



LA AUTONOMÍA FINANCIERA DE LOS MUNICIPIOS EN EL FEDERALISMO BRASILEÑO

Edith Maria Barbosa Ramos¹
Paulo Roberto Barbosa Ramos²
Fernanda Dayane dos Santos Queiroz³
Bruno Denis Vale Castro⁴

Resumen: Desde 1787, cuando los Estados Unidos de América (EE.UU.) presentaron al mundo la organización de la forma federativa de estado, muchos otros países también la adoptaron. Sin embargo, es importante tener en cuenta que el federalismo no se construyó de la misma manera en todos los países. Se puede decir que existen las llamadas características esenciales, pero depende de cada estado, dependiendo de su organización histórica, política y social, determinar su propia forma de organización. En Brasil, se adoptó el federalismo cooperativo, con la constitución de tres entidades: Unión, Estados y Municipio, cuyo propósito es garantizar la autonomía de las entidades federativas. Pero en Brasil, el propósito de un estado autónomo aún no se ha logrado, dado que no hay una asignación adecuada de recursos, y la Unión de hecho sigue siendo el titular de la mayoría de los poderes administrativos y legislativos, así como el recursos recaudados. El objetivo de esta investigación fue analizar la efectividad de las características del sistema federativo brasileño, especialmente en lo que respecta a la división de los recursos que utilizará el municipio. Como metodología, se realizó un enfoque cualitativo. En cuanto a los procedimientos técnicos, se utilizó la investigación bibliográfica y documental.

Palabras clave: Autonomía; Federalismo; Intercambio de recursos.

¹ Pos-Doctora en Derecho Sanitario graduada en la Fundación Oswaldo Cruz - FIOCRUZ/Brasilia/DF. Doctora en Políticas Públicas graduada en la Universidad Federal de Maranhão. Cuenta con Maestría en Derecho graduada en la Universidad Federal de Minas Gerais. Graduada en Derecho en la Universidad Federal de Maranhão. Máster del Departamento de Derecho de la Universidad Federal de Maranhão. Máster y Vice-Coordinadora del Maestría en Derecho e Instituciones del Sistema de Justicia de la Universidad Federal de Maranhão. Coordinadora del Núcleo de Estudios en Derecho Sanitario (NEDISA/UFMA). Máster e Investigadora de la Universidad Ceuma. Becaria del BEPP/FAPEMA (Beca de Estímulo a la Productividad en Investigación - Edicto nº 007/2018 - Productividad). Miembro invitado de la Red Iberoamericana de Derecho Sanitario.

² Graduado en Derecho en la Universidad Federal de Maranhão (1992), Máster en Derecho graduado en la Universidad Federal de Santa Catarina (1997), Doctorado en Derecho Constitucional graduado en la Pontificia Universidad Católica de São Paulo (2001) y Pos-Doctorado en Derecho Constitucional graduado en la Universidad de Granada - España (2010/2011). Máster titular del Departamento de Derecho de la Universidad Federal de Maranhão, Coordinador del Núcleo de Estudios de Derecho Constitucional de esa misma institución, Máster Encuestador del Centro Universitario de Maranhão y Promotor de Justicia de Control Externo de la Actividad Policial del Ministerio Público del Estado de Maranhão. Fue Becario Productividad /FAPEMA.

³ Máster en Derecho de la UFMA. Pos-Graduada en Derecho Público en la Universidad Estácio de Sá/CERS. Máster de la Universidad Don Bosco - UNDB. Abogada inscrita en los cuadros de la OAB/MA. Graduada en Derecho en la Universidad Federal de Maranhão (UFMA - 2015). Integrante de la Comisión de Bioética y Bioderecho de OAB/MA. Integró el Núcleo de Estudios en Derecho Sanitario - NEDISA, vinculado al Programa de Posgraduación en Derecho e Instituciones del Sistema de Justicia/UFMA.

⁴ Doctorando en Ciencias Jurídicas, Universidad Autónoma de Lisboa (UAL/PT). Máster en Derecho e Instituciones del Sistema de Justicia, Máster en Derecho de la UFMA. Graduado en Derecho en la Universidad Federal de Maranhão (UFMA). Miembro efectivo del Núcleo de Estudios en Derecho Constitucional - NEDC, coordinado por el Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos. Asesor de Revisión Editorial de la Revista del Curso de Derecho de la Universidad Federal de Maranhão. Asesor de Promotor de Justicia, atestado en la 25ª Promotoría de Justicia del Control Externo de la Actividad Policial (MPE/MA). Máster Universitario (Universidad CEUMA).

Introducción

El sistema federativo brasileño tiene sus propias características. Por lo tanto, se pretende abordar algunas características y especificidades del federalismo brasileño desde su incorporación por la Constitución de 1891 hasta nuestros días.

Además de este breve estudio histórico, buscamos detallar el federalismo cooperativo, presentado en la Constitución de 1988, para discutir algunas de las principales tipificaciones del federalismo existente y, finalmente, el análisis se centra en la historia y las características de la entidad federativa brasileña más cercana a los ciudadanos, es decir, el municipio.

El municipio está definido por la Constitución Federal como una entidad federativa política autónoma. Es de destacar que en otros países que adoptan la forma federal de estado, no hay figura de una tercera entidad autónoma. En la mayoría de las federaciones, el poder local se ejerce mediante divisiones administrativas de las unidades federadas (Unión y Estados) que delegan diferentes grados de poder político, administrativo, económico y social a los gobiernos locales. Brasil es la única federación en el mundo que tiene tres niveles políticos autónomos definidos constitucionalmente (TOMIO, 2005).

El objetivo de esta investigación fue analizar la efectividad de las características del sistema federal brasileño, especialmente con respecto a la división de los recursos que utilizará el municipio, entendido como la entidad más cercana a la sociedad, que debe ser responsable, por ejemplo, por la provisión de atención médica básica a sus residentes, no es raro que se presenten problemas cíclicos, analizados en este artículo.

Como metodología, se realizó un enfoque cualitativo, debido al vínculo esencial entre el material estudiado y el tema en cuestión. Según Gustin (2013), la investigación con un enfoque cualitativo estudia los datos en busca de su significado. En este contexto, se basa en la forma en que se percibe el fenómeno del federalismo dentro del contexto del Estado brasileño. Por lo tanto, cuando usamos la descripción cualitativa, tratamos de analizar no solo los aspectos aparentes del fenómeno sino también sus aspectos formativos, buscando explicar su origen histórico, relaciones y cambios, e intentando intuir las consecuencias.

La investigación, en relación con los objetivos, se desarrolló buscando en la bibliografía disponible el estado del arte de la autonomía de los municipios y la división de recursos en Brasil. Para Gustin (2013, p. 24)

La investigación cualitativa tiene el entorno natural como fuente directa de datos y al investigador como su principal instrumento. Según los autores, la investigación cualitativa supone el contacto directo y prolongado del investigador con el entorno y la situación que se está investigando, por regla general, mediante un trabajo intensivo. (GUSTIN, 2013, p. 24).

Ante esta situación, el presente artículo aborda el fenómeno del federalismo brasileño y la idea de autonomía financiera de los municipios en relación con el derecho a la salud. Al

principio, se realizó una descripción general del federalismo brasileño, destacando sus peculiaridades históricas y estructurales, buscando comprender cómo se produjo el proceso de constitución de las entidades federativas y la división actual de las competencias constitucionales.

El siguiente paso, se investigó, inicialmente, las relaciones y los cambios promovidos por las diferentes constituciones y legislación, se llevó a cabo un estudio bibliográfico sobre el tema, con el alcance de rastrear puntos fundamentales que configuran la división de los recursos financieros en los municipios brasileños.

Por esta razón, con el alcance de contextualizar y analizar el fenómeno del federalismo, la presente investigación se materializó en el formato de revisión sistemática, como una especie de revisión de la literatura. Se realizó un análisis histórico y conceptual de la idea del federalismo en el contexto del desempeño de las diferentes unidades federativas brasileñas, con el objetivo de comprender los determinantes que condujeron a su constitución, así como a la actualización de su proceso de desarrollo. Por lo tanto, este texto se enfoca en una oportunidad, desde un punto de vista científico, para aquellos que tienen la intención de discutir el modelo de federalismo brasileño y en qué medida la construcción teórica sobre el tema tiene el alcance para abordar las consecuencias de la división de recursos entre todas las entidades de la Federación.

Tal oportunidad justificó el esfuerzo científico aquí materializado en el camino metodológico necesario para cuestionar lo siguiente, la formación histórica de los municipios brasileños y su autonomía, así como la ingeniería de la división de los recursos presupuestarios. Como resultado, esta investigación utilizó el método deductivo, con la apropiación histórica de conceptos tales como federalismo, constitucionalismo, municipalidades y recursos presupuestarios. Para la recopilación de información, los principales procedimientos de recopilación de datos fueron bibliográficos y documentales (LAKATOS, 2008).

Con respecto a la investigación bibliográfica, Gustin (2013, p. 40) destaca, en resumen, que todo trabajo científico, toda investigación, debe estar respaldado y fundamentado en la investigación bibliográfica, para que no se pierda tiempo en un problema que ya ha sido resuelto y puede llegar a conclusiones innovadoras.

Por lo tanto, queda claro que la investigación bibliográfica no es una simple catalogación de todo lo que ya se ha escrito sobre el tema, sino más bien una búsqueda exhaustiva de información para que el problema propuesto pueda analizarse en profundidad, de modo que llegue a una respuesta innovadora al tema, incluso si no es una respuesta concluyente, pero que sirve como un medio para llevar al lector a reflexionar sobre el tema propuesto.

A su vez, el análisis de documentos es indispensable, ya que se realiza a partir de documentos, contemporáneos o retrospectivos, considerados científicamente auténticos. Esta vez, el análisis documental es una técnica importante en la investigación cualitativa, ya sea

complementando la información obtenida por otras técnicas o revelando nuevos aspectos de un tema o problema (LUDKE; ANDRÉ, 1986). Por lo tanto, se entiende que la investigación documental se caracteriza por la búsqueda de información en documentos que no han recibido ningún tratamiento científico, con el objetivo de extraer la información contenida en ellos, a fin de comprender un fenómeno. De esta manera, la presente investigación se desarrolló a partir de una investigación bibliográfica y documental como procedimientos que utilizan métodos y técnicas para la aprensión, comprensión y análisis de la literatura especializada y de los documentos seleccionados, configurándose a sí mismo, así como la investigación eminentemente cualitativa.

1. Concepciones y características de los sistemas federativos

Según Schmitt (1992), la idea central del federalismo se encuentra en el pluralismo y en la existencia de autonomía política tanto para los estados miembros como para el estado nacional, compuesto por entidades federativas. El autor, en otro trabajo importante, llamado "El guardián de la Constitución" (2007) aborda el concepto de federalismo. Vea:

Con la palabra federalismo, buscamos expresar aquí solo la yuxtaposición y la cooperación, existente dentro de una organización federal de la mayoría de los Estados, encontramos aquí una pluralidad de formas estatales sobre una base estatal (SCHMITT, 2007, p. 105)

En detalle, Pereira (2015) presenta como características principales del Estado Federal: tener al menos dos niveles de gobierno, constitucionalmente constituidos, cada uno con autonomía, uno a nivel federal, con jurisdicción sobre todo el país y otro a nivel regional. o subnacional; coexistencia de soberanía, como su atributo; el tercero consiste en la autonomía, inherente a la unidad constitutiva, es decir, el Estado; también se enumera como característica el hecho de tener estructuras bicamerales o dos Cámaras legislativas, una formada por representantes del pueblo, otra formada por representantes de las unidades federativas subnacionales, y, finalmente, podemos mencionar la presencia de un modelo democrático de Estado de derecho. Aún sobre el tema, concluye Pereira (2015, p. 20) que solo es posible la coexistencia entre soberanía y autonomía, debido a la descentralización del poder político y administrativo.

Ramos (2012) no considera que solo la forma de estado que presenta todas las características del federalismo estadounidense pueda llamarse federal, ya que este no es el mejor ni el único modelo existente, pero es importante porque fue el primer modelo federalista. El autor afirma que cualquier sistema federal debe, en realidad, tener la mayoría de las siguientes características:

a) Constitución escrita y rígida; b) dos órdenes legales: central y parcial, esta última dotada de autonomía, es decir, sus propias competencias, la posibilidad de autoorganización y la elección de sus gobernadores y miembros del poder legislativo, que serán competentes para legislar sobre los asuntos establecidos en la constitución federal, además de los recursos necesarios para cumplir con sus responsabilidades; c) indisolubilidad del vínculo federativo; d) testamentos parciales representados en la elaboración del testamento general a través del Senado Federal, que debe mantener la igualdad entre los testamentos parciales; e) existencia de un Tribunal Constitucional como guardián de poderes y f) posibilidad de intervención federal (RAMOS, 2012, p. 22).

Por otro lado, Siqueira (2015, p. 31) es más conciso cuando presenta las características principales para configurar un Estado Federal, de modo que para él, el sistema federal debe: tener al menos dos niveles de gobierno, siempre que todos los polos son autónomos; tener una Constitución escrita; tener la posibilidad de intervención federal y tener una Corte Suprema para resolver conflictos relacionados con asuntos constitucionales.

Compartiendo la comprensión de Ferreira (2010), se entiende que el concepto de federalismo no puede basarse en un modelo único y exclusivo. Por el contrario, su construcción se realiza en función de la estructura de cada Estado que lo adopta, no es posible atribuir un concepto generalizador, pero es posible demostrar características en común en diferentes contextos territoriales.

Se pretende en las próximas secciones hacer un breve aparato histórico, así como presentar las características del federalismo brasileño.

La inserción del sistema federalista en el estado brasileño estuvo influenciada por el federalismo norteamericano. Honorio (2012) afirma que la forma estatal federativa contemporánea se basa en las bases del modelo legal y político que Europa comenzó a constituir en la Baja Edad Media y también durante las Revoluciones Gloriosas, en 1688, Americana, en 1776 y en Francesa, en 1789.

Con respecto a la forma de constitución de la Federación en los EEUU y Brasil, Souza (2005) afirma que, mientras que en los Estados Unidos de América, a través de la unión de las colonias, se formó la Federación, en Brasil ocurrió lo contrario: el poder central subdividió el gobierno central que poseía entre las Provincias, que se denominaron Estados, llevando a cabo la descentralización político-administrativa. Mientras que en los Estados Unidos había una "fuerza centrífuga", aquí en Brasil la "fuerza centrípeta" actuó para la adopción del federalismo.

En Brasil, al contrario de lo que sucedió en los Estados Unidos, la metrópoli portuguesa llevó a cabo una colonización exploratoria del país, con la extracción de riquezas como madera de Brasil (pau-brasil), inicialmente, y oro, después. También hubo una fuerte imposición y los portugueses, como colonizadores, hicieron de la Colonia, su Imperio, durante casi 70 años, cuando, finalmente, a través de un golpe de estado idealizado por los militares, se estableció la República y, posteriormente, Para regular este nuevo período, se promulgó una

Constitución en 1891 que traía la forma de estado federal, en el molde estadounidense. Sobre el escenario vivido, Pereira (2015, p. 28) informa:

Con una declaración de independencia derivada del poder central de las antiguas colonias, la imagen que se dibuja en Brasil es la de un Imperio con un poder central vigoroso a expensas de los poderes locales casi nulos. En tal escenario, es posible ver dos consecuencias importantes: el empobrecimiento constante de las provincias debido a los fuertes impuestos a favor de la Corona y el demasiado enriquecimiento de la élite rural, que dominó el Poder Legislativo (desde el sufragio y el derecho a ser elegido) se basaron en el poder patrimonial), beneficiándose de la asignación de recursos presupuestarios. (PEREIRA, 2015, p. 28).

Pereira continúa (2015) afirmando que por razones militares, religiosas, políticas y la crisis económica en sí, el Imperio ya no cumplió con los deseos de la sociedad, por lo que el ideal republicano creció, así como la idea de adoptar el modelo federalista, como un sistema de división política que incluye las entidades locales.

Brasil fue durante más de 50 años un Estado Unitario y Centralizador. En 1824, Don Pedro I disolvió la Asamblea Constituyente y otorgó la Constitución Imperial, de modo que el pensamiento unitario hasta hoy está impregnado en la imaginación popular. El período imperial se puede dividir en dos, teniendo en cuenta la forma de centralización política. En la primera fase, hay una centralización absoluta del poder político, y en la segunda, a partir del Acto Adicional de 1834, un proceso de desconcentración administrativa. El Acto Adicional trajo cambios al escenario político, tales como: conversión del Imperio de Brasil en una monarquía federativa, Supresión del Consejo de Estado, Supresión del Poder Moderador, pero en 1841 hubo una reducción en el alcance de estos cambios⁵. Según Santos y Andrade (2012, p. 9-10), aunque hubo un revés, la ley todavía se considera un hito en el establecimiento de la descentralización política del país.

Bonavides (2004, p. 340) informa que "las semillas del federalismo se sembraron en el subsuelo político de Brasil en la Revolución de Pernambuco de 1817, es decir, antes de la Independencia, en el Proyecto Antônio Carlos, en 1823"⁶. Posteriormente, en 1831, el partido liberal envió un Proyecto de ley al Senado para reformar la Constitución del Imperio e instalar la Federación Monárquica en Brasil, que más tarde condujo al Acto Adicional de 1834.

Bonavides (2004) plantea como un problema para la Federación Brasileña el hecho de que su nacimiento tuvo lugar en medio de la dictadura, después de un golpe militar de Marechal Deodoro da Fonseca, en el Campo de Santana. En palabras de Feijó:

⁵ Conocido como un contragolpe conservador en el Acto Adicional (BONAVIDES, P; ANDRADE, P. 2006, p. 130)

⁶ Este es el Proyecto de Constitución para el Imperio de Brasil, escrito por Antonio Carlos Ribeiro de Andrade y Silva y otros.

El régimen federativo se institucionalizó después del período monárquico, mediante el Decreto N° 1, firmado el 15 de noviembre de 1889, con la Constitución de 1891, que representa su corolario institucional. Los partidarios de la República liberal buscaron, lo antes posible, convocar una Asamblea Constituyente, ya que en palabras del entonces Ministro de Hacienda, Rui Barbosa, el nuevo Estado necesitaba un constituyente para que la República fuera reconocida y se obtuvieran los créditos necesarios. (FEIJÓ, 2012, p. 10).

La Constitución del 24 de febrero de 1891 preveía la forma de gobierno, basada en el régimen representativo y presidencialista, y la de estado, basado en la federación⁷, integrada por las antiguas Provincias erigidas a los estados miembros y por el Distrito Federal, anteriormente Municipio Neutral:

Art. 1 La nación brasileña adopta como forma de gobierno, bajo el régimen representativo, la República Federativa, proclamada el 15 de noviembre de 1889, y está constituida, por una unión perpetua e indisoluble de sus antiguas provincias, en los Estados Unidos de Brasil. (BRASIL, 2017).

Art. 2 Cada una de las antiguas Provincias formará un Estado y el antiguo Municipio Neutral constituirá el Distrito Federal, que seguirá siendo la Capital de la Unión, hasta que se implementen las disposiciones del siguiente artículo. (BRASIL, 2017).

Así, a medida que Feijó (2012, p. 16) se acerca, desde la primera constitución republicana, el Estado federal brasileño se ha esforzado por defender la autonomía de sus tres entidades. La realización concreta de esta autonomía también se revela mediante la construcción de una organización sistémica, que presupone la acción conjunta de las entidades federativas, considerando que su supervivencia depende de la solidaridad y la cooperación entre sus miembros. Desde una acción conjunta y coordinada en varios sectores (social, por ejemplo), se garantiza la unidad de la nación, la protección de los derechos, la promoción y el desarrollo de políticas públicas dirigidas a la sociedad.

Sin embargo, como informa Souza (2005), el federalismo brasileño era una fórmula "importada de los Estados Unidos", que fue incorporada por Brasil con la característica de tener una autonomía limitada de sus estados miembros, diferente de lo que proclamaba Estados Unidos. En Brasil, las Constituciones estatales son, en esencia, copias de la Constitución Federal, siendo muy poco utilizadas, causando la aparición de una "distorsión del federalismo", que aborda la existencia de un equilibrio entre el Poder Federal y los Poderes Estatales.

Celso Furtado (1999, p. 50) afirma que "el federalismo temprano posiblemente habría hecho imposible el proyecto de la nación que justificaba la permanencia de la Corona portuguesa entre nosotros". En el mismo sentido, Santin; et al (2006) afirman que no fueron los estados los que crearon la federación, sino el gobierno federal que comenzó a reconocer la

⁷ Las otras Cartas Magnas brasileñas mantuvieron el federalismo como una forma de gobierno, incluso el Estado Novo en 1937; y en todas estas Constituciones había una prohibición expresa contra cualquier tipo de prohibición contra la forma federal del estado.

soberanía, la individualidad de cada provincia, porque el federalismo solo existía en teoría. Se puede ver, por lo tanto, de lo presentado por los autores mencionados anteriormente, que, en la práctica, la Unión concentró el poder de decisión en sus manos, transformando a los estados en repetidores de las reglas de la Unión y apoyando al estado federal. Bonavides (2004, p. 324) afirma que:

Esta es una condición triste del sistema federal en nuestro país: nació enfermo y se volvió raquítrico, lleno de contradicciones e impurezas centralizadoras que desfiguraron su imagen; un federalismo azotado de amenazas autocráticas y unitarias que generan injusticia y resentimiento. (BONAVIDES, 2004, p. 324).

Campos; et al (2012) sobre el contexto histórico en el que se insertó el federalismo brasileño informan que, al igual que los estadounidenses, los federalistas en Brasil estaban en contra de la existencia de una Monarquía, porque con el control de la Metrópoli, no podría haber autonomía política de las Provincias. De esta manera, los movimientos de resistencia comenzaron a surgir en Pernambuco, en 1824, en Bahía, en 1837, movimientos como la *Inconfidência Mineira* (1789) también fueron importantes, ya que apuntaban a la formación de un país libre, utilizando ideales de iluminación.

Se puede ver que el estado brasileño está marcado por una centralización del poder, debilitando incluso al estado democrático, que necesita una mayor proximidad al pueblo para que sus preceptos sean efectivos. La década de 1920 fue el escenario para la ruptura de este pacto político, con el objetivo de reforzar el presidencialismo y hacer que el principio federativo sea algo ineficaz. Existía una política de café con leche, en la que los más poderosos, que estaban ubicados en el eje São Paulo - Minas Gerais, eran aquellos que, alternativamente, eran elegidos Presidentes de la República.

Bonavides et al (2006) cuestiona la existencia de una democracia liberal de alternancia de poder, ya que un solo partido de alcance regional, durante cuatro décadas, en un estado miembro, eligió 14 gobernadores y, en el ámbito nacional, en el mismo período de tiempo, fue responsable de elegir a cuatro Presidentes de la República. Los autores concluyen que "el federalismo en el régimen republicano de la Carta Constitucional de 1891 era federalismo verbal, con la igualdad de las entidades federadas solo en el texto de la Constitución" (BONAVIDES; et al, 2006, p. 264).

Podemos ver la gran discrepancia entre el federalismo en los Estados Unidos y el federalismo brasileño, desde su origen, incluso los cambios constantes debido al momento político experimentado. En este sentido, Campos; et. (2012) enumeran algunas de estas diferencias, tales como: en el modelo estadounidense, los estados estaban dotados de soberanía y autonomía política, mientras que los estados miembros brasileños, con la política de café con leche, tenían un carácter autocrático, con el relevo del poder político solo entre Minas Gerais y

São Paulo.

En 1934, se promulgó la Constitución, que tiene como objetivo fortalecer la autonomía de los estados miembros y tiene planes para la descentralización administrativa, que tenían como objetivo mejorar el municipio, pero durante ese período hubo un fuerte atractivo socialista de los mentores de la Constitución, con, en la práctica, centralización y el engrandecimiento de los poderes de la Unión (NEME; et al, 2011, p. 131).

Trae Bonavides; et al (2006) que en el Estado Nuevo, en 1937, la federación fue aniquilada. Los gobiernos estatales funcionaron como intervenciones federales, con una fuerte presencia de centralización y unitarismo de la Unión. Ferreira (2003, p. 221) afirma que:

Desde que la Constitución de 1891 desapareció en 1930, con el establecimiento de la dictadura, el federalismo se ha deshecho. Los Estados permanecieron geográficamente. Políticamente, mantuvieron este nombre, pero perdieron sus poderes de administración autónoma, que comenzaron a ser ejercidos por delegados confiables por el Presidente de la República, sin la colaboración de cámaras o asambleas. (FERREIRA, 2003, p. 221).

En este período, el Estado Federal solo existía en el papel, porque en la práctica, las unidades territoriales (estados y municipios) previamente descentralizadas, tenían que someterse al poder de supervisión de la Unión gobernado por Getúlio Vargas, con el poder político y económico en manos de los coroneles y familias oligárquicas. De acuerdo con Santos; Andrade (2012) con los cambios implementados, el Estado Unitario fue restaurado en términos materiales.

En la década de 1940, la atención del mundo se dirigió a la Segunda Guerra Mundial, en la cual, según Santos y Andrade (2012), era una disputa sobre la ideología política que predominaría, si la del grupo de Aliados, compuesto por Estados gobernado por el régimen republicano democrático, o el grupo del Eje, compuesto por países (Alemania, Italia y Japón) en los que predominaban los regímenes totalitarios. Así, con la caída de los países totalitarios, Brasil y el mundo tuvieron que adaptarse a la nueva realidad. Con la Constitución de 1946 hubo un avance necesario en relación con los reveses del Estado Nuevo, con un estado social estructurado en el bicameralismo clásico, con el sistema federado restaurado, la valorización de los estados miembros, la garantía de su descentralización política y administrativa y la capacidad fiscal y el restablecimiento de la autonomía de los municipios (NEME; et al, 2011).

Santos y Andrade (2012) citan como una gran innovación traída por la Constitución de 1946, el restablecimiento de una cooperación financiera para contribuir con el crecimiento económico de áreas más subdesarrolladas en nuestro país a través de la creación de SUDENE (Superintendencia de Desarrollo del Nordeste) y SPEVEA (Superintendencia del Plan de Valoración Económica para la Amazonía), que fueron descentralizaciones administrativas que recibieron incentivos financieros para este propósito de crecimiento económico. Debido a la

institución de estas unidades, en el período de la Constitución de 1946 hubo un cambio del dualismo clásico al cooperativo, ya que comenzó a dar mayor importancia al desarrollo de áreas que tenían problemas socioeconómicos y ecológicos e instituir incentivos con capital de los ingresos de la Unión, que posteriormente llegaron a interferir negativamente en la autonomía de los Estados que recibieron tales incentivos.

Según Almeida (1987, p. 6), existe una buena base para el escepticismo sobre el futuro de la Federación desde la Constitución de 1967, ya que el Estado unitario vuelve a tener experiencia, a pesar de que el régimen federal se mantiene nominalmente.

Con la promulgación del Acto Institucional N.º 5, en 1968, el Presidente de la República recibió muchos poderes, lo que contribuyó a una mayor centralización de los poderes políticos dentro de la Unión. Con la Constitución de 1969, existen grandes restricciones a los planes y directivas económicas, y la Unión es superior a otras entidades del Estado (NEME, 2011). De acuerdo con Santos; Andrade (2012, p. 21) "el nombre federalismo de integración, que recibió esta forma federalista, representaba la obsesión con la seguridad nacional como una forma de institucionalizar una forma legítima de centralizar el poder en manos de unos pocos".

Este rescate dura hasta la Constitución de 1988, donde se regula la unión indisoluble de estados y municipios y el Distrito Federal, la forma de estado federal, la capacidad de autoorganización, autoadministración y autogobierno, que la Constitución tiene un tutor (el Supremo Tribunal Federal - STF), en resumen, las diversas características del sistema federativo son positivas.

Sin embargo, en la práctica, según lo presentado por Rocha (1997, p. 227), hay una forma federativa que está muy distante del modelo norteamericano, hay un federalismo *tupiniquim*, con la presencia de "fenómenos políticos caboclo, intercalados o incluso impedidos de perfeccionamiento por *coronelismo*, la política de gobernadores y dictaduras militares". Sumado al escenario, la creciente corrupción, la creación de municipios por conveniencia política, para que un estado federativo no pueda ser forjado en el molde norteamericano, ya que se ha experimentado otra realidad histórica en Brasil y desde su implantación, con diferentes tipificaciones adoptadas, se pueden ver discrepancias entre los dos modelos de federalismo.

En el siguiente capítulo, tenemos la intención de aclarar cómo Brasil implementa el modelo federal en el contexto actual.

2. Municipios como entidades federativas con autonomía

Brasil presenta una variante del federalismo, que son los municipios, con competencias y recursos garantizados por la Constitución. Tienen características como la autonomía, como se ve en la lectura del artículo 30 de la Constitución⁸, por lo tanto, pueden

⁸ Art. 30. Los municipios son responsables de:

organizarse (ya que elaboran su Ley Orgánica); tienen autonomía ejecutiva, ya que eligen alcaldes; y todavía tienen autonomía legislativa, ya que legislan sobre asuntos de interés local, sobre recaudación de impuestos. Se ve que coexisten codo a codo con la Unión Federal, los estados miembros y las competencias de ambos.

Debido a la presencia de esta entidad federada, se dice que la federación brasileña es *sui generis*, en desacuerdo con todos los demás estados federados (PIRES, 2005). Para Meirelles (1992, p. 26-27):

1 El municipio, como unidad política administrativa, surgió con la República Romana, interesada en mantener el dominio pacífico de las ciudades conquistadas por la fuerza de sus ejércitos. Los perdedores estaban sujetos, desde la derrota, a las imposiciones del Senado, pero, a cambio de su sujeción y fiel obediencia a las leyes romanas, la República les otorgó ciertas prerrogativas, que variaban de ciertos principios privados (*jus connubii*, *jus commercii* etc.) hasta el privilegio político de elegir a sus gobernadores y dirigir la ciudad misma (*jus suffragii*). Las comunidades que se beneficiaron de estas ventajas se consideraron Municipios (*municipium*) y se dividieron en dos categorías (*municipia caeritis* y *municipia foederata*), de acuerdo con la mayor o menor autonomía del Derecho actual (*jus italicum*). (MEIRELLES, 1992, p. 25).

2. El municipio en el mundo moderno se ha diversificado en estructura y atribuciones, a veces organizado por sus propias reglas, ahora organizado por el Estado de acuerdo con las conveniencias de la nación, que regula su autonomía y le asigna tareas más o menos administrativas a nivel local. El hecho innegable es que, en la actualidad, el Municipio asume enormes responsabilidades al ordenar la ciudad, organizar los servicios públicos locales y proteger el área, que se ve agravada cada día por el abrumador fenómeno de la urbanización que invade los vecindarios y degrada sus alrededores con vivienda clandestina y falta de servicios públicos esenciales para el bienestar de estas poblaciones. (MEIRELLES, 1992, p. 26-27).

Con respecto al significado de la palabra, Tavares (1997, p. 169) afirma que la palabra está formada por dos partículas, la primera es *munus* o muñía, que significa muro, jurisdicción, cerca, carga, oficio y la segunda partícula el verbo *cipio*, que tiene el significado de tomar. Así, el autor concluye que el municipio es la jurisdicción sobre la cual Roma se hizo cargo.

Las manifestaciones de la existencia de una división administrativa a nivel local existieron desde la Antigua Roma, sin embargo, el municipio, según lo previsto en la

-
- I - legislar sobre asuntos de interés local;
 - II - complementar la legislación federal y estatal cuando corresponda;
 - III - instituir y recaudar los impuestos de su competencia, así como aplicar sus ingresos, sin perjuicio de la obligación de rendir cuentas y publicar balances dentro de los plazos establecidos por la ley;
 - IV - crear, organizar y suprimir distritos, observando la legislación estatal;
 - V - organizar y proporcionar, directamente o bajo un régimen de concesión o permiso, servicios públicos de interés local, incluido el transporte público, que es esencial;
 - VI - mantener, con la cooperación técnica y financiera de la Unión y el Estado, programas de educación infantil y primaria; (Redacción dada por la Enmienda Constitucional No. 53, 2006)
 - VII - proporcionar, con la cooperación técnica y financiera de la Unión y el Estado, servicios de salud para la población;
 - VIII - promover, cuando proceda, un ordenamiento territorial adecuado, mediante la planificación y el control del uso, la parcelación y la ocupación de terrenos urbanos;
 - IX - promover la protección del patrimonio histórico y cultural local, de conformidad con la legislación y las acciones de inspección federal y estatal.

Constitución de 1988, era una creación nacional. Ferreira (2010) narra que en la Roma Antigua, ser ciudadano del municipio o ciudadano no era un derecho de nacimiento (a diferencia de lo que sucedió en Grecia), sino un derecho a poder realizar funciones públicas locales.

Con el fin del feudalismo y la aparición de estados absolutistas, Ferreira (2010, p. 35), utilizando en particular el ejemplo de Portugal, afirma que el siglo XII fue un siglo de transformaciones, en Portugal apareció el primer reino de Europa. En el siglo VIII, los árabes invadieron la Península Ibérica, hubo guerras entre los señores e invasores feudales portugueses, por lo que muchas aldeas quedaron sin sus señores feudales, y los siervos y vasallos comenzaron a organizarse en municipios, dando lugar a la organización municipal portuguesa.

Se puede ver, como afirma Ferreira (2010), que el surgimiento del municipio en Portugal no se produjo como resultado de una lucha entre la burguesía y la nobleza, sino que nació de la necesidad de que la gente se organizara para recuperar su territorio, que estaba siendo invadido por los árabes. Sin embargo, la estandarización de los municipios solo ocurrió en el siglo XV cuando se introdujeron varios cambios, como, por ejemplo, la creación del cargo de concejal, el derecho al voto, entre otros. Más concisamente, sobre este momento histórico, Tavares (1997, p. 169) informa:

Con la insurgencia de la burguesía, comenzaron a aparecer las primeras ciudades libres en Europa. En Inglaterra, el municipalismo se ha desarrollado desde 1450. En España, aparecieron ayuntamientos, y en Portugal, los Consejos de los Hombres Buenos, asambleas electivas que gobernaban las ciudades. La institución de los municipios portugueses ya aparece en las Ordenaciones Afonsinas (antes de 1512) y en las Manuelinas (1512). (TAVARES, 1997, p. 169).

Brasil no tuvo una organización política durante los primeros años cuando era una colonia de Portugal, ya que la Metrópoli solo estaba interesada en la explotación de la madera de Brasil (pau-brasil). En este momento histórico, existían los pueblos de São Paulo y Piratininga, según Ferreira (2010). Sin embargo, a mediados del siglo XVI, después de que los españoles habían encontrado oro en suelo brasileño, el territorio se dividió en catorce capitanías hereditarias, entregándolas a particulares para que poblaran y exploraran las tierras. Con este fin, se crearon aldeas, que debían seguir las Ordenaciones Manuelinas, pero tenían cierta autonomía para administrar sus finanzas.

Santin, et al (2006, p. 62) afirman que "aunque hubo una división del territorio en capitanías, la centralización predominó en Colonia, por lo que la expansión municipal fue restringida". Sin embargo, Ferreira (2010) muestra que con el comienzo del ciclo del oro en el siglo XVII, con las ordenanzas filipinas que gobernaban las villas de la Colonia, la Corona Portuguesa comenzó a imponer y cargar a más cámaras locales, asumiendo así una función más centralizadora.

En 1808, con la llegada de la Familia Real a Brasil, el país comenzó a tener una nueva configuración administrativa, dejando de ser simplemente una colonia y se convirtió en parte del Reino Unido de Portugal, Brasil y el Algarve. Con la independencia de Brasil en 1822, y con la Constitución otorgada en 1824, el papel de los ayuntamientos sería administrar las villas imperiales. Castro (2014) afirma que con la creación de Cámaras en todas las ciudades y villas existentes, así como en los que se crearían, existe una preocupación por un poder local que pueda satisfacer las demandas de esa población. Tavares (1997, p. 171) habla sobre la posición de los futuros municipios:

La primera referencia constitucional del Brasil independiente a lo que se llamará Municipio en el futuro está implícita en el art. 22 de esa Constitución: "Su territorio está dividido en Provincias, que pueden subdividirse para pedir el bien del Estado", a partir del cual se puede inferir un proceso de subdivisión administrativa según corresponda al estado unitario que se estableció entonces (...). Los poderes locales constituían una amenaza para la unidad del Imperio, pero eran, sin duda, el punto de apoyo del desarrollo. Así: el Emperador tenía, en cada Provincia, un Presidente designado y que él podía remover, cuando conviniera así por el bien del Estado. (TAVARES, 1997, p. 171)

En 1891 se promulgó la primera Constitución de la República, que en su artículo 68 establece que los estados deben organizarse para que puedan garantizar la autonomía de los municipios, siendo el deber de la Unión intervenir en los estados solo en casos de invasiones extranjeras, una amenaza para el orden federativa y para garantizar el cumplimiento de las leyes y la recaudación de impuestos federales. Sin embargo, según lo discutido por Ríos (2014, p. 169), la palabra "municipio" se usa en la Constitución Federal de 1891 solo tres veces, para atribuir a los municipios una relativa autonomía aplicable para satisfacer el interés municipal peculiar. También se presta atención al hecho de que la Constitución no aclaraba el significado de "interés peculiar", incluido en su disposición, lo que habría contribuido al hecho de que la autonomía local era una mera disposición constitucional que contribuía al fortalecimiento del pacto Central.

La Constitución Federal de 1934 destaca el debilitamiento de los poderes regionales, ya que había descontento con la práctica del *coronelismo* a nivel regional y la población deseaba ejercer su participación en la vida política del país. Por lo tanto, en este período hay un fortalecimiento del poder local porque, según lo informado por Ríos (2014, p. 169): "el juego político se materializa en el ámbito municipal".

Sin embargo, con el golpe de Estado de Getúlio Vargas y el establecimiento del Estado Nuevo, se otorgó a la Constitución de 1937, una constitución autoritaria, eliminando la autonomía de los estados y municipios, de modo que los alcaldes comenzaron a ser nombrados por los intervinientes estatales que, en consecuencia, fueron nombrados por el presidente.

Santin, et al (2006) informan que la Constitución implementada en 1937 afectó seriamente la autonomía municipal en ese período, en vista de la centralización del poder en manos de Getúlio Vargas y la existencia del sistema de intervenciones a nivel estatal y municipal.

En el mismo sentido, Ríos (2014, p. 170) comenta que la “Carta de 1937 suspende los derechos atribuidos a los municipios, restringiendo su capacidad administrativa y centralizando el poder en la figura del presidente. Comienza un período de nueve años, con un régimen extremadamente centralizado e intervencionista”.

En 1946, después de la Segunda Guerra Mundial, se promulgó otra Constitución. Con ella, se reanudan las políticas e ideas descentralizadoras y democráticas, favoreciendo la autonomía de los municipios, de modo que ahora tengan elecciones para sus alcaldes y concejales⁹ y que los estados solo puedan intervenir en los municipios para regular sus finanzas¹⁰.

Sobre el tema, Ríos (2014) dice que tanto los estados como los municipios tienen un mayor poder para organizar sus sistemas impositivos, con la capacidad de administrar tasas y presupuestos. Sin embargo, la existencia de autonomía financiera no puede caracterizarse, ya que no se han garantizado suficientes recursos fiscales para su autogobierno.

En 1967, como resultado de los ideales provocados por el golpe de estado de 1964, surge una nueva Constitución que, según Ferreira (2010), tenía un carácter extremadamente autoritario, ampliando el poder de intervención de la Unión en los estados y municipios.

Para Ríos (2014), la Constitución Federal de 1967 aparece en uno de los períodos más difíciles y problemáticos de la historia de Brasil, tiene medidas que caracterizan la centralización política en torno al Ejecutivo Federal y, con respecto a los estados y municipios, impone severas restricciones de autonomía. Sobre el período, Santin (2006, p. 64) et al informan:

Todos los logros alcanzados hasta ahora por los Municipios fueron sucumbiendo, perdiendo así la autonomía previamente alcanzada en tres aspectos: administrativo, financiero y político con el acto institucional No. 5 y todos los demás que lo siguieron. Así, hasta la llegada de la Constitución Ciudadana de 1988, el Municipio había reducido e incluso extinguido su autonomía y autogobierno debido a numerosos factores históricos y gubernamentales. Sin embargo, a partir de 1988, se le otorgó al Municipio su mayor característica: autonomía y, en el caso del federalismo brasileño, el Municipio es una parte integral de la Federación, lo que no ocurre en los otros Estados federales. (SANTIN et al, 2006, p. 64)

Con respecto a la Enmienda Constitucional no. 1, desde 1969, Castro (2014) afirma que no trajo cambios importantes a los Municipios, aumentando solo la centralización del poder

⁹ Artículo 28 de la Constitución de 1946.

¹⁰ Artículo 23 de la Constitución de 1946.

en manos del Jefe Ejecutivo Federal y modificando el control externo que solo ejercía la Cámara, y comenzó a ejercerse también por el Tribunal de Cuentas del Estado u otra agencia estatal.

En 1988, se promulgó una de las Constituciones más avanzadas que existen en Brasil, con respecto a la consolidación de la autonomía entre las esferas del gobierno y la participación popular. A través de esta Constitución, se reconoce la importancia de la esfera municipal en la vida política de Brasil y se instituye la federación formada por las entidades: Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios¹¹. Ríos (2014, p. 171) considera que una de las características principales de CF/88 es la expansión del poder municipal con respecto al proceso de organización político-administrativa¹². De esta manera, el municipio se convirtió en una importante división federal con un alto grado de autonomía dotado de responsabilidades específicas y recursos propios, que también tenía la prerrogativa de autogobierno.

Como ejemplo, se aborda que la Cámara Municipal tiene el poder de legislar, a través de la Ley Orgánica, sobre asuntos de interés local, tales como: impuestos, organización de servicios públicos, planificación administrativa, infraestructura, entre otros.

Esta división se debe, según Guerra (2015), a la configuración misma en un régimen federal, en el que la descentralización tiene como objetivo fortalecer las capacidades de cada entidad gubernamental para realizar nuevas funciones e interactuar con las funciones realizadas por las otras esferas, de una manera que la descentralización permite una mejor canalización de las demandas sociales de la población, pero es importante enfatizar que esto solo ocurre en comunidades que se movilizan en defensa de sus intereses.

Levcovitz, et al (2001), afirman que la descentralización, en sí misma, es insuficiente para la implementación de los principios del SUS, como un ejemplo de servicio público provisto por el Estado, además de la descentralización, otros aspectos relevantes, como el apoyo financiero adecuado, el fortalecimiento de la capacidad gerencial en las tres esferas del gobierno, la permeabilidad de las instituciones a los valores democráticos y presentes como dificultades, la imprecisión del papel del administrador estatal, con los riesgos de fragmentación del sistema y la acentuación de conflictos en las relaciones entre los administradores de las esferas. federal, estatal y municipal. A partir de la Constitución de 1988, parece que los municipios tienen la capacidad de autoorganización, autogobierno, autorregulación y autoadministración.

¹¹ Así es como dice el Artículo 1 de la Constitución de 1988: La República Federativa de Brasil, formada por la unión indisoluble de Estados y Municipios y el Distrito Federal. (...) y, en el mismo sentido, el artículo 18: La organización política y administrativa de la República Federativa de Brasil comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, todos autónomos, de conformidad con los términos de la Constitución.

¹² Ferreira (2010, p. 43) afirma que: "Ciertamente, una de las grandes innovaciones de la Constitución de 1988 fue la elevación del municipio al estado de entidad federativa, siendo considerado por varios pensadores en el mundo legal como un caso único y raro, siendo Brasil el único país que adoptó tal situación".

En este punto, se discute la autonomía de los municipios en el caso específico del federalismo brasileño, con el fin de aportar opiniones sobre el carácter meramente formal de la autonomía dentro del alcance de los municipios o, por el contrario, la existencia de una autonomía efectiva.

Santos y Andrade (2012) creen que la Municipalidad como entidad federativa es la mayor propuesta del modelo cooperativo y democrático del federalismo. La entidad es la más cercana al verdadero poseedor del poder y, por lo tanto, debe ser capaz de realizar actos políticos pensando en sus intereses locales¹³. El autor afirma además que la predicción de los Municipios como entidades federativas, aliadas a la expansión de las competencias de la Unión, hizo que los Estados se debilitaran y, en consecuencia, perdieran gradualmente sus competencias, hasta el punto de que actualmente los Estados están dotados de competencias residuales, cubiertas por la amplia gama de competencias de la Unión y Municipios.

Pero algunos adoctrinadores, como José Afonso da Silva (2000), no aceptan la comprensión del Municipio como una entidad federativa. Sostienen que el Municipio no es una entidad federativa o que existe una inconsistencia absoluta de la tesis de su figuración en la estructura de la federación, y otros, por otro lado, creen en la integración de la entidad local en esa estructura. Agrega José Afonso da Silva (2000), argumentos como que el federalismo no tiene al Municipio como elemento esencial; la no participación del municipio en la formación de la voluntad y las decisiones del Senado y en la disposición jurisdiccional; la ausencia de control concentrado sobre la constitucionalidad de las leyes municipales de cara a la Constitución de la República; la conexión directa de los Municipios a la entidad regional o intermediaria, debido a la existencia de la posibilidad de intervención del Estado en los Municipios, la eliminación de la conexión de las entidades locales a la unidad federativa central, que es la Unión.

En una posición mitigada, se coloca a Ferrari (1993), quien sostiene que la Federación brasileña se sometió a un proceso diferente, en relación con el modelo federal dominante en el mundo. Este proceso reúne el orden jurídica central y los órdenes jurídicos regionales: la Unión y los Estados miembros. Ferrari (1993, p. 62) ve en el modelo brasileño un arreglo peculiar:

¹³ Sobre la dirección del municipio: “Es en la comuna donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones comunales son para la libertad lo que las escuelas primarias son para la ciencia; porque lo ponen a disposición de la gente, haciéndoles disfrutar de su uso pacífico y acostumbrarse a usarlo. Sin instituciones comunales, una nación puede tener un gobierno libre, pero sin el espíritu de libertad. Las pasiones pasajeras, el interés en un momento, la posibilidad de las circunstancias, pueden darle formas externas de independencia, pero el despotismo contenido en el cuerpo social, tarde o temprano, aparece nuevamente en la superficie” (Tocqueville, 2000, p. 54).

[...] en la Federación Brasileña, según lo determina la Constitución Federal, los Municipios son unidades territoriales, con autonomía política, administrativa y financiera, una autonomía limitada por los principios contenidos en la propia Ley Magna del Estado Federal y en las Constituciones del Estado. (FERRARI, 1993, p. 62).

En este sentido, se concluye que los municipios tienen competencias presentes en la propia Constitución, pero aun así, se puede ver que esta entidad está sujeta al Estado miembro y a la Unión con respecto a los principios existentes en la Constitución, por ejemplo, traído por el artículo 29¹⁴. También existe dependencia de otros factores y entidades para la creación, fusión e incorporación de municipios¹⁵.

Por otro lado, existe una necesidad innegable de su autonomía para permitir la gestión financiera de los recursos destinados al municipio, ya que, como lo afirma Souza (2005, p. 173) “esta es la esfera de poder en la que las personas están más cerca, y debería permitir a los funcionarios del gobierno tener contacto directo con los problemas de la comunidad local, lo que facilita las soluciones”.

Como declaró Rabat (2002, p. 12): “Los municipios brasileños han estado tradicionalmente desprovistos, tanto con equipos administrativos como con recursos financieros”.

Reverbel (2012) presenta un pensamiento que asocia el fortalecimiento del Municipio, con la aproximación del Estado Unitario y el fortalecimiento de los Estados miembros como una aproximación del Estado Federal, con el fin de justificar que Brasil está más cerca de un Estado Unitario Centralizado o incluso de un Estado Unitario con poca Descentralización al poder local; vea:

La vida práctica, la democracia, las políticas públicas se aplican en los gobiernos locales. Es el municipio que genera ingresos, circula bienes, administra y ejecuta políticas públicas. La vida existe en el Municipio, en las familias, en las comunidades locales. Por lo tanto, no hay gobierno central sin gobierno local, mientras que cada gobierno local necesita un mínimo de gobierno central. Los Estados Federativos se convierten en la clave de todo el problema organizativo de los Estados. En realidad, es el medio adecuado, el término medio entre el gobierno central y el gobierno local (...). El federalismo estará más descentralizado al tomar competencias de la Unión y más centralizado al tomar competencias del Municipio en una perspectiva de comparación entre estas dos fuerzas (...). El municipio fuerte está señalando un Estado Unitario. El federalismo termina quitando la fuerza del municipio, teniendo interferencia, regulación, influencia sobre él. ¿Por qué no decir que

¹⁴ Art. 29. El Municipio se regirá por una ley orgánica, se votará en dos rondas, con una intersección mínima de diez días, y será aprobado por dos tercios de los miembros del Cámara Municipio, que lo promulgarán, de conformidad con los principios establecidos en esta Constitución, en la Constitución de la Estado respectivo y los siguientes preceptos:

¹⁵ Art. 18 § 4º La creación, incorporación, fusión y desmembramiento de los municipios, se realizará por ley estatal, dentro del plazo determinado por la Ley Federal Complementaria, y dependerá de la consulta previa, a través de un plebiscito, a las poblaciones. de los Municipios involucrados, luego de divulgar los Estudios de Viabilidad Municipal, presentados y publicados de conformidad con la ley.

la federación de alguna manera anula las competencias y poderes del Municipio? (REVERBEL, 2012, p. 126)

Aún en el carácter meramente formal de la autonomía de los Municipios, Almeida (1987) muestra que la autonomía municipal carece de efectividad, se necesitan recursos financieros para hacerse realidad. En este sentido, Ramos (2012, p. 60) afirma que el sistema federativo brasileño tiene obstáculos para que su federalismo sea una referencia mundial, grandes disparidades regionales, que hacen que muchas entidades dependan de la Unión, lo que contribuye a la expansión del poder de la Unión. En las otras entidades federativas, además, existe la ausencia de una cultura federalista en el país, debido a la falta de responsabilidad de muchos administradores públicos, con énfasis en los alcaldes de los estados miembros más pobres, que a menudo se apropian de los recursos públicos. Ramos continúa (2012) afirmando que la Constitución misma proporciona una alternativa, que consiste en regular asuntos que al principio pertenecen al poder central, pero que pueden transmitirse a los estados miembros, cuando sea necesario. También establece que la Ley Complementaria regula el proceso de cooperación entre el poder central y los estados miembros y entre ellos, con el objetivo de reducir las desigualdades regionales.

Después de todo lo anterior, no hay dudas sobre la intención de la Constitución de garantizar el principio federativo de descentralización, con miras a fortalecer el poder local. Sin embargo, la decisión general de los constituyentes solo será prácticamente efectiva en la medida en que vaya acompañada de una preocupación a largo plazo con el fortalecimiento del poder local.

Resulta que los municipios brasileños no tienen muchos de sus propios recursos financieros y, sin instrumentos concretos, "casi ninguna autonomía formal puede volverse sustantiva" (RABAT, 2002, p. 12).

José Afonso da Silva (2000) afirma que sería imposible para los municipios convertirse en entidades federativas, ya que el concepto de federación sería la unión de varios estados bajo el pacto federativo, renunciando a la soberanía a favor de un Estado más grande, eso tendría autonomía. Considera el caso brasileño, un federalismo atípico, que surgió de un caso raro de colapso, impuesto por una Constitución, cuando tuvo lugar el cambio de Imperio a República.

Debido a la inestabilidad política, vista a lo largo de la historia nacional, está claro que la Unión ha permanecido centralizada durante mucho tiempo. Surge una pregunta de Ferreira (2010): ¿puede el municipio ser una entidad federada? La respuesta atribuida por Ferreira (2010) consiste en el hecho de que, tomando como ejemplo el artículo 23, (que trata de las competencias comunes entre todas las entidades federativas, en las que todos tienen la obligación de cuidar y cuidar la salud pública, por ejemplo), cuando el ciudadano necesita asistencia, recurrirá a la entidad federada más cercana, es decir, la municipalidad, en detrimento

de aquellos que, por regla general, litigarán, en caso de no prestación del servicio. Además de cuidar y proporcionar salud, las otras habilidades comunes y las habilidades exclusivas que tienen. Por lo tanto, muchos municipios no pueden satisfacer todas las demandas utilizando sus propios recursos, por lo que la tendencia es la existencia de servicios cada vez más deficientes.

En el mismo sentido Santin; et al (2006) abordan el tema que establece que debe haber una preocupación por mejorar lo que está más cerca de una comunidad determinada, un lugar donde los ciudadanos realmente viven y donde los problemas en la provisión de servicios públicos se sienten realmente.

Incluso con su capacidad para gravar y recaudar recursos, sucede que la mayoría de los recursos que apoyan a los municipios provienen de la Unión y los estados miembros. Incluso las grandes metrópolis brasileñas como São Paulo, no importa cuánto recauden con sus impuestos, es obvio que solo éstas no pueden sostener la maquinaria pública, por lo tanto, es necesario complementarla con recursos federales y estatales.

Otros problemas vistos en el federalismo brasileño se refieren al hecho de que la gestión de los ingresos de los municipios cambia de acuerdo con el pensamiento del legislador y aunque "la mayor parte de los ingresos fiscales" depende de la Unión. Sobre este tema, Fabriz (2010, p. 89) preselecciona:

En Brasil, a pesar de los avances que la Constitución de 1988 buscaba imprimir sobre el tema, es fácil observar la exaltación de la unidad que, en la mayoría de los casos, no corresponde al refuerzo de la pluralidad. No es solo hoy que el poder central busca ser omnipresente, expandiendo sus fuerzas de influencia en todas las esferas del poder, bajo la apariencia de guardián del desarrollo nacional. El Gobierno Federal con su semi centralidad utiliza los medios de comunicación para establecer una imagen de proximidad, mientras que, de hecho, es distante cuando la necesidad de las personas requiere medidas de emergencia. (FABRIZ, 2010, p. 89).

Ferreira (2010) cree que el deseo del legislador constituyente al pensar en la Constitución de 1988 sería innovar el concepto de federación mediante la creación de una nueva entidad federativa, pero desafortunadamente lo que terminó sucediendo fue la creación de una anomalía legal.

Guerra (2015) complementa el entendimiento aportado por Ferreira, al afirmar que en municipios con menos de 20 mil habitantes (correspondiente al porcentaje de aproximadamente el 75% de los municipios brasileños), es difícil implementar un sistema de base municipal para los servicios públicos, como salud, sin aumentar la fragmentación del sistema de atención de salud, lo que conduce a ineficiencias sistémicas y una calidad de servicio deficiente.

Es innegable que los municipios de Brasil dependen financieramente de los Estados y la Unión. Así, ocurren movimientos políticos, según Ferreira (2010) en los que los alcaldes, muchas veces, se convierten en rehenes de diputados, senadores, entre otras figuras políticas, para obtener recursos para sus respectivas administraciones.

Ahora se pretende aclarar cómo se obtienen los recursos municipales. Primero, requiere una distinción de conceptos, tales como capacidad tributaria, competencia fiscal, para finalmente tratar cómo se produce el reparto de ingresos.

La Constitución permitió a los municipios tener competencia fiscal, así como una capacidad fiscal activa. Insta a no confundir los conceptos. Carvalho (2011, p. 270) define la competencia fiscal como "una de las porciones entre las prerrogativas legitimadoras que tienen los políticos, encarnada en la posibilidad de legislar para la producción de normas legales sobre impuestos", es decir, es una posibilidad que entidades federadas para emitir leyes que crean impuestos. Por otro lado, la capacidad fiscal activa significa invertir el poder de recaudar, exigiendo un impuesto específico. Se ve que la capacidad fiscal activa para ocurrir requiere que el impuesto se haya creado, es decir, que la entidad federada haya ejercido su competencia fiscal.

No fue suficiente solo dar a las entidades federativas la posibilidad de crear sus impuestos, por ley, es necesario regular la forma de efectuar el reparto de ingresos. Pereira (2015) afirma que la distribución de las fuentes de ingresos aparece como un recurso a través del cual se establecen reglas para otorgar fuentes de ingresos a las entidades federales. Brasil adoptó el criterio de compartir las fuentes de ingresos a través de poderes privados, en el cual solo cada unidad federativa instituye y recauda impuestos constitucionalmente vinculados a ella.

En el caso de los municipios, pueden imponer un impuesto sobre la propiedad predial y territorial urbana; impuesto de transmisión "inter vivo"; e impuestos de servicio de cualquier tipo. También pueden instituir tasas, debido al ejercicio del poder policial o por el uso, real o potencial, de servicios públicos específicos y divisibles, proporcionados al contribuyente o puestos a su disposición, y también contribuciones de mejora, como resultado de obras públicas que proporcionan la valorización del inmueble que será tributado.

Además de esta fuente de fondos, los municipios también participan en la distribución de una parte del producto de los impuestos obtenidos. Esta fuente de fondos se refiere a la transferencia de ingresos tributarios a través de la participación en la recaudación del impuesto o la participación directa en la recaudación, que ocurre cuando se predice que una determinada porción del producto de una unidad federativa pertenece a otra. La Constitución establece que el setenta y cinco por ciento del impuesto sobre operaciones de crédito, el cambio y seguro, o relativos a títulos o valores cargados en oro cuando se define por ley como un activo financiero o un instrumento de cambio de divisas¹⁶; que el cincuenta por ciento del Impuesto Territorial

¹⁶ Art. 153. La Unión es responsable de imponer impuestos sobre:

[...]

V - operaciones de crédito, divisas y seguros, o relacionadas con valores mobiliarios;

[...]

§5 - El oro, cuando se define por ley como un activo financiero o un instrumento de divisas, está sujeto exclusivamente a la incidencia del impuesto mencionado en el punto V del "caput" de este artículo,

Rural instituido por la Unión pertenece al municipio en el que se encuentra la propiedad¹⁷ y también lo que delimita el Artículo 158 de la Constitución Federal¹⁸.

Junto a la distribución directa, hay una distribución indirecta, que es la distribución de los ingresos a través de la participación en fondos. La Constitución Federal de 1988 estableció el Fondo Participación de Municipal - FPM¹⁹.

Cabe destacar, por lo tanto, que la Constitución brasileña adoptó un sistema mixto de reparto de ingresos, ya que las unidades federativas recaudan ingresos fiscales a través de sus propias fuentes, participación directa en la recaudación de impuestos y participación indirecta, a través de fondos. Horta (1999) ve en la división de competencias, el centro de gravedad del poder federal. Se puede ver que los municipios reciben recursos de la Unión, Estados y oriundo de los Fondos creados.

Siqueira (2015) aborda la existencia de un desequilibrio federativo, causado por la dependencia de las transferencias y onerosidades de la Unión, ente que termina pagando dos veces por el mismo servicio, siendo una vez cuando pasa el recurso a la entidad dependiente y otra vez cuando, debido a la no ocurrencia de la prestación del servicio de competencia común y competidora, está obligada a prestarlo.

debido en la operación de origen; la tasa mínima será del uno por ciento, asegurando la transferencia del monto de la colección en los siguientes términos:

I - treinta por ciento a **el Estado, el Distrito Federal o el Territorio**, dependiendo del origen;

II - setenta por ciento para el **Municipio de origen**.

¹⁷ Art. 158. Pertencen a municipios:

[...]

II - el cincuenta por ciento de los ingresos de la recaudación del impuesto de la Unión sobre la propiedad territorial rural, en relación con las propiedades ubicadas en el mismo, caen totalmente bajo la opción mencionada en el art. 153, § 4, III; 44.

¹⁸ Art. 158. Pertencen a los **Municipios**:

I - el producto de la recaudación del impuesto de la Unión sobre los ingresos y los beneficios de cualquier tipo, incidente en origen, sobre los ingresos pagados, en cualquier capacidad, por ellos, sus municipios y las fundaciones que establecen y mantienen;

II - el cincuenta por ciento de los ingresos de la recaudación del impuesto de la Unión sobre la propiedad territorial rural, en relación con las propiedades ubicadas en el mismo, caen totalmente bajo la hipótesis de la opción mencionada en el art. 153, § 4º,

III - cincuenta por ciento de los ingresos procedentes de la recaudación del impuesto estatal sobre la propiedad de los vehículos de motor autorizados en sus territorios;

IV - veinte y cinco por ciento del producto de la colección del impuesto del estado en operaciones relativas a la circulación de mercaderías y sobre la prestación de servicios del transporte interestadual e intermunicipal y de comunicación

Párrafo único: Las porciones de ingresos pertenecientes a los Municipios, mencionadas en el inciso

IV, se acreditará de acuerdo con los siguientes criterios:

I - al menos tres cuartas partes del valor añadido en las transacciones relacionadas con la circulación de bienes y servicios realizadas en sus territorios;

II - hasta una cuarta parte, de acuerdo con lo que la ley estatal o, en el caso de los territorios, la ley federal.

¹⁹ Art. 159. La Unión entregará:

I - los ingresos de la recaudación de impuestos sobre renta e ingresos de cualquier tipo y sobre los productos industrializados cuarenta y ocho por ciento de la siguiente manera:

b) veintidós enteros y cinco décimas por ciento al **Fondo de Participación de los Municipios**;

El problema surge, porque muchos municipios no instituyen los impuestos aplicables, para que dependan de los recursos que se les transmiten. En este caso, Ferreira (2010) afirma que lo que se ve es un país en el que hay municipios que dependen de los recursos que se les transfieren, un país en el que existe una entidad federativa - el municipio - que no tiene representantes en las cámaras legislativas de la Unión.

Según Siqueira (2015), además de la no ocurrencia de sus propios impuestos por parte de los municipios, para hacer que los municipios dependan de las transferencias directas e indirectas, la Unión está obligada a prestar servicios relacionados con competencias comunes y competidoras. El autor considera, por lo tanto (SIQUEIRA, 2015) que las transferencias legitimadas por el federalismo cooperativo brasileño, terminan perjudicando a la organización político-presupuestaria del país, ya que estimulan la creación de municipios sin condiciones efectivas de sostenibilidad y que no crean sus propios impuestos, debido al costo del proceso de recaudación.

Rabat (2002) considera que un problema que debe destacarse es que los ingresos de los municipios están sujetos a cambios en la perspectiva del legislador constituyente, ya sea del poder originario o derivado.

Santos y Andrade (2012) se posicionan afirmando que el municipio es el primo pobre del federalismo brasileño, en vista de su posición de inferioridad político-presupuestaria que su contribución al Estado. El concepto aportado por Santos y Andrade está muy extendido, ya que el federalismo brasileño no está compuesto simplemente por municipios pobres y dependientes. Como afirma Siqueira (2015), existen municipios dependientes de los recursos que, por lo tanto, causan una carga indebida para muchos municipios vecinos, que terminan prestando servicios públicos que el municipio dependiente no tiene, lo que conduce al uso de recursos propios y transferencias recibidas de transferencias de la Unión y del Estado. Siqueira concluye (2015, p. 111) que "se establece una verdadera cadena de entidades dependientes, que alimenta continuamente y compromete de manera casi irreversible el equilibrio del pacto federativo". El autor continúa afirmando que se produce una descentralización dependiente en Brasil, ya que las entidades descentralizadas no tienen la capacidad de ejercer autonomía en su plenitud, causando la existencia de una federación centralizada (SIQUEIRA, 2015).

Siqueira (2015) utiliza el término descentralización de la legislación tributaria y considera que causa desequilibrio en la federación, por ejemplo, debido a la ocurrencia de disputas de intereses entre Estados y Municipios que, con el fin de atraer inversiones y obtener una mayor recaudación, otorgan incentivos fiscales que no cumplen con el precepto de lealtad federativa, causando lo que se llama "guerra fiscal".

Se puede ver, según lo que Fabriz (2010) afirma, que las técnicas de equilibrio constitucional pueden estar relacionadas con las actividades financieras existentes entre los miembros del organismo federativo, porque cuando las condiciones financieras estén ausentes,

el sentimiento federativo estará vacío, y el modelo federativo no pasará simplemente sin contenido.

Conclusión

Al analizar el municipio, parece que la Constitución de 1988 le atribuye la capacidad de organizar, autogobernar, crear sus propias leyes y administrarse, sin embargo, todavía es posible visualizar la sujeción de esta entidad al Estado y a la Unión, por ejemplo la creación de nuevos municipios, que se realizará por ley estatal, previa consulta, mediante plebiscito a las poblaciones de los municipios implicados. Sin embargo, se considera que esta disposición constitucional es una especie de protección otorgada al Estado federal para que no haya creación de municipios que tengan como objetivo favorecer intereses políticos y una clase, que no tienen la capacidad de crear y gestionar sus impuestos, convirtiéndose en meros municipios de sanguijuelas, autónomos sólo formalmente y de hecho dependientes de las transferencias de otras entidades, con servicios cada vez más deficientes y con la Federación cada vez más centralizada (RABAT, 2012)..

El municipio debe ser el lugar donde los ciudadanos puedan percibir efectivamente el funcionamiento de los servicios públicos, porque es la entidad más cercana al ciudadano, el primer lugar al que se recurren las personas que buscan atención sanitaria, educación y políticas públicas, y también el lugar donde se sienten primero los problemas en la prestación de servicios públicos.

Sin embargo, incluso con su capacidad para recaudar impuestos, la mayoría de los recursos que sustentan a los municipios brasileños provienen de la Unión y de los Estados miembros, lo que se debe a la estructura misma del federalismo brasileño. Se concluye de esta manera que, si la Unión concentra la mayoría de los ingresos, debido a la forma en que se estructura el federalismo brasileño, la capacidad de racionalidad en la ejecución de los servicios y las políticas públicas que se derivan de los municipios e incluso de los estados debe desarrollarse en estos espacios.

Por lo tanto, es necesario llevar a cabo transferencias de recursos para utilizar, mantener e implementar políticas sociales, bajo pena de caos total dentro del ámbito de las políticas públicas sociales.

Después de todo el enfoque, se observa que el federalismo brasileño no es realmente una anomalía, como decía Ferreira (2010). Se cree que el municipio, siendo la entidad más cercana a la población, porque tiene sus propias competencias y todavía comparte habilidades comunes, debe recaudar más recursos para el beneficio de la gente, esta colección debe ocurrir respetando los preceptos del federalismo cooperativo, que proclama la ayuda mutua de las entidades federales.

Es muy apreciada la existencia de proporcionalidad entre los deberes y la prestación efectiva de servicios públicos por parte de las entidades federales, además, es importante la existencia de una supervisión efectiva y una recaudación adecuada de impuestos para que prospere el federalismo cooperativo brasileño.

Referencias

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Considerações sobre os rumos do Federalismo nos Estados Unidos e no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 24, n. 96, p. 57-64, out./ dez. 1987.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm. Acesso em: 20 de mar. 2017.

CAMPOS, Mariano Henrique Maurício de; OLIVEIRA, Issac Antônio de. **Federalismo de cooperação como cláusula pétrea**: a relação entre a fragmentação do poder constituinte e o princípio democrático. Biblioteca Virtual do Ministério Público do estado de Minas Gerais, Repositório Institucional, 2012. Disponível em: <https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1201/FEDERALISMO%20DE%20COOPERA%C3%87%C3%83O%20COMO%20CL%C3%81USULA%20P%C3%89TREA.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 de fev. 2017.

BONAVIDES, Paulo. **A Constituição aberta**: Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 8 ed. Brasília: OAB Editora, 2006.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CASTRO, Gina Gouveia Pires de. **Controle de Constitucionalidade de Lei e ato normativo Municipal**: uma análise sobre seu funcionamento na Federação Brasileira. Dissertação. (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós-Graduação em Direito, Recife, 2014.

FABRIZ, Daury Cesar. Federalismo, municipalismo e direitos humanos. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Minas Gerais, v. 77, n. 04, ano XXVIII, out./nov./dez. 2010.

FEIJÓ, Alexandro Rahbani Aragão. **A Constituição brasileira de 1981 e o federalismo norte-americano**. In: CONPEDI. (Org.). Sistema Jurídico e Direitos fundamentais individuais e coletivos. 1ªed. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012, v. 1, p. 11256-11274. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=e00da03b685a0dd1>. Acesso em: 30 de jan. 2017.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Elementos de direito municipal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

FERREIRA, Patrésio Camilo. **Federalismo brasileiro**: considerações sobre a evolução e desenvolvimento do município no Brasil. 2010. 51f. Monografia. Curso de Direito. Universidade Vale do Rio Doce – Faculdade de Direito, Ciências Administrativas e Econômicas – FADE, Governador Valadares, Minas Gerais, 2010. Disponível em: <http://www.pergamum.univale.br/pergamum/tcc/Federalismobrasileiroconsideracoessobreaevolucaoedesenvolvementodomunicipionobrasil.pdf>. Acesso em: 02 de mar. 2017.

FERREIRA, Waldemar Martins. **História do Direito Constitucional Brasileiro**. Brasília: Senado Federal Conselho Editorial, 2003.

FURTADO, Celso. **O longo amanhecer**: reflexões sobre a formação do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

GUERRA, Daniele Marie. **Descentralização e regionalização da assistência à saúde no estado de São Paulo**: Uma análise do índice de dependência. 2015. 209 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública). Universidade de São Paulo, São Paulo/SP, 2015. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6135/tde-16112015-112549/pt-br.php>. Acesso em: 02 de jun. 2017.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re) pensando a pesquisa jurídica**: teoria e prática. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

HONORIO, Antônio Gonçalves. **Concretização do direito internacional tributário por meio da aplicação do federalismo como princípio estruturante da nova ordem internacional**. 2012. 104f. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional Econômico). Pontifícia Universidade Católica de Brasília. Brasília/ DF, 2012. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/ipri/btd/index.php/10-dissertacoes/3679-concretizacao-do-direito-internacional-tributario-por-meio-da-aplicacao-do-federalismo-como-principio-estruturante-da-nova-ordem-internacional>. Acesso em: 10 de jun. 2017.

HORTA, Raul Machado. As novas tendências do federalismo e seus reflexos na Constituição brasileira de 1988. **Revista do Legislativo**, n.25, jan./mar., p.14-24,1999. Disponível em: https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/periodicas/revistas/arquivos/pdfs/25/raul25.pdf. Acesso em: 02 de dez. 2016.

LEVCOVITZ, E. & LIMA, L. D. & MACHADO, C. V. Política de saúde nos anos 90: relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.6, n.2, p. 269-291, 2001.

LAKATOS, Eva Maria. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008
LÜDKE, M.; ANDRÉ, M.E.D.A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo, EPU, 1986.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1992.

NEME, Eliana Franco; ARAUJO, Luiz Alberto David. O Federalismo como sistema de proteção dos direitos fundamentais. In: RAMOS, Paulo Roberto Barbosa (Org.). **Constituição e Federalismo no mundo globalizado**. São Luís: EDUFMA, 2011. p. 127-141.

PEREIRA, Fabiana Augusta de Araújo. **Tributação indutora e ICMS**: impactos da fiscal no federalismo brasileiro. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015. Disponível em: http://repositorio.ufpe.br/bitstream/handle/123456789/14912/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20VF%20_%20Fabiana%20Augusta%20de%20Ara%C3%BAjo%20Pereira.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 20 de jan. 2017.

- PIRES, Maria Coeli Simões. O município no federalismo brasileiro: constrangimentos e perspectivas. **Cadernos da Escola do Legislativo**. Belo Horizonte, v. 8, n. 13, p. 55-84, jan./dez. 2005.
- RABAT, Márcio Nuno. **A federação**: centralização e descentralização do poder político no Brasil. Consultoria Legislativa. Câmara dos Deputados. Estudo. Ago./2002. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/1460>. Acesso em: 22 de jan. 2017.
- RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. **Federalismo e descentralização territorial em perspectiva comparada**: Os sistemas do Brasil e da Espanha. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2012.
- REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O Federalismo numa visão tridimensional do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.
- RIOS, Ricardo Bahia. Resgatando a origem do federalismo moderno: o caso brasileiro e seus reflexos na gestão municipal. **Revista Caminhos da Geografia**, Uberlândia, v. 15, n. 52, p. 162-172, dez. 2014. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/>. Acesso em: 02 de mar. 2017.
- ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **República e federação no Brasil**: traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.
- SANTOS, Ronaldo Alencar dos; ANDRADE, Priscilla Lopes. **A evolução histórica do federalismo brasileiro**: Uma análise histórico-sociológica a partir das Constituições Federais. XXI Encontro Nacional do CONPEDI. 1ed. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012, v. XXI, p. 8-14794. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a424ed4bd3a7d6ae>>. Acesso em 30 de jan. 2017.
- SANTIN, Janaína Rigo; FLORES, Deborah Hartmann. A evolução histórica do município no federalismo brasileiro, o poder local e o estatuto da cidade. **Revista Justiça do Direito**, v. 20, n. 1, Passo Fundo, 2006, p. 56-69. Disponível em: <http://www.seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/2176/1407>.
- SCHMITT, Carl. **Teoría de la Constitución**. Tradução de Francisco Ayala. 1. ed. 1. reimp. Madrid: Alianza Editorial, 1992.
- SCHMITT, Carl. **O guardião da Constituição**. Trad. Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.
- SIQUEIRA, Luiza Noronha. **Estado Federal, Tributação e Autonomia dos entes federados**: possibilidade de fortalecimento do federalismo pela centralização. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2015. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/6863>. Acesso em: 22 de dez. 2016.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros: 2000.
- SOUZA, Adalberto Pimentel Diniz. A mecânica do federalismo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 42, n. 165, jan./ mar., p.169-176, 2005.
- TAVARES, Iris Eliete Teixeira Neves de Pinho. O município brasileiro: sua evolução histórico constitucional. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 209, p. 169-187, jul./set. 1997. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47050>.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas. Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, jun.2005, p. 123-141. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=23802409>. Acesso em: 20 de jun. 2018.

Artículo recibido el: 2019-08-06

Artículo nuevamente enviado el: 2020-03-04

Artículo aceptado para publicación el: 2020-03-10