralização de recursos e descentralização de competências, o que torna o federalismo brasileiro predatório, com guerras fiscais entre entes, ineficiência de políticas públicas e impossibilidade orçamentária.

Para tentar frear esse modelo predatório o Governo Federal brasileiro enviou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional 188/2019, que dentre vários dispositivos a serem alterados, um deles busca a extinção de pequenos municípios de 5 mil habitantes ou que não tenham sustentabilidade financeira. Essa sustentabilidade é medida com base na arrecadação própria municipal, hoje composta por três impostos. Contudo, não se pode apenas analisar a receita local somente com a arrecadação própria, pois os municípios recebem as transferências constitucionais – consagradas na carta magna – que também passam a compor a receita.

O estudo tem como finalidade analisar a PEC 188/2019 quando trata da extinção de pequenos municípios, trazendo à baila um estudo técnico elaborado pela Confederação Nacional de Municípios, demonstrando que tal proposta acarreta uma estagnação do federalismo brasileiro em seu status atual, ou seja, predatório. Desse modo tem-se a seguinte problemática de pesquisa: a PEC 188/2019 que dentre outras propostas, extingue pequenos municípios, causa uma reformulação do federalismo brasileiro deixando-o mais cooperativo ou acarreta uma estagnação evidenciando um federalismo predatório?

Para responder a problemática de pesquisa utilizou-se o método de abordagem dedutivo, pois parte-se de uma premissa geral para a particular, analisando-se a estrutura de um estado federal para posteriormente focalizar nos municípios brasileiros e a importância de a estrutura ser cooperada. E de procedimento hermenêutico, onde por meio da interpretação chega-se a uma conclusão. A estrutura parte da análise da forma do estado federa, para posteriormente observar a manifestação do modelo cooperativo e ao final verificar a PEC 188/2019 quanto a extinção de pequenos municípios.

1 A forma de estado federal: aspectos introdutórios

A maior parte dos estudos sobre as federações existentes reconhecem três tipos de manifestações, o modelo de Westminster, o Republicano-Presidencial e uma mistura híbrida dos dois tipos. O primeiro tem base parlamentarista podendo ser observado no Canadá, Austrália e Índia, enquanto o segundo dispõe de um modo republicano presidencial, analisado nos Estados Unidos da América. Os exemplos híbridos que combinam os vários elementos dos sistemas anteriores são vistos na Alemanha, Áustria e Suíça. As comparações são boas quanto as estruturas internas, contudo deve-se considerar que eles mudariam se fosse adotada outra perspectiva, como a distribuição de poderes nas federações. (BURGESS, 2006).

O design das federações expressa-se no que Daniel Elazar denominou de *self-rule plus shared rule* ou seja, basicamente auto administração somado a norma compartilhada, por meio da distribuição de poderes entre os entes federados para os objetivos comuns, coma finalidade da manutenção da autonomia local e preservação das condições de identidade e interesse específicos. Deve-se analisar que a divisão entre os poderes e competências podem ser organizadas em bases territoriais e não territoriais. Nos sistemas federais há ao menos duas ordens de governo, a primeira relacionada a sua existência, sendo firmada em uma constituição; e a segunda estaria vinculada a alocação da distribuição de poderes que variam de acordo com as circunstâncias específicas de cada federação. (ELAZAR, 1987).

Os dois termos “auto administração” e “norma compartilhada” são dois conceitos utilizados para descrever e classificar sistemas políticos federais. Existe um consenso entre os autores de que auto administração significa autonomia, analisando-se até que ponto os entes subnacionais estariam livres para decidir, financiar e implementar as suas políticas. O auto governo pode assumir diversas formas, como tomar decisões políticas que se desviam dos padrões de nível superior; a capacidade de aumentar receita por meio de impostos, ou não e assim alimentar a “guerra fiscal”; a liberdade de aceitar ou recusar financiamento federal para determinados projetos; capacidade de implementar regras nacionais conforme cada especificidade local. (ELAZAR, 1987)

Dentre essas formas a decisões sempre se relacionam com os interesses do local. A norma compartilhada, por outro lado, refere-se a três manifestações diferentes, dependendo de quem se entende por componente que vai “compartilhar com”, pois só podemos compartilhar com outro sujeito, definido pela norma. Em um primeiro momento, define-se como a extensão em que os entes subnacionais podem participar das decisões que dizem respeito a comunidade. Um exemplo é a segunda câmara alemã conhecida como Bundesrat, onde cada um dos dezesseis estados possui representatividade, podendo vetar formalmente as decisões nacionais, se considerarem que seus interesses não estão sendo levados em consideração. (ELAZAR, 1987)

O segundo entendimento sobre a norma compartilhada diz respeito a cooperação horizontal entre as unidades, excluindo-se o governo federal. Como exemplo, na Suíça existem cerca de oitocentos tratados entre os vinte e seis cantões. Estes compartilham o seu domínio ao cooperar e promover instituições comuns, embora não envolvam a União. Os sinônimos da norma compartilhada, entendidos a partir da cooperação horizontal,

podem ser a regionalização – quando a cooperação se limita a penas um número de unidades, e harmonização – se envolver todas as unidades. (ELAZAR, 1987)

A última compreensão sobre a norma compartilhada é a dos poderes e competências do governo central. Isso decorre do entendimento de que quando as regiões se reúnem em uma união federal, elas delegam poderes a nova unidade e mantem outros em sua jurisdição exclusiva. Aqui ela equivale a centralização, onde o poder é compartilhado na norma de um novo “outro”, ou seja, um novo governo supra regional amplamente além do alcance das regiões. (ELAZAR, 1987)

O estudo mais abrangente sobre os dois conceitos foi desenvolvido por Liesbet Hooghe, Gary Marks, Arian Schakel. Segundo os autores, as vantagens dessa conceituação são que, ao levar em consideração as regras formais definidas constitucionalmente, ela fornece uma imagem confiável e transparente da autoridade regional. Contudo a principal desvantagem é que os mecanismos informais de influência regional (por exemplo aqueles exercidos por partidos políticos) permanecem no escuro. (HOOGHE *et. al.* 2015).

Quadro 1 - Critérios da Auto Administração

Auto administração	A autoridade exercida por um governo regional sobre aqueles que vivem na região, de 0 a 18, que é a soma das cinco dimensões a seguir:
Profundidade institucional	Até que ponto um governo regional é autônomo e não desconcentrado (de 0 = nenhuma administração de propósito geral funcionando em nível regional a 3 = administração não desconcentrada de propósito geral, não sujeita ao veto do governo central)
Escopo da política	O leque de políticas pelas quais um governo regional é responsável (de 0 = competência autoritária muito fraca em a) política econômica; b) política cultural-educacional; c) política de bem-estar; e d) um dos seguintes: poderes residuais, polícia, organização institucional própria, governo local para 4 = competências autorizadas em d) e pelo menos duas de a), b) ou c) mais autoridade sobre imigração ou cidadania)
Autonomia fiscal	Até que ponto um governo regional pode tributar independentemente sua população (de 0 = o governo central define a base e a taxa de todos os impostos regionais a 4 = o governo regional define a base e a taxa de pelo menos um imposto principal)
Financiamento	Até que ponto um governo regional pode tomar emprestado (de 0 = o governo regional não empresta para 3 = o governo regional pode emprestar sem restrições impostas centralmente)
Representação	Até que ponto uma região possui um legislador e executivo independentes (de 0 = nenhuma assembleia regional e executivo regional nomeado pelo governo central para 4 = assembleia regional eleita diretamente e executivo regional eleito ou eleito popularmente)
Regra compartilhada	A autoridade exercida por um governo regional ou por seus representantes no país como um todo, de 0 a 12, que é a soma das cinco dimensões a seguir
Legislação	Até que ponto os representantes regionais co-determinam a legislação nacional (de 0 = nenhuma representação regional a 2 = representação regional com direitos de veto sobre as leis nacionais que afetam sua região)
Controle executivo	Até que ponto um governo regional co-determina a política nacional em reuniões intergovernamentais (de 0 = nenhuma reunião bi- ou multilateral de rotina entre governos centrais e regionais para discutir políticas nacionais a 2 = reuniões bi- e multilaterais de rotina com autoridade obrigatória)
Controle fiscal	Até que ponto os representantes regionais co-determinam a distribuição das receitas tributárias nacionais (de 0 = nenhuma consulta regional a 2 = consultas com poderes de veto)
Controle de empréstimos	Até que ponto um governo regional determina restrições subnacionais e nacionais de empréstimos (de 0 a 2, equivalente ao Controle Fiscal)
Reforma constitucional	Até que ponto os representantes regionais determinam mudanças constitucionais (de 0 = o governo central ou eleitorado nacional pode reformar unilateralmente a constituição para 4 = um ou vários governos regionais ou seus representantes podem vetar mudanças constitucionais)

Fonte: Mueller (2017).

Os dois conceitos buscam a essência do sistema federal, sua extensão e natureza da distribuição vertical. São encontrados três sistemas: países unitários onde as regiões não possuem o auto governo e norma compartilhada (como exemplo, Luxemburgo ou Islândia); sistemas com auto governo e baixa norma compartilhada (Itália, Canadá ou México) e federações com os dois conceitos bem definidos (Alemanha, Espanha, EUA e Suíça). São necessárias comparações entre países para tais determinações. Por exemplo em uma observação com base no quadro no Brasil teríamos, assim como na Alemanha, altos índices de auto governo e norma compartilhada.

Por conseguinte, essas considerações sobre a estrutura das federações levantam diversas questões importantes. Deve-se chamar atenção para a questão do design das federações. A real complexidade pode ser apreciada mais amplamente se reconhecermos ao menos duas considerações, primeiro a origem e formação de cada federação, e em segundo a relação entre o complexo de instituições e seus parceiros sociais. Richard Siemeon e Daniel-Patrick Conway analisaram as condições que tornam esse sistema bem sucedido, concluindo que o desenho institucional importava, mas não garantia o sucesso ou fracasso de uma federação – elas precisam ser reforçadas por normas institucionais, processuais e societais. Michael Burgess (2006), após analisar, aponta para quatro pré-condições:

1 A coexistence between local–regional community sub-state identities, values and loyalties and significant elements of shared, overarching identities and values in the federation at large. 2 These dual values, identities and loyalties must be reflected in the central institutions of the federation so that different forms of representation facilitate the expression of different interests on different policy matters. 3 Additional to the central institutional framework, a series of consociational techniques and procedures related to decision-making and the overarching accommodation of elite interests must be introduced. 4. Attention should be paid to the changing character of the social diversities that express political salience in order to adapt and adjust both to the new, as well as to a reawakening of the old, identities, values and loyalties¹. (BURGESS, p. 139, 2006).

Tem-se entendido que a essência do federalismo reside não na estrutura institucional ou constitucional, mas sim na própria sociedade. Essa perspectiva é a base sociológica do federalismo, e está enraizada em diversos momentos nacionalistas, diversidades linguísticas, identidades territoriais, diferenças religiosas, povos indígenas. Desse modo, a variedade de divisões sociais distribuídas territorialmente em uma federação, pensa-se em até que ponto a distribuição é crucial para a estabilidade da ordem constitucional e política.

A noção de território vem sendo utilizada como dependente ou variável na análise feita pelas ciências sociais, considerando a federação. Contudo o território é um termo composto que incorpora diversos elementos socioeconômicos e culturais dentro de uma organização espacial. Desse modo, não é correto interpretar a territorialidade como algo semelhante a um contêiner vazio que se destaca por si mesmo. A identidade territorial não pode ser interpretada isoladamente de outras divisões sociais, ela é parte da federação, a parte da concepção mais ampla e que hoje está inerente as discussões sobre federalismo. A territorialidade interage como diversas variáveis sociais para produzir complexas formas de identidade política. (KING, 1982)

¹ 1 Coexistência entre identidades e valores de sub-estados da comunidade local e regional da comunidade e lealdades e elementos significativos de identidades compartilhadas e abrangentes valores na federação em geral. 2 Esses valores, identidades e lealdades duplas devem refletir-se no instituições da federação para que diferentes formas de representação facilitem a expressão de diferentes interesses em diferentes questões políticas. 3 Além da estrutura institucional central, uma série de técnicas e procedimentos consociais relacionados à tomada de decisões e à deve ser introduzida uma acomodação abrangente dos interesses da elite. 4 Deve-se prestar atenção à mudança de caráter das diversidades sociais que expressam saliência política, a fim de adaptar e ajustar ambos ao novo, bem como ao despertar do antigo, identidades, valores e lealdades.

Em sequência, a abordagem da economia política para a compreensão dos estados federais, baseia-se na relação entre a estrutura das leis nacionais, das economias regionais e locais, e o sistema político em que operam. É notório que as federações estão calcadas nos princípios da diversidade e diferença que engendram a dispersão territorial do poder de várias maneiras, é importante examinar como a constituição federal e o processo político relacionam-se com a natureza, distribuição do poder e de recursos econômicos em um Estado. (KING, 1982).

Os vínculos existentes entre economia política e as agendas de reforma constitucional nas federações dificilmente poderia ser mais explícito que na Alemanha. Os processos de integração da União Europeia e a unificação alemã ocorrida em 1990, tiveram como intensão também o de pressionar o estado federal a reavaliar as suas estruturas internas, valores socioeconômicos, interesses e políticas públicas. Tal agenda possuía diversas propostas que envolviam a racionalização de unidades da federação, uma nova fórmula para as relações federais. (KING, 1982)

Contudo um com um duplo movimento de unificação e interação mais estreita somado a reforma constitucional e crescente tensão sobre o papel da federação, a unificação coloca novos encargos econômicos na base fiscal da Alemanha, reimplementando o regime de equalização fiscal (redistribuição). Assim, as tensões que ocorriam entre a Alemanha norte-sul foram diminuídas pela divisão de custos econômicos, servindo para acelerar os padrões de desenvolvimento econômico. A Alemanha tem concentrado diversos esforços desde então para absorver todos os membros da federação, trazendo a todas condições de vida uniformes (agora equivalentes), consagrados no artigo 72 da Lei Fundamental. (BURGUESS, 2006).

Uma das conclusões que se pode ter até o presente momento é que ao investigar como se formam e se perpetuam as federações, os princípios básicos não podem ser reduzidos a um mero cálculo. As funções econômicas básicas de governo compreendem a alocação de recursos, estabilização e redistribuição, mas um funcionamento eficiente eficaz e equitativo não pode ser explicado somente a partir desses termos.

Uma explicação sobre a função e o papel do federalismo também exige que devemos levar em consideração as dimensões constitucionais e políticas dos sistemas federais. Estes devem ainda incluir as premissas constitucionais estabelecidas em toda e qualquer federação, como por exemplo, a natureza do sistema político, o papel dos órgãos federais e constituintes dos sistemas partidários e a durabilidade dos valores federais. Por fim, há diversos modelos de classificação de uma federação. Pode-se considerar o Estado Alemão como um forte federalismo enraizado, contudo do tipo cooperativo, pois os EUA também possuem essa tradição federalista, contudo de modelo competitivo. Quanto ao Brasil, pode-se dizer que este se encontra em nenhuma dessas formatações, possuindo uma estrutura de federalismo predatório, como poderá ser analisado no capítulo seguinte.

2 Federalismo alemão: contribuições do modelo cooperativo para o Brasil

O federalismo pode ter diversas formas institucionais e legais dependendo da vontade e dos interesses políticos que predominam em determinado período de cada País. Um dos modelos federalistas oposto ao apresentado é o cooperativo que tem como principal marco a inter-relação entre as instâncias central e local, trazendo a repartição vertical de atribuições constitucionais, priorizando os mecanismos de cooperação e

aproximação entre os entes federados. Um dos maiores exemplos dessa forma, conforme mencionado, é a Alemanha, principalmente a partir do pós-guerra, a partir da Constituição de Bonn em 1949.

O segundo modelo é o competitivo que se caracteriza pela atuação dos governos estaduais dentro de seu território, em que cada ente tem o dever de respeitar a sua competência. Nesse modelo, ocorre uma divisão do poder entre a União e estados, onde pode ocorrer momentos de concorrência e competitividade entre estados, quando não há uma tarefa expressamente disposta na legislação federal (REVERBEL, 2012). Desse modo, esse modelo reconhece o poder individual dos estados e a autonomia dos municípios.

O modo de consecução do federalismo competitivo gera várias críticas e questionamentos, e entre elas está o aumento das desigualdades entre regiões, pois com o viés descentralizador de competências característico do federalismo, ocasionará uma diversidade de políticas públicas, podendo elas não atenderem toda a população do país de forma igualitária. Conforme compreende Cock (2010, p. 205) a estrutura federal possui três formulações, que envolvem a autonomia, custos com bens e serviços e outra com atividades produtivas.

A primeira aponta que a autonomia dos governos locais é essencial para a promoção do bem-estar para os municípios, pois as preferências deles se satisfazem ainda mais perante a um sistema que tenha vários níveis de governo. Quanto ao segundo, referente aos custos com bens e serviços, estes devem ser iguais para todos os cidadãos. E em terceiro, deve existir a possibilidade de atividades produtivas por parte dos contribuintes. (COCK, 2010).

Observa-se que tal estrutura tem elementos que são positivos e negativos, sendo que ambos afirmam todas as esferas governamentais estão vinculadas a um processo altamente competitivo. Qualquer que seja o processo competitivo ele é enquadrado por meio de um conjunto de regras que vão direcionar as interações entre os participantes.

Na Alemanha a estrutura está vinculada ao modelo cooperativo, que por anos provocou a concessão para a União de subsídios de manutenção e cooperação entre os níveis políticos, econômicos e sociais. (SCHMIDT). A forma competitiva que se manifesta por meio de uma rivalidade entre a centralidade do poder versus descentralização vem a ser substituída pela cooperação entre os entes federados, onde tem-se como objetivo a correção ou atenuação das desigualdades em nível nacional. (REVERBEL, 2012).

Assim como os mecanismos de redistribuição possuem a sua importância quando a centralidade assume a distribuição do poder político pelo território. O modelo cooperativo tem como primazia o bem-estar da coletividade, em que se apoia na interação entre união, estados e governos locais. (AFFONSO, 2003). O federalismo cooperativo inicia na Alemanha após a reorganização do estado ao final da Segunda Guerra Mundial, onde surge a nova *Grundgesetz* de Bonn em 1949.

O debate ocorrido antes de sua consagração foi amplo, entre as principais discussões está a representação dos estados na câmara legislativa nacional. (BEYME, 1993). A história alemã, desde período do Império que perpassa por um processo lento de aglutinação das várias unidades políticas, e que em 1814 chega aos 39 estados evolui chegando hoje a ter 16 *Länder*. Toda essa estrutura demonstra um federalismo que tem

base associativa e de acordo com Reverbel (2012), o federalismo da República de Bonn tem a sua ordem nas bases do princípio social.

Os municípios são equipados com competências e responsabilidades financeiras; e Estados e municípios devem receber novas diretrizes para que possam fazer uma política responsável. Isso tudo significa que a autonomia desses níveis políticos controlados de forma independente deve elevar o desempenho de suas funções, conforme Schick (2004). Aqueles que eram favoráveis a uma reforma fundamental do federalismo com a necessidade também de reforçar os direitos de participação política dos cidadãos, demonstravam que os pontos fortes do federalismo devem voltar à tona, ou seja, com oferecimento de formas possíveis de promover as preferências regionais, criando melhores condições para um Estado baseado na comunidade com apoio aos interesses dos cidadãos locais (BENZ, 2003).

O federalismo alemão pode ser entendido como uma prática realizada entre os membros da federação com o objetivo de auxiliar no cumprimento de competências, por meio do diálogo entre si. (BENZ, 2008). O modelo possui finalidade destacada, e sua ideia primordial não é a de um pluralismo vinculado politicamente, mas a busca pela eficiência das ações governamentais que devem aumentar os processos de negociação. (KROPP, 2010).

Com a crise ocorrida em 1966 reforçou-se a coordenação de políticas econômicas e financeiras entre os entes. A finalidade era a de modernizar a Alemanha por meio da expansão do Estado de bem-estar e para que isso acontecesse, foram necessárias mudanças. Uma das principais foi a distribuição de receitas, pois naquele momento o governo central possuía toda a receita, distribuindo de modo gradual. Por consequência, aumentou-se a cooperação entre os entes, aplicando-se como um instrumento de qualidade do federalismo. A cooperação começa a significar muito mais que a inter entre os entes, e sim uma rede compartilhada de tomada de decisão formando-se a integração política².

Com essa modificação, lançaram-se tarefas conjuntas e a cooperação as instituições do Estado pode ser denominada e considerada como uma sobreposição de competências e de padrões de coordenação e consulta de poderes. Essa forma conhecida como integração política (*Politikverflechtung*), trata-se de uma forma tanto horizontal como vertical dos níveis organizacionais de tomada de decisão na Alemanha.

Em 2006 ocorreu uma nova reforma e a discussão sobre as alternativas para o *Politikverflechtung* levou vários defensores do federalismo competitivo a buscarem resultados de maior vinculação com as responsabilidades e receitas de recursos, contudo essa ideia não obteve sucesso. Os cidadãos têm demonstrado dificuldade no entendimento da divisão de responsabilidades entre os níveis, sendo que a maioria deles defende a divisão da federação em estados membros, com poder de forma semelhante ao que acontece

² A integração política se estende não só para a política de controle (controle entre entes federados). Ele também causa o financiamento das funções do Estado, onde o objetivo da reforma Federal da Grande Coligação 1966-1969 foi um financiamento comunitário de federal e estadual para serviços governamentais importantes. A questão da integração política sofre críticas até hoje, pois após esse período, os déficits democráticos surgem como um resultado do deslocamento da legislação dos parlamentos dos estados, no conselho federal, devendo ser removido para que se tenha uma maior independência do País, melhorando a transparência das decisões políticas a nível federal. A concessão de uma maior autonomia permitiria que o País competisse com outros, na busca por melhores soluções, e essa tarefa de separação como uma alternativa para a integração política, deve fortalecer as possibilidades democráticas do federalismo, sua força e seus cidadãos, de acordo com Kropp (2010).

nos Estados Unidos. Kropp (2010, p. 12) compreende que a cooperação também pode acontecer em um terceiro nível - entre Países.

Mitunter gilt, kooperativer Föderalismus, auch als Oberbegriff, unter dem man die Politikverflechtung als eine besondere Spielart der föderalen Zusammenarbeit subsumiert, teilweise unterscheiden Darstellungen schon definitiv zwischen kooperativem Föderalismus und Politikverflechtung. Ersterer wäre demzufolge durch kooperationsformen gekennzeichnet, die auf grundsätzlich freiwilliger Basis vorgenommen werden, die also den Austritt von Handlungsträgern aus der Kooperation, und ein eigenständiges Handeln der Gebietskörperschaften erlauben. Politikverflechtung hingegen ruht auf einem Zwangsverhandlungssystem, sie ist verfassungsrechtlich und durch institutionell verfestigte Normen vorgeschrieben. Die Akteure besitzen Vetormacht, so dass ein anhaltender Dissens zwischen den Partnern eine Blockade nach sich zieht³.

Tal mudança foi implementada em duas etapas: primeiramente no ano de 2006, e em segundo no ano de 2009. Em 2020 as relações financeiras entre os governos irão ser discutidas novamente, assim como o equilíbrio financeiro do País, por meio do já assinado Pacto de Solidariedade II. Salienta-se que o primeiro pacto vigorou até 2004 e por meio dele estados e comunidades receberam 94,5 bilhões de euros, referente a compensação financeira do lado ocidental e o governo federal (KROPP, 2010).

O novo pacto está dividido momentos – o primeiro aponta que o governo federal irá disponibilizar recursos financeiros com o objetivo de reduzir lacunas na infraestrutura e na compensação da situação financeira dos municípios. Em segundo, comprometeu-se que até 2019 irá reconstruir o Oriente, por meio do desenvolvimento econômico, urbano e inovação, investimento em habitação, transportes e eliminação de danos ecológicos. Mostra-se que o Estado alemão irá reforçar o federalismo cooperativo por meio da repartição de competências, assegurando que essas tenham viabilidade financeira, para que sejam efetivadas como pode ser observado por meio dos pactos e reformas apresentas.

3 Análise da PEC 188/2019 que extingue municípios

A PEC 188/2019 denominada como PEC do Pacto Federativo foi proposta pelo Governo Federal no início do mês de novembro, apresentando um conjunto de novas regras constitucionais nas mais diversas áreas - a proposta já foi entregue ao Congresso Nacional e ao Senado Federal.

Dentre os destaques de alterações da PEC 188/2019 está a extinção de pequenos municípios. Por meio do artigo 115 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias a inclusão desse dispositivo prevê que aqueles governos locais de até cinco mil habitantes que não comprovarem sua sustentabilidade financeira, serão incorporados em municípios limítrofes. A sustentabilidade é comprovada por meio do produto da arrecadação de impostos do artigo 156 e que deve corresponder ao mínimo de 10% da sua receita.

³ Tradução livre: Às vezes, o federalismo cooperativo, também conhecido como um termo genérico, segundo o qual a integração política é subsumida como uma forma especial de cooperação federal, é de certa forma uma distinção entre o federalismo cooperativo e a integração política. O primeiro seria, portanto, caracterizado por formas de cooperação que se realizam voluntariamente de forma voluntária, permitindo a retirada dos atores da cooperação e da ação independente das autoridades locais. Por outro lado, a interdependência política recai sobre um sistema de dissuasão compulsória, é constitucional e pressuposto por normas consolidadas institucionalmente. Os atores têm poder de veto, de modo que a persistente dissidência entre os parceiros cria um bloqueio.

A PEC 188/2019 não acerta quando realiza a avaliação da sustentabilidade fiscal de determinado Município por meio do peso de sua arrecadação própria – ou seja, de uma parte de sua receita que é obtida por meio de três impostos, desconsiderando a necessidade deles para com as transferências da União e dos Estados, que antes de mais nada é o produto da arrecadação das competências tributárias estabelecidas pela Constituição Federal, de acordo com a Confederação Nacional de Municípios (2019).

Aos municípios é apenas concedido integralmente o direito de tributar imóveis urbanos e serviços, ocasionando uma necessidade das transferências intergovernamentais ainda maior se analisados os governos locais rurais, como é o caso da maioria que possuem baixa capacidade de arrecadação, independentemente do nível de eficiência dos chefes de Executivo. O governo federal ainda comete um equívoco quando envia a proposta ao Congresso sem levar em consideração os efetivos que essa extinção irá produzir sobre a repartição de receitas. A Confederação Nacional de Municípios elaborou um estudo técnico sobre esse impacto, e exemplifica que a emenda prevê que aqueles com menos de 5 mil habitantes e receita menor de 10% sejam incorporados ao município limítrofe de maior índice de sustentabilidade fiscal, mas estes podem apenas incorporar três municípios.

Algumas cidades seriam candidatas para incorporar até dez municípios, violando esse limitador acima disposto. Questões mais graves que as inconsistências formais podem surgir, e exigem uma mudança nas regras estabelecidas na PEC 188/2019, pois poderá também produzir uma perda significativa na arrecadação para os 1.820 municípios envolvidos, de acordo com a Confederação Nacional de Municípios (2019). Ainda conforme a confederação, perderão receita não somente os municípios extintos, mas 702 cidades incorporadoras, pois a perda da arrecadação ocorre porque o mecanismo de partilha do FPM – Fundo de Participação Municipal – é constituído com base em coeficientes por faixa populacional.

Desse modo, municípios com até 10.188 habitantes possuem um coeficiente de 0,6, e aqueles que com até 13.584 o coeficiente é 0,8. Se dois municípios com até 5 mil habitantes se fundirem eles irão reduzir seus coeficientes pela metade, pois atualmente cada um possui 0,6 e após os dois terão 0,6.

A Proposta de Emenda Constitucional 188/2018 contraria o ideal de federalismo cooperativo, soberania popular e equilíbrio na repartição de recursos, eixos propostos pela Constituição Federal de 1988. A forma federativa é considerada cláusula pétrea na Constituição Federal, inscrita no artigo 60, parágrafo 4º, inciso I. Sendo ela disposta, também, no artigo 1º, onde afirma que o Brasil é formado pela união indissolúvel dos Estados, municípios e distrito federal. A PEC 188/2019 traz diversas alterações no conteúdo da Carta Magna, dentre elas, a previsão de extinção de pequenos municípios, com até cinco mil habitantes, para aqueles que não demonstrem sustentabilidade financeira. O Título I da Constituição elenca os fundamentos e objetivos do País, quais sejam: a soberania, dignidade da pessoa humana e o pluralismo político. Ainda, prevê a consolidação de uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e marginalização bem como reduzir as desigualdades sociais e regionais como objetivos inafastáveis.

A federação está entre os limites materiais⁴ da Constituição, não podendo ser objeto de alteração pelo constituinte derivado. Pode-se observar que o texto constitucional reforça a ideia de Estado Federal, com entes autônomos visando o desenvolvimento entre si. Com a Constituição de 1988 os entes tiveram as suas competências ampliadas, caracterizadas pela capacidade de legislar, de auto-organização, autoadministração e autogoverno. Portanto, uma emenda que venha a retirar parcela dessas capacidades indica a tendência a abolir a essência da forma federal, não podendo então ser matéria de reforma constitucional – como intenta a PEC 188/2019 – quando propõe a extinção de municípios, retirando de vários deles as capacidades elencadas acima.

Nota-se que, quando é concedida autonomia político-administrativa aos entes, de acordo com o artigo 18 da Constituição, qualquer reforma – como o dispositivo da PEC 188/2019 que propõe a extinção de municípios – que tenha como objetivo desequilibrar essa relação, conferindo mais poder para a União, significa também uma afronta ao Estado Democrático de Direito, sendo que nele a federação está estribada, de acordo com artigo primeiro, caput, do referido ordenamento.

Uma análise dos princípios constitucionais pode auxiliar na compreensão do problema. Estes são fundamentos que orientam o Estado, definem a sua forma, estrutura, regime político, entre outros. Dentre deles destacam-se: os fundamentos do Estado Democrático de Direito (artigo 1.º, I, II, III, IV, V); o povo como fonte de poder; a soberania (artigo 1.º, parágrafo único); os objetivos fundamentais da República Federativa (artigo 3.º, I, II, III, IV); a autonomia dos Estados Federados (artigo 25); a autonomia dos Municípios (artigo 29, 30, I, II, III); as limitações do Poder de Tributar (artigo 150, I, II, III, a, b, IV, V, VI, a, b, c, d, artigo 151).

Esses preceitos, por conseguinte, não podem ser modificados. Uma reforma pode ter como fundamento o aperfeiçoamento do texto constitucional, mas deve-se manter fiel aos seus princípios basilares, sem alterar ou suprimir a base em que se funda o Estado Democrático de Direito. Desse modo, observa-se que o intuito da PEC 188/2019 é alterar não a forma federativa, mas, suprimir entes que compõem a federação brasileira, confrontando-se diretamente com a limitação de cláusula pétrea, declarada no artigo 60, parágrafo 4º, inciso I da Constituição Federal. Torna-se, assim, o dispositivo de extinção de pequenos municípios, inconstitucional por ferir ordenamento pétreo na Constituição. A federação⁵⁶ contém todos os entes como uma unidade política, acoplando-os em um todo de uma associação política existente, onde o pacto é consagrado pela Constituição. Esse ordenamento contém, decorre de uma hermenêutica mais apurada da Constituição, a garantia da existência política de cada um dos seus membros. A federação é um pacto permanente e não pode ser modificada por meio de emendas, nem ao menos aquela que tente diminuir a quantidade de entes federados.

⁴ De acordo com o entendimento do Supremo Tribunal Federal: (...) a ideia de Federação – que tem, na autonomia dos Estados-membros, um de seus *cornerstones* – revela-se elemento cujo sentido de fundamentalidade a torna imune, em sede de revisão constitucional, à própria ação reformadora do Congresso Nacional, por representar categoria política inalcançável, até mesmo, pelo exercício do poder constituinte derivado (CF, art. 60, § 4º, I). [HC 80.511, voto do rel. min. Celso de Mello, j. 21-8-2001, 2ª T, DJ de 14-9-2001.]

⁵ De acordo com o entendimento do Supremo Tribunal Federal: A "forma federativa de Estado" – elevado a princípio intangível por todas as Constituições da República – não pode ser conceituada a partir de um modelo ideal e apriorístico de Federação, mas, sim, daquele que o constituinte originário concretamente adotou e, como o adotou, erigiu em limite material imposto às futuras emendas à Constituição; de resto as limitações materiais ao poder constituinte de reforma, que o art. 60, § 4º, da Lei Fundamental enumera, não significam a intangibilidade literal da respectiva disciplina na Constituição originária, mas apenas a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos cuja preservação nelas se protege. [ADI 2.024, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 3-5-2007, P, DJ de 22-6-2007.]

⁶ ELAZAR, Daniel. Exploring Federalism. Tuscaloosa: University of Alabama, 1987.

Todo o estudo realizado sobre a forma federativa como cláusula pétrea mostra que a forma federal não pode ser modificada nem suprimida – o que demonstra nitidamente a inconstitucionalidade do dispositivo que propõe a extinção de municípios na PEC 188/2019.

Em segundo, o dispositivo constitucional que trata da criação, incorporação, fusão e desmembramento de entes, fere a ideia da soberania popular ao retirar a possibilidade de realização de plebiscito na fusão de municípios. A soberania popular garante a autodeterminação do povo brasileiro conforme o artigo 1º, que é realizada por meio de três institutos dispostos no artigo 14º, plebiscito, referendo e iniciativa popular, ambos da Constituição Federal.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu como seu primeiro fundamento a soberania nacional, ou seja, a possibilidade real de participação da população no poder. Como mencionado, o artigo 14 traz a natureza jurídica do plebiscito, iniciativa popular e referendo, sendo eles instrumentos para o exercício da soberania. Um dos desafios da atual sociedade - que se encontra em meio de uma grande crise de representação política – é a de criar os mecanismos que possam delinear o sistema representativo, tornando-o socialmente confiável e ao mesmo tempo convivendo com várias formas de democracia direta e semidireta.

Por conseguinte, importa salientar que uma estrutura cooperativa verdadeira possui principais pilares, sendo a equalização fiscal e o Princípio da Subsidiariedade alguns deles. A equalização fiscal, modelo que é efetivo no estado Alemão, é compreendido como um sistema que busca reduzir as diferenças com respeito à capacidade de cada ente da federação de cumprir com suas responsabilidades financeiras, tendo por finalidade oferecer um padrão igualitário no atendimento das necessidades de cada região do País, por meio da redistribuição de receitas, e não pela fusão de pequenos municípios.

É empregado como uma solução às disparidades e demandas por maior descentralização no fornecimento de subsídios para os estados-membros e municípios, aumentando a importância das transferências redistributivas proporcionais de receita pautadas na adesão a políticas nacionais de cunho social. Para analisar a desnecessidade de fusão de pequenos municípios, basta ver que um país com 357.386 km² possui 11 mil municípios, articulando-se por meio do sistema de equalização fiscal e princípio da subsidiariedade, fortalecendo o federalismo cooperativo. Ao contrário do Brasil que possui 8.511.000 m² e 5.570 municípios.

Os recursos e a capacidade de execução vêm distribuídos de modo desigual no Brasil, e por esta razão se justifica o sistema de cooperação, de adotar condições mínimas para desempenhar o papel dentro da estrutura. Há a necessidade de uma coordenação e cooperação como *conditio sine qua non* para a realização das tarefas públicas. O federalismo deve assumir uma cooperação subsidiária, fornecendo um auxílio ao ente menor quanto as tarefas que não consegue realizar sozinho.

Nesse sentido o Princípio da Subsidiariedade destaca a sua importância juntamente com o federalismo cooperativo. A subsidiariedade no contexto Europeu – espaço em que assume prestígio e cuja influência se projetará em outros continentes - funciona como um princípio que contraria a administração centralizada. Nesse sentido, mesmo não estando expressamente na ordem constitucional brasileira, pode ser depreendida da leitura combinada do artigo primeiro, artigo 18 e artigo 34, inciso VII, alínea “C” da Constituição Federal.

A leitura implícita da subsidiariedade na ordem constitucional está interligada com o modelo federal adotado, tendo em vista que a organização descentralizada dessa forma de Estado se desvela como campo propício à aplicação do princípio – ou seja, o federalismo fornece uma base organizacional substancialmente favorável para que a subsidiariedade possa desenvolver seu conteúdo e extensão.

O Princípio possui duas dimensões, a vertical – onde se permaneça o máximo possível as competências no nível menor, e a horizontal – que está inserida no espaço local próprio, compartilhando o poder entre governo e sociedade. Esta perspectiva exige uma qualificação do poder local, a fim de evitar a repetição, apenas em escala menor, das deficiências na apropriação do espaço público pela sociedade verificadas nas demais esferas.

A subsidiariedade se expressa de maneira no que pode ser feito por uma sociedade, não deve ser realizado por um ente maior, trazendo a ideia da supremacia da sociedade diante do Estado, colocando o poder público frente ao poder de decidir, sendo evidente a adoção desse princípio no ordenamento do Brasil quando este se legitima por meio da descentralização política, repartição de competências e iniciativas privadas e comunitárias. A PEC afasta a instância de poder mais próxima dos cidadãos, indo contrário ao Princípio da Subsidiariedade.

Assim, a espécie federalismo cooperativo, que deveria ser efetivada pela Constituição Federal, não pode ser designado a simples cooperação genérica entre União, Estados-membros e municípios, nem menos pensar que será efetivado por meio da fusão de municípios. Um Estado ao ter esta característica, possui uma série de formas especiais de relação entre as instâncias estatais, onde seu fundamento básico é o objetivo nacional do desenvolvimento equilibrado, sem a extinção de entes, por meio da repartição justa e igualitária dos recursos e diminuição do gasto público.

Quando um Estado possui esta característica, ele detém formas especiais de relação entre as instâncias federativas, sendo que seu fundamento basilar é o desenvolvimento nacional equilibrado, sem a extinção de entes. O ordenamento constitucional outorgou a competência tributária para os municípios com o ISS, IPTU e ITBI, todos eles com base tributária na área urbana. Contudo, as cidades que possuem até cinco mil habitantes possuem pequenos núcleos urbanos, onde a produção está diretamente ligada a área rural.

Há uma má distribuição da arrecadação de impostos que impossibilita pequenos municípios de cumprirem com a efetivação de políticas públicas. Conforme demonstrado, há um mito da arrecadação própria que vigora na proposta, pois o que compõe principalmente a receita dos municípios são as transferências intergovernamentais, delas provenientes do Fundo de Participação Municipal, onde municípios com até 10.388 habitantes recebem o coeficiente de 0,6. A fusão de pequenos municípios poderá acarretar em perdas e não em ganhos, como acima comprovado.

Considerações finais

No estudo realizado, buscou-se responder ao seguinte problema de pesquisa, utilizando o método dedutivo e hermenêutico: a PEC 188/2019 que dentre outras propostas, extingue pequenos municípios, causa

uma reformulação do federalismo brasileiro deixando-o mais cooperativo ou acarreta uma estagnação evidenciando um federalismo predatório?

O artigo buscou estudar o federalismo em seu sentido mais amplo na literatura. Um dos principais problemas que pode ser destacado é que mesmo que exista uma teoria federal, não há uma verdadeira teoria da estrutura do federalismo – o debate sobre o federalismo reconheceu essa lacuna, sendo que alguns autores afirmam que o problema reside em uma das suas principais forças, ou seja, sua flexibilidade. Mesmo que se tenha a ideia de autonomia e compartilhamento da norma aplicada em uma federação, cada país pode responder de maneiras diferentes dentro de um tipo de federação – competitiva ou cooperativa – conforme demonstrado.

Ao ser analisada a estrutura alemã aponta-se para os ganhos que o Brasil poderia ter ao possuir um sistema cooperativo e não predatório como há atualmente. Quando pensamos no município evidenciado na ideia de federalismo cooperativo, este não perderia a sua autonomia, mas deixaria ela mais fortalecida diante da efetivação de competências. Desse modo, torna-se viável o estabelecimento de objetivos comuns como formas de alcançar considerando as diferentes realidades dentro do território brasileiro.

Experimenta-se no Brasil, a centralização dos recursos por parte da União e a descentralização de competências para os governos locais. Esse sistema entre governos inicia com o reconhecimento de que cada um deve colaborar com as demais objetivando orientar, coordenar e controlar o processo político-administrativo.

No último capítulo analisou-se a PEC 188/2019, que dentre outras disposições a serem alteradas, a principal delas é a extinção de pequenos municípios brasileiros. Observou-se que a proposição pode ser prejudicial ao federalismo, haja vista a diminuição do repasse do Fundo de Participação Municipal para aqueles governos locais que serão incorporados.

Merece destaque o fato de que a PEC 188/2019 simplesmente veta a utilização do plebiscito para a fusão de municípios, sendo que este é um mecanismo de democracia utilizado para garantir a soberania, conforme disposto no artigo primeiro da Constituição Federal.

Em quase todos os Países desenvolvidos do mundo o número de cidades é realmente muito maior que o Brasil. Se cita como exemplificação, a Alemanha com 11 mil, a França 36 mil e Espanha 8 mil. A maioria deles conta com uma população muito pequena, desse modo o que se deve analisar são as responsabilidades de cada município, sua estrutura administrativa, competências e cooperação com os demais entes. Deve-se destacar novamente que a mera extinção de municípios, além de ser prejudicial ao federalismo brasileiro, não põe fim as desigualdades regionais e impossibilidade orçamentária.

Referências

AFFONSO, Rui Britto Alvares. **O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX**: um balanço crítico. Campinas: UNICAMP, 2003.

BENZ, Arthur. **Föderalismus und Demokratie. Eine Untersuchung zum Zusammenwirken zweier Verfassungsprinzipien**. – Hagen: Institut für Politikwissenschaft, 2003.



- BENZ, Arthur. **Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse.** München (Oldenbourg), 2008.
- BENZ, Arthur. **Ein gordischer Knoten der Politikwissenschaft?** - Zur Vereinbarkeit von Föderalismus und Demokratie. Frankfurt: Politische Vierteljahresschrift, 2009.
- BEYME, Klaus von. **Das politische System der Bundesrepublik Deutschland nach der Vereinigung.** München: Verlag R. Piper, 1993.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade.** São Paulo: Paz e Terra, 1987.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência política.** 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- COCK, Vanessa Suelt. A influencia del federalismo dual en el nuevo régimen local español. Bogotá. **Estud. Socio-Juríd.** v.12, jan. 2010.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Parecer jurídico sobre a Proposta de extinção de Municípios - Análise das consequências da nova distribuição do FPM,** 2019. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Caderno_CNM-Extincao_de_Municipios.pdf. Acesso em: 15 mar. 2020.
- ELAZAR, Daniel. **Exploring Federalism.** Tuscaloosa: University of Alabama, 1987.
- KING, Preston. **Federalism and Federation.** London: Croom Helm, 1982.
- KRELL, Andreas. **Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempos de Reforma Federativa.** Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- KROPP, Sabine. **Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung.** Wiesbaden: Verlag, 2010.
- MUELLER, Sean. **Self-Rule and Shared Rule.** 2017. Disponível em: <http://50shadesoffederalism.com/theory/self-rule-shared-rule/>. Acesso em: 12 nov. 2019.
- REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O federalismo numa visão tridimensional do direito.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.
- SCHAKEL, A. H.; LIESBET, H.; MARKS, G. Multilevel governance and the state.' In **The Oxford Handbook of Transformations of the State.** Oxford: Oxford University Press, p.266-282. 2015.
- SCHICK, Gerhard. **Bundesstaatsreform I. Für eine bürgernahe, effiziente und transparente Politik.** Berlin: Stiftung Marktwirtschaft, 2004.
- SCHMIDT, Manfred G. Thesen zur Reform des Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland. **Politische Vierteljahresschrift,** Deutschland., n. 3, p. 474–491, dez. 2001.

