

# **I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

## **TEORIA CONSTITUCIONAL**

**ELOY PEREIRA LEMOS JUNIOR**

**PAULO ROBERTO BARBOSA RAMOS**

**SAMANTHA RIBEIRO MEYER-PFLUG**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

#### **Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

#### **Secretarias:**

##### **Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

#### **Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

#### **Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

T314

Teoria constitucional [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Paulo Roberto Barbosa Ramos ; Eloy Pereira Lemos Junior ; Samantha Ribeiro Meyer-pflug – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-084-8

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

## TEORIA CONSTITUCIONAL

---

### **Apresentação**

Frutos de estudos aprovados para o I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, realizado entre os dias 23 a 30 de junho de 2020, apresentamos à comunidade jurídica a presente obra voltada ao debate de temas contemporâneos cujo encontro teve como tema CONSTITUIÇÃO, CIDADES E CRISE.

Na coordenação das apresentações do GT "TEORIA CONSTITUCIONAL I" pudemos testemunhar relevante espaço voltado a disseminação do conhecimento produzido por pesquisadores das mais diversas regiões do Brasil, vinculados aos Programas de Mestrado e Doutorado em Direito. Os estudos, que compõem esta obra, reafirmam a necessidade do compartilhamento das pesquisas direcionadas ao direito do trabalho, como também se traduzem em consolidação dos esforços para o aprimoramento da área e da própria Justiça.

Ricardo Silveira Castro traz em "(Re)Pensando a centralização da Federação no Brasil pós-1988: o impacto da judicialização dos conflitos federativos" um estudo que investiga a possibilidade do órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro representar uma instância de veto nos conflitos federativos em favor das entidades subnacionais.

No artigo intitulado "A Mutação da Jurisdição Constitucional: o papel emergente do Supremo Tribunal Federal em meio à pandemia da Covid-19" as autoras Tatiane de Fátima da Silva Pessôa e Daniela Richter analisam o papel da jurisdição constitucional na sua função precípua de proteger os princípios, direitos e garantias asseguradas pela Constituição Federal frente às inovações legislativas e as demais atuações dos poderes estatais.

Em seguida, no artigo "Debates sobre o Pacto Federativo Brasileiro" ao autor Diogo Lopes Cavalcante discorre sobre a forma de Estado adotada pelo Brasil. Na sequência os autores Alexandre Walmott Borges, Luiz César Machado de Macedo, Sérgio Augusto Lima Marinho trazem o artigo "O Constitucionalismo Liberal Brasileiro e o tratamento do trabalho no campo: bases constitucionais e concretização infraconstitucional" que propõe-se à análise qualitativa da evolução das normas reguladoras do trabalho no campo.

No estudo proposto por Bruno Carvalho Marques Dos Santos, Bernardo Silva de Seixas, Anne Harlle Lima da Silva Moraes no artigo "Um breve panorama sobre as normas constitucionais que sustentam o ordenamento jurídico brasileiro", tem-se o debate sobre a

única norma jurídica dotada de presunção absoluta de constitucionalidade, sendo por isso a única que não se submete ao controle de constitucionalidade.

Em “Afinal, quem deve ser o Guardião da Constituição?” o autor Valterlei Aparecido da Costa investiga as formas de garantia da Constituição e no artigo seguinte os autores Ana Luiza Novais Cabral e Sidiney Duarte Ribeiro questionam “Por que haveria no Brasil um sistema de revisão judicial superforte? A análise do controle de constitucionalidade e o protagonismo do poder judiciário”.

No artigo “A influência das Encíclicas Papais “Rerum Novarum” e “Centesimus Annus” no modelo do atual Estado Constitucional Brasileiro” foi o tema discorrido pelos autores Giovana Benedita Jaber Rossini Ramos e Galdino Luiz Ramos Junior.

O autor Victor Fernando Alves Carvalho apresenta o artigo “Constitucionalismo Dirigente e Estratégias de Reconhecimento: a judicialização da política na luta por estima social” que traz a reflexão de que a judicialização da política e a disputa pela interpretação constitucional se tornaram estratégias centrais de grupos minoritários na luta por reconhecimento e estima social. Em seguida o Constitucionalismo Moderno que surge a partir do século XVIII como movimento político, social e cultural após período de ruptura com o modelo tradicional de poder político é tratado no artigo de Alessandra Malheiros Fava da Silva “Constitucionalismo Moderno: Simbologia das Revoluções Liberais-Burguesas”.

Em “Crises Constitucionais e a sua superação” os autores Regis Canale dos Santos e Walkiria Martinez Heinrich Ferrer estudam a possibilidade jurídica da mutação constitucional e a teoria da dupla revisão como forma da superação da crise. Já no texto “O Debate entre H. L. A. Hart e Ronald Dworkin: Como os Juízes decidem os casos difíceis?”, Márcio Alves Figueira vem demonstrar o interpretativismo como corrente filosófica adequada para a resolução dos casos difíceis.

Érica Lene da Silva Santos traz o artigo “O mito da cordialidade brasileira e a cultura da (im)parcialidade no Brasil: contrapontos e colóquios” com o objetivo pontuar sobre o “homem cordial”, da obra Raízes do Brasil, de Sérgio Buarque de Holanda, e a influência desta característica na construção da sociedade brasileira, especialmente quando se relacionada a (im)parcialidade do Poder Judiciário.

O autor Valterlei Aparecido da Costa apresenta do artigo “Emenda à Constituição: um estudo sintático-normativo” e o autor Diogo Lopes Cavalcante discorre sobre os “Fundamentos para a Declaração Parcial de Inconstitucionalidade sem redução do texto”.

Em seguida temos dois artigos de tratam do Poder Constituinte. “O Poder Constituinte Derivado como função atípica do Poder Judiciário” de Marcelo Agamenon Goes de Souza, Valter Foletto Santin e Everson Aparecido Contelli e “O Poder Constituinte e a reinterpretção dos limites de gastos com pessoal” de Saulo Marques Mesquita.

No artigo “O Processo de criação de Municípios e os possíveis impactos nas Políticas Públicas decorrentes da extinção desses entes municipais” os autores Maria Aparecida Alves, Dalvaney Aparecida de Araújo e Rogério Batista de Araújo Netto cuidam da PEC 188/2019 que traz propostas como a de extinguir Municípios de até cinco mil habitantes que não tenham uma arrecadação dos impostos municipais maior que 10% sobre o total da receita.

Por fim, a “Separação de Poderes e Jurisdição Constitucional: uma breve análise da sustação da Posse de Alexandre Ramagem e do Ex-Presidente Lula pelo Supremo Tribunal Federal” é tema do artigo de Denis William Rodrigues Ribeiro e “A Inclusão Social da Pessoa com Deficiência por meio de um novo modelo de Administração Pública” é tratada por Lucas Emanuel Ricci Dantas e Ricardo Pinha Alonso.

Nossas saudações aos autores e ao CONPEDI pelo importante espaço franqueado a reflexão de qualidade voltada ao contínuo aprimoramento da cultura jurídica nacional.

Prof. Dr. Eloy Pereira Lemos Junior

Universidade de Itaúna

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos

Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dra. Samantha Ribeiro Meyer-Pflug

Universidade Nove de Julho

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Teoria Constitucional apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista Brasileira de Teoria Constitucional. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

**DEBATES SOBRE O PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO**  
**DISCUSSIONS ON THE BRAZILIAN FEDERALIST PACT**

**Diogo Lopes Cavalcante**

**Resumo**

De acordo com a Constituição Federal de 1988, a forma de Estado adotada pelo Brasil é a federação. Esse modelo, introduzido primeiramente na Constituição de 1891, decorre de influência do modelo norte-americano. Ocorre que, diante das diferenças histórico-culturais do Brasil com o EUA, esse modelo gerou certos problemas estruturais na prática brasileira como a distorção no mecanismo de concentração de competências e recursos. Ora, o Brasil, na teoria é um sistema federativo mas na prática é um sistema unitário, com a delegação de algumas competências e recursos limitados para os entes federados, a custo de uma ineficiência alta.

**Palavras-chave:** Constituição federal, Federação, Problemas, Brasil, Eua

**Abstract/Resumen/Résumé**

According to the Federal Constitution of 1988, the form of State adopted by Brazil is the federation. This model, first introduced in the Constitution of 1891, stems from the influence of the American model. It happens that, faced with the historical-cultural differences between Brazil and the USA, this model has generated certain structural problems as the distortion in the concentration of competences and resources. Brazil, in theory, is a federative system but in practice it is a unitary system, with the delegation of some limited powers and resources to the federated entities, at the expense of a high inefficiency.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Federal constitution, Federation, Problems, Brazil, Usa

## **INTRODUÇÃO**

A Constituição Brasileira de 1988 determina que a forma de Estado adotada é a federação, uma característica imutável, cláusula pétrea. Isso significa descentralização do poder político entre as unidades territoriais do país.

Esse modelo só não foi adotado pela primeira Constituição do Brasil (de 1824), sendo replicado em todas as cartas desde a Constituição de 1891, como influência do modelo norte-americano, que inovou no plano internacional.

A diferença principal entre os sistemas federativos norte-americano e brasileiro reside em sua formação. No primeiro caso diversos Estados soberanos decidiram unir-se de forma a se fortalecer formando, primeiramente, uma confederação que foi, mais tarde, convertida em uma federação. No segundo, a situação era totalmente diversa, era um Estado unitário, com poder centralizado que, seguindo o modelo norte-americano, descentralizou parte do poder político e deu autonomia às autarquias estaduais e municipais.

Enfim, tem-se uma grande distorção no mecanismo de concentração de competências e recursos, fazendo do Brasil na prática um sistema unitário, com a delegação de algumas competências para os entes federados a custo de uma ineficiência alta.

Ora, o sistema federativo brasileiro não foi algo que aconteceu naturalmente, como no exemplo norte-americano, mas algo imposto pela União para os demais entes federados. De modo que permanecem resquícios dessa descentralização forçada, especialmente no que tange a repartição de competências entre os entes.

Quer dizer, o presente estudo pretende abordar a forma federativa do Estado brasileiro e apontar alguns pontos em que a prática se distancia do modelo teoricamente adotado pelo Brasil. Para tal, procede-se à pesquisa exploratória cujo procedimento técnico é a pesquisa bibliográfica.

### **1. O FEDERALISMO BRASILEIRO**

O federalismo é uma forma de Estado, ou seja, é o modo de exercício do poder político em função do território (SILVA, 2013). A principal função do Estado é proporcionar o bem-estar de seu povo. Serafin (2014) afirma que, apesar do poder político se caracterizar como sendo uno e indivisível, suas manifestações podem ser plurais, sendo manifestadas de um único centro ou de uma pluralidade deles. Desta forma, é possível encontrar três formas de Estados bastante distintas, de acordo com sua estrutura, a saber, unitário, confederativo ou federativo (LIMA, 2008; SERAFIN, 2014).

A forma de Estado unitário, nas palavras de Serafin (2014):

[...] se caracteriza pela centralização política, na qual o poder político é atribuído apenas ao conjunto central da estrutura orgânica estatal, sem admitir descentralização política e administrativa, somente a territorial.

Tal forma estatal é mais afeta aos Estados constituídos a mais tempo na história, visto que, atualmente a maioria dos Estados enquadra-se nas formas de confederação e federação, por admitirem divisão do Poder Político. Sendo o modelo histórico de fundamental importância, como base para constituição dos demais modelos. São exemplos de Estado unitário: França, Itália, Espanha, Portugal, Argentina, México e Venezuela. Além desse modelo unitário, pode-se citar o modelo confederativo:

Na confederação, existe mera aliança política entre os países confederados, com a preservação da soberania de cada entidade, sendo concebível que, em tese, cada Estado possa abandoná-la, passando a agir com o poder político lastreado apenas nas normas de sua Carta Constitucional (SERAFIN, 2014).

Tal modelo remete-se à história da formação do Estado norte-americano em que, em virtude da necessidade de garantir a independência conquistada, as 13 (treze) antigas colônias britânicas optaram por unir-se sob uma única voz de comando (MENDES; BRANCO, 2013). Nessa linha, a confederação é uma união contratual de Estados soberanos com o objetivo de estabelecer determinadas tarefas comuns, tais como defender o território e garantir a segurança interna; situação em que tais Estados permanecem soberanos, mas submetidos por vontade própria ao contrato confederativo

No caso dos EUA (AMORIM, 2012), todavia, estas unidades confederativas, no ano de 1787 pela Convenção da Filadélfia (SERAFIN, 2014; MENDES; BRANCO, 2013), uniram-se no novo modelo federativo, preservando a autonomia de cada unidade mas abdicando-se da soberania:

A federação americana sofreu notória influência das idéias de Montesquieu para a formação de seu regime de governo, principalmente a que sugeria que o Estado ideal deveria adotar a separação de poderes. A experiência norte-americana, de propagação célere e influência profunda, fez escola e lançou as bases de novas políticas constitucionais em todo o mundo (SERAFIN, 2014).

Esse modelo norte-americano logo se propagou pelo mundo. A Confederação Helvética, celebrada em 1291, que consistia em um pacto de aliança e amizade primariamente, foi transformada no Estado Federal da Confederação Suíça em 1848 por influência norte-americana (SERAFIN, 2014).

A ideia de uma federação norte-americana surgiu com vistas a agregar as vantagens de uma associação mais coesa que a confederação, mantendo a autonomia de seus entes (PRESTES, 2012). A maneira como surge uma federação não é uníssona, a primeira de que se tem notícias é a norte-americana que teve sua origem diferentemente da origem da federação brasileira.



Ora, o Estado norte-americano rompeu as treze colônias e instaurou a Confederação de 1777 como um “mal necessário”, permitindo inclusive a recepção de novas colônias ou territórios que eventualmente tenham declarado sua independência também (HAMILTON; MADSON; JAY 1993, p.11).

Nesse modelo então implementado, o único órgão de poder central era o Congresso Continental, que apenas tinha natureza legislativa, inexistindo órgão central de natureza executiva ou judiciária. O Congresso Continental fora criado pelos *federalist papers* e consistia numa câmara legislativa única, formada por deputados de todas as províncias americanas mas sem grande poder prático (com receio de que o congresso criasse tributos sobre as colônias e sua forma de comércio).

Após esse modelo, todavia, surge a Convenção da Filadélfia, com o projeto de uma Constituição (referendada em 28 de setembro de 1787), propondo a adoção do modelo federalista conceituado por Hamilton, Madson e Jay no *Federalist Paper*. Contexto em que o desafio seguinte foi o da criação de um núcleo central de governo, com prosperidade, integração e respeito aos direitos fundamentais. Entretanto, as províncias e o povo tinha uma preocupação defensável do poder central no que diz respeito a sua autonomia e autodeterminação, e também enfraquecimento frente a invasão ou dominação externa. Por outro lado, o afastamento do modelo confederativo se mostrava claramente necessário, para se evitar tendência egoísta dos territórios e para afastar o fantasma da dominação inglesa.

De modo que, o federalismo americano nasceu da falência do modelo confederativo e trouxe como inovação maior poder coercitivo e rigidez do laço de união, com indissolubilidade do pacto federativo. Um novo modelo mais eficiente em segurança jurídica, política e econômica.

Quanto à sua formação, a federação pode ser classificada em dois tipos: por agregação e por desagregação. A primeira delas, reporta-se ao modelo que deu origem aos Estados Unidos da América, ou seja, eram diversos Estados que decidiram unir-se com um fim comum. Já a segunda, ou por desagregação, orienta para o modelo adotado pelo Brasil, que era um Estado unitário que, espelhando-se no modelo norte-americano, cria unidades regionais e dá autonomia a elas, de modo a repartir do Poder Político.

A origem da federação brasileira, mais relevante ao presente estudo, será melhor abordada dentro do próximo tópico.

O Federalismo no Brasil segue o modelo dos Estados Unidos, entretanto, segundo Abrucio (1998) e Saldanha (2009), o Federalismo brasileiro formou-se por motivos contrários aos que orientaram a formação da federação estadunidense. Enquanto os

Estados Unidos criaram-se porque varias entidades queriam ser guiadas por uma autoridade política comum, as inclinações federalistas nos Estados Unidos do Brasil tinham por finalidade ganhar autonomia de um Governo Central já estabelecido durante o governo de Dom Pedro II. Além disso, devido a fraqueza das instituições brasileiras durante os primeiros anos da República Velha, iniciou-se no país a política do café com leite, que acabou permitindo um enorme crescimento de São Paulo e Minas Gerais, que por quase quarenta anos se apoderaram do Governo Federal, desvirtuando o próprio conceito de federalismo, onde todos os membros tem de ser iguais perante os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Com a Proclamação da República Brasileira de 1889 e logo após com a promulgação da Constituição de 1891, elaborada com o auxílio de Rui Barbosa, as antigas províncias transformaram-se de uma hora para outra em entes da República Federativa Brasileira mesmo não possuindo qualquer autonomia política.

Portanto, nesse contexto da Constituição de 1891, três foram as modificações significativas na estrutura do Estado, são elas: a mudança da forma de governo monárquica para a republicana, do sistema parlamentarista para o presidencialista e quanto a forma de Estado, de unitário passou a ser Federal.

A partir de então, com o apoio de Rui Barbosa, foram implantadas todas as características do sistema federal no Brasil, tendo como exemplo o Norte-Americano.

Com o excesso de poderes atribuídos aos Estados-Membros, começaram a surgir verdadeiras deformações estruturais, onde os entes da federação promulgavam suas próprias constituições e declaravam-se soberanos perante a Carta Máxima. Mas esta situação durou até a promulgação da Constituição de 1934, centralizando o poder num governo central. Com isso, passa a ter inicio ao chamado federalismo cooperativo onde era esperado uma maior atuação da União em relação aos Estados-Membros.

Mesmo sendo inovadora, a Constituição de 1934 era ambígua e com muitas indecisões, como por exemplo, a decisão da União cobrar impostos dos municípios pelo fato do reconhecimento dos mesmos como sendo um dos componentes da federação. Mas, ao mesmo tempo, a União deslocou para os Estados-Membros competências exclusivas ou competências comuns dos Estados, tendo inicio ao que pode ser considerado como repartição de competências da União.

Com a outorga da Constituição de 1937, na era Vargas, houve a intervenção da União permanente e o fim das constituições estaduais e do regionalismo. A Constituição de 1937 era a “Constituição de um Homem só”, devido a centralização ter se dado de forma arbitrária como um feudo. E nesta época, com a centralização do poder no governo

central e uma permanente intervenção nos Estados, após perder a repartição de competências entre os entes da União, que foi estipulada na Constituição de 1934.

Já a Constituição de 1946 retoma a autonomia dos Estados-Membros e inovou ao conceder aos municípios a capacidade de se autogovernarem. Por outro lado, a predisposição de centralizar o poder foi mantida e percebeu-se grandes tentativas para reduzir as desigualdades regionais e a repartição de competências em matéria tributária.

Com a Constituição de 1967 e a emenda de 1969, ficou ainda mais forte a tendência centralizadora, ficando considerada como o “apogeu do antifederalismo”, sendo caracterizada pela negação da descentralização do poder em detrimento da União.

Na Constituição de 1988, que ficou conhecida como Constituição Cidadã, ocorreu um novo início da reestruturação do federalismo, onde buscou-se um equilíbrio entre os elementos federativos e uma maior vigência do princípio da subsidiariedade, para reestabelecer os poderes dos Estados-Membros e ampliar a repartição de competência em matéria tributária. Mas essa tentativa não gerou resultados satisfatórios, gerando normas que poderiam ser consideradas contraditórias. A União foi contemplada com a maioria das competências, deixando poucas matérias aos demais entes, sejam elas na ordem tributária, administrativa ou política.

Sobre a origem do federalismo no Brasil, o que podemos dizer é que a história foi entrecortada por épocas em que havia uma descentralização do poder, que é uma característica intrínseca do federalismo, e épocas em que o poder central mantinha uma centralização maior do Poder em relação aos outros entes da federação. Vale lembrar que em pouco mais de um século, onde o federalismo foi adotado como forma de Estado, ele tornou-se muito resistente, ainda mais se for levado em consideração as maiores transformações políticas sofridas pelo Estado brasileiro, como a ditadura de Vargas e a ditadura militar.

De todo modo, inegável que federalismo não significa sinônimo de descentralização, sendo possível modelos não federativos e descentralizados do ponto de vista administrativo. Ora, José L. Magalhães (2009) entende que existem várias formas de Estados federais e que o federalismo não é a única forma de descentralização da organização territorial. Contudo, o federalismo clássico de dois níveis (União e Estados-membros) diferencia-se de outros Estados descentralizados (Magalhães, 2009), como o Estado: i) unitário descentralizado; ii) autônomo, e iii) regional.

No Estado unitário descentralizado as regiões autônomas (municipais, provinciais ou regionais) recebem por lei nacional competências administrativas, caracterizando a descentralização pela existência de uma personalidade jurídica própria e eleição dos

órgãos dirigentes. No Estado autonômico, da Espanha, ocorre descentralização administrativa em quatro níveis e legislativa ordinária em dois níveis. No Estado regional as regiões recebem competências administrativas e legislativas ordinárias, elaborando seu estatuto.

Note, todavia, que esses outros modelos de descentralização não impedem o reconhecimento, ainda que reflexo, de hierarquia entre a União e os territórios, diferentemente da federação clássica em que as competências legislativa e administrativa dos entes é fixada na constituição. Fato que se traduz em não intervenção nacional, e sim apenas controle de constitucionalidade posterior.

Por fim, cabe lembrar que são Estados federais: Estados Unidos, Canadá, México, Brasil, Venezuela, Colômbia, Argentina, Alemanha, Áustria, Suíça, Rússia, Nigéria, Índia, Paquistão e Malásia.

## **2. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NO FEDERALISMO BRASILEIRO**

Antes de tratar essencialmente acerca da repartição de competências do Estado brasileiro, importante lembrar as características que identificam um Estado federal: i) autonomia para seus membros subordinada a certas atribuições determinadas na Constituição; ii) indivíduos com mesma nacionalidade; iii) membros unidos por um pacto com hierarquia constitucional; iv) identidade federativa central com autoridade interna e internacional; e v) impossibilidade de secessão e prolongação perpétua.

Note-se, nesse modelo, que a União é pessoa jurídica de Direito público interno e internacional, com representação nas relações diplomáticas com outros países. E, ainda, note-se o atendimento a dois princípios básicos no pacto federativo: a) princípio da participação, determinando-se poder dos membros na vontade política da organização Federal; e b) princípio da autonomia, determinando-se que os membros têm liberdade para estatuir suas próprias ordens constitucionais, estabelecendo as competências de seus órgãos em observância dos princípios básicos da Constituição Federal.

Ora, o princípio da autonomia pressupõe uma repartição de competências para o exercício e desenvolvimento da atividade normativa. A tarefa de divisão destas competências é notoriamente difícil e complexa (SILVA, 2013).

Os limites da repartição regional e local de poderes dependem da natureza e do tipo histórico de federação. Numa a descentralização é mais acentuada, dando-se aos estados federados competências mais amplas, como nos Estados Unidos. Noutras a área de competência da União é mais dilatada, restando limitado o campo de atuação aos estados-membros, como tem sido no Brasil, onde a existência de competências exclusivas do município comprime ainda mais a área estadual. A Constituição de 1988 estruturou um sistema que combina competências exclusivas, privativas e principiologicamente com competências comuns e concorrentes, buscando reconstruir o sistema

federativo segundo critérios de equilíbrio ditados pela experiência histórica (SILVA, 2013).

Passando-se, todavia, efetivamente para a discussão sobre a repartição de competências, cabe citar o princípio da predominância do interesse. A ideia de que nada será exercido por um poder de nível superior desde que possa ser cumprido pelo inferior, de modo que o município prefere ao Estado e à União, o Estado, por sua vez, prefere à União. Princípio, portanto, que informa um sistema complexo de repartição de competências que anseia por equilíbrio na enumeração de poderes; da União (arts. 21 e 22), remanescentes para os Estados (art. 25, § 1º) e poderes definidos indicativamente para os Municípios (art. 30), mas com essa reserva de campos específicos e possibilidades de delegação (art. 22, parágrafo único), além de áreas comuns em que se prevêem atuação paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23) e setores concorrentes entre União e Estados em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos Estados e até aos Municípios a competência suplementar.

Mendes; Branco (2013), afirmam que o critério de repartição de competências adotado pela Constituição Federal faz pressupor que não há hierarquia entre leis federais e estaduais. Contudo, tendo em vista a inversão no processo de formação da federação brasileira, em relação ao modelo norte-americano, cujas competências foram entregues predominantemente à União, deixou um traço de competência suplementar, restrita e residual aos estados enquanto antes da federação (VASCONCELOS JUNIOR, 2011).

Moraes (2010) afirma que, no caso do Brasil, a definição das matérias próprias de cada ente federativo está preconizada na Constituição Federal vigente e que, a partir disso é possível acentuar a centralização do poder, ora na própria federação, ora nos estados-membros. O princípio norteador para a repartição de competências é o princípio da predominância de interesse, nas palavras de José Afonso da Silva (2013):

O princípio geral que norteia a repartição de competências entre as entidades componentes do Estado federal é o da *predominância de interesse*, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de *predominante interesse geral, nacional*, ao passo que aos estados tocarão as matérias e assuntos de *predominante interesse regional*, e aos municípios concernem os assuntos de *interesse local* [...] (grifos no original).

Em relação ao Distrito Federal, preconiza Moraes (2010), acumulam-se as competências estaduais e municipais, por expressa previsão constitucional, exceto no previsto no artigo 22, XVII, da Magna Carta, que diz respeito à organização judiciária, do Ministério Público do Distrito Federal e da defensoria pública dos territórios, bem como a organização administrativa destes.

Ocorre que, especialmente no Estado moderno, é cada vez mais difícil discernir o que é interesse geral, regional ou local, assim leciona Silva (2013):

Muitas vezes certos problemas não são de interesse rigorosamente nacional, por não afetarem a nação como um todo, mas não são simplesmente particulares de um estado por abrangerem dois ou mais deles. Os problemas da Amazônia, os do polígono da seca, os do Vale do São Francisco e do Vale do Paraná-Uruguaí, são exemplos que se citam na Federação brasileira.

Amorim (2012) leciona que o Brasil adota modelo de repartição de competências tanto horizontal como vertical, sendo a primeira relativa à competências exclusivas, enquanto a segunda, refere-se à concorrentes.

Em que pese essa dupla orientação federativa dotada pela Constituição de 1988, percebe-se facilmente uma hipertrofia das competências da União em detrimento das competências dos demais entes federados [...] (AMORIM, 2012)

Momo (2013) traz a afirmação de que a repartição de competências no sentido vertical, na prática, ficou restrita às transferências constitucionais obrigatórias em virtude de pertencer aos estados-membros a tarefa de planejamento e aquisição de meios de crescimento econômico. De forma análoga, as relações horizontais sofreram distorções, visto que, tendo em vista o crescimento econômico a fim de possibilitar o desenvolvimento dos estados, estes acabam por disputar entre si, quando seu relacionamento deveria ser de cooperação entre si.

De mais a mais, o processo de repartição das competências não se dá a esmo, existem regras para tal finalidade. José Afonso da Silva (2013) enumera três técnicas que conjugam poderes enumerados e poderes reservados ou remanescentes. Sendo a primeira delas embasada na enumeração dos poderes à União, reservando aos estados os poderes remanescentes, constitui a técnica predominante, sendo utilizada por países como EUA, Suíça, Argentina, ex-URSS, México e Austrália. A segunda atribui poderes enumerados aos estados, restando os remanescentes à União, como acontece no Canadá. Já a terceira técnica diz respeito à enumeração exaustiva das competências das unidades federativas, como ocorre na Índia e Venezuela. Este modelo também é adotado pelo Brasil no que concerne a repartição de rendas tributárias, com competência residual para a União (arts. 145 a 162, CF/88).

A cerca do federalismo tributário, leciona Serafim (2014), a Magna Carta de 1988 discriminou a competência tributária referente a cada ente federativo, destacando-se o art. 146 em que há expressa outorga à lei complementar para estabelecimento de normas gerais nesta matéria. Amorim (2012) entende ser a tributação ponto fundamental para equilíbrio da federação, assim como o direito financeiro e econômico. Contudo, a

competência tributária fixada destina à União a maior participação da capacidade tributária ativa, desta forma, nas palavras do aludido autor:

Em agravamento à situação, é de se destacar que o principal tributo de competência dos estados-membros (imposto sobre as operações relativas à circulação de mercadorias e prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS, art. 155, II), está quase que exaustivamente disciplinado no próprio texto constitucional (art. 155, § 2º e ss.), extirpando-lhes de fato, por via reversa, a competência para tratar do tema. Como conseqüência do supra mencionado, Cavalcanti (2012) enaltece: O federalismo cooperativo sinalizado na Constituição Federal de 1988 tem encontrado muitas barreiras para ser alcançado, tanto na sua dimensão legal quanto institucional. Para Souza (2005, p. 112) tal problemática ocorre por duas razões principais: as diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes; e a ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo. Além disso, há uma falta de sintonia entre a descentralização tributária, a ampliação das transferências de recursos e o novo regime de garantias financeiras para atender aos direitos sociais inseridos na Constituição Federal de 1988 [...].

Tendo em vista a evolução do federalismo e a ampliação das tarefas do Estado contemporâneo, sentiu-se a necessidade de criação de outras regras para repartição de competências a par do abandono do dualismo. Na inteligência de Silva (2013):

[...] para acolher formas de composição mais complexas que procuram compatibilizar a autonomia de cada uma (entidade) com a reserva de campos específicos que designem delegação, áreas comuns em que se prevêem atuações paralelas e setores concorrentes em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, enquanto se defere aos estados a competência complementar. É o sistema que se reconhece na República Federal da Alemanha [...] e agora no Brasil [...].

A federação brasileira adota sistema complexo de repartição de competências, fundamentada na enumeração dos poderes da União, com poderes remanescentes aos estados e poderes definidos aos municípios. Porém combina com essa reserva de campos específicos a possibilidade de delegação, áreas de competências comuns entre os entes e competências concorrentes entre eles (SILVA, 2013).

Moraes (2010) leciona que a reserva de campos específicos de competência administrativa e legislativa enumeradas à União estão previstas nos arts. 21 e 22; os poderes remanescentes concernentes aos estados contêm previsão no art. 25, § 1º; os poderes enumerados aos municípios encontram respaldo no art. 30; a previsão de poderes ao Distrito Federal está no art. 32, § 1º, todos da Magna Carta de 1988. A possibilidade de delegação de competência está descrita no art. 22, parágrafo único da CF, que preconiza que, lei complementar federal poderá autorizar os estados a legislar sobre questões específicas das matérias de competência privativa da União. A previsão de áreas comuns de atuação administrativa paralela é descrita no art. 23, e, as áreas de atuação

legislativa concorrente no art. 24, ambos da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido Marrafon e Vargas (2017):

Mesmo após 1988, o amplo rol de competências comuns (art. 23 CF/88) não foi suficiente para evitar que o governo central exercesse forte competência regulatória nas políticas públicas, inibindo o avanço e o amadurecimento do planejamento institucional dos entes subnacionais.

Cavalcanti (2012) entende que a Constituição Federal de 1988 forma um desenho federativo que visa equilibrar a autonomia, a descentralização e a grande diversidade da nação. Entretanto, em relação às políticas públicas o resultado obtido não tem sido o esperado, conforme as palavras do próprio autor:

O resultado desse desenho no campo das políticas públicas tem sido [...] um federalismo marcado por políticas públicas federais impostas às instâncias subnacionais; pouca capacidade dos Municípios de legislar sobre políticas públicas e; considerável autonomia administrativa dos estados e municípios, acompanhada de maior responsabilização na implementação das políticas federais, principalmente no que se refere a este último, uma vez que a partir dos anos de 1990, os governos municipais passaram a ser os principais responsáveis por políticas públicas fundamentais, como a saúde e o ensino fundamental. No entanto, isso se fez por processo de indução e regulação a partir de regras emanadas da esfera federal.

Quando se fala de federação, é possível ver sua principal característica numa existência mútua de níveis autônomos de governo. O Brasil tem marcas profundas na história do processo de independência, que trouxe uma hereditariedade em que era possível perceber certo descontentamento da população com a metrópole; e em comparação com os EUA, a população tinha seu processo de independência e participavam de forma ativa (SALDANHA, 2009). Nesse sentido Marrafon e Vargas (2017):

O federalismo que copiamos dos norte-americanos e delineamos na Constituição de 1988 é formado por um conjunto de ideias gerais e regras padronizadas que nos impede de avançar. Por um lado, o federalismo limita a formação de excelências variadas em cada ente e região do país.

Como formas de Estados, estes podem ser comuns, nomeados também como unitários, por possuírem um único órgão de governo político, e invariavelmente localizados no poder central. A centralização política não exclui, todavia, algumas formas de descentralização administrativa garantidora da relativa autonomia regional ou local.

Na federação, as unidades estaduais somente são reconhecidas através das regras de Direito Constitucional interno em que este tipo de estado reparte as competências estaduais em pelo menos dois tipos de níveis verticais de poder (SALDANHA, 2009).

Pelas palavras de Saldanha (2009), entende que são existentes várias formas de Estados federais no mundo contemporâneo, e o federalismo não é a única forma de descentralização da organização territorial. Alguns aspectos a respeito das formas



descentralizadas de Estado em relação ao federalismo, é que o mesmo em sua forma clássica diferencia-se de outros Estados descentralizados, como o Estado autonômico, regional e unitário.

A constituição determina as competências da União e também dos demais entes federativos, a mesma, representa a unidade dos interesses genéricos e exclusivamente nacionais como representantes das relações diplomáticas com outros países. Os Estados colaboram para a formação de uma vontade geral. No Brasil, surgiram em substituição das províncias quando o país se transformou em República federativa e outorgou autonomia estadual (SALDANHA, 2009).

Na mesma linha, tem-se a obra de Aureliano C. Tavares Bastos, “*A Província*”, crítica a reforma feita na Constituição de 1824, ocorrida no ano de 1834, chamada “Lei de Interpretação do Ato Adicional de 1831”, que conferia autonomia às províncias, assegurando que esta reforma estava sendo pouco a pouco transformada numa lei administrativa e que renovava a centralização. É possível visualizar uma reflexão a respeito do imenso território brasileiro que, dividido em províncias, adotava em cada uma delas suas características próprias ou seus traços distintivos, o fato de as províncias se prenderem ao governo central somente pelo critério geográfico, em que julgavam que era preciso fundar em cada província instituições que eficazmente requeressem o governo local.

Apenas com a promulgação da Constituição de 1891, no entanto, é que o Brasil assumiu realmente a forma federalista, com pendência para o federalismo dual. Logo, formou-se o federalismo brasileiro por segregação, ou seja, quando surge o federalismo do desmembramento de um Estado unitário. Um Estado apresenta as características de federalismo dual, quando há uma rígida separação entre governos dos Estados-membros e o Poder Central, não havendo interpenetração de uma esfera governamental em outra.

As diferenças existentes em cada província são fatores estruturais, geográficos, culturais, sociais e econômicos, que individualizam cada uma delas traduzindo sua identidade, despertando assim em cada, um espírito autonomista. Assim, foi estabelecida uma descentralização que permitiu o desenvolvimento das províncias. Os impulsos descentralizadores e federalistas, no entanto, haveriam de ser interrompidos no decurso de 1840 quando houve a promulgação da lei de Interpretação do Ato Adicional em 12 de maio de 1840. (SALDANHA, 2009)

Ora, o federalismo brasileiro serviu meramente para conceder maior autonomia às oligarquias estaduais e não foram criadas para acomodar grupos étnicos diferentes dentro do mesmo Estado-membro como em outros Estados. Ademais, para Russomano (1965),

o excesso do federalismo passou a caracterizar nossa estrutura estatal trazendo males frontalmente combatidos na órbita política e doutrinária. A revisão alterou o caráter do federalismo, restringindo a autonomia dos Estados-membros em prol da competência da União o que trouxe de volta a centralização.

No entanto, o plebiscito ocorrido em 6 de janeiro de 1963 extinguiu o parlamentarismo e levou o Brasil à pior crise institucional de sua história. A inflação atingiu níveis inéditos, greves pressionavam o presidente, que para se manter no cargo, associou às Forças Armadas.

A Assembleia Nacional Constituinte favoreceu o pensamento daqueles que desejavam maior autonomia para os estados e municípios e a nova estrutura representou uma quebra na tradicional dualidade do federalismo, adquirindo aos municípios, poderes fiscais, legislativos e administrativos, criando uma nova esfera de autonomia.

A República, que trouxe a Federação, originou de partes da ditadura e do golpe militar, que apenas trouxe transformação de nome. Pois, a imagem que se originava era de fraquezas, impurezas centralizadoras, de um governo total sobre a sociedade, que também se caracterizava unitarista, gerador de injustiças e ressentimentos. Esse entendimento é conclusivo de que a própria constituição declara o remédio capaz de solucionar o problema do federalismo brasileiro, bastando refazer a federação brasileira adaptando à realidade e ao que já está previsto em nossa Carta Constitucional. De tal forma, não institucionalizar as regiões em grau de autonomia, importa desobediência à norma principal e como estas, possuem supremacia hierárquica na pirâmide normativa. (SALDANHA, 2009)

Ademais desde sua origem, o federalismo brasileiro trouxe a causa de sua destruição, pois o pecado do unitarismo, da centralização foi quem o gerou, ou ainda foi criado mediante intervenção do poder central, depois de mais de meio século de convivência centralizadora. (BONAVIDES, 2010).

O federalismo que se tem é assim um contrassenso com as antigas aspirações descentralizadoras, ocasionadas pelo sentimento nacional, e que estão na alma do povo, na memória das origens, nos acontecimentos que marcaram a Monarquia, atravessando a Primeira República, vítima da ferocidade das intervenções federais nos Estados-membros (BONAVIDES, 2010).

Pelo imaturo despreparo do povo e da Nação, veio pôr em perigo a sobrevivência unitária do país. O federalismo das autonomias outorgadas conhecia unicamente o instituto da intervenção federal, como único instituto constitucional de integridade do sistema. A mesma intervenção se dava nas seguintes hipóteses: repelir invasão estrangeira ou de um Estado em outro; manter a forma republicana; federativa; restabelecer a ordem e tranquilidade dos estados da federação (BONAVIDES, 2010).

A euforia descentralizadora era tanta, que alguns estados falavam de “soberania” ao invés de “autonomia”. Foi nessa fase que alguns estados contraíram empréstimos no exterior e se endividaram de maneira irresponsável. Uma fase em que os estados suplicavam ao poder central a intervenção econômica, os investimentos, os incentivos, os subsídios sem mesmo pensar o sacrifício e tributo que significava a contrapartida política, arrasando-lhes com o ônus da sujeição econômico-financeira, bagunçada autonomia constitucional e federativa (SALDANHA, 2009)

O motivo para esse intervencionismo e o desejo de intervir exorbitantemente nas decisões políticas e administrativas do Estado-membro era a consolidação da República, posteriormente, o combate das oligarquias e o respeito aos princípios federativos vigentes.

Ademais, dois princípios regem o federalismo: autonomia e participação. Portanto, sem autonomia e sem participação na formação da vontade federal, não há critérios firmes com que distinguir os ordenamentos políticos da comunhão federativa dos demais ordenamentos políticos inferiores. (SALDANHA, 2009)

No entanto, são vantagens a extensão de uma só ordem jurídica, política e administrativa em todo o país, o considerável fortalecimento da autoridade. Em contraposto, a desvantagem é possível visualizar a ameaça sobre a autonomia criadora das coletividades, a sobrecarga de responsabilidades no poder central.

Quer dizer, o deslumbre causado pela descentralização fundamenta-se não só na crise do modelo centralizador e no surgimento de novas realidades, mas também na força política. Em contrapartida, os governantes locais teriam a possibilidade de maior autonomia decisória, encontrando soluções mais criativas de acordo com as peculiaridades municipais.

Entretanto, descentralizar combina com democracia, aperfeiçoar a descentralização e corrigir seus defeitos transitam necessariamente na resolução dos principais dilemas federativos do Brasil. Se descentralizar significa transferir o poder decisório a governos subnacionais e comandar diretamente sua administração, isso poderá por diversas vezes não ser visto de modo positivo.

Abrucio (1998) ao estudar os dilemas da centralização versus descentralização do poder na formação do Estado nacional brasileiro, conclui que, apesar da influência do modelo americano muito presente nas idéias de seu idealizador Rui Barbosa, o federalismo brasileiro assumiu características bem distintas. No caso da experiência americana, antes mesmo do surgimento da União, havia autonomia das unidades territoriais, já o federalismo brasileiro nasceu em prol da descentralização em função do descontentamento que havia em relação ao centralismo imperial.

Ademais, descentralizar é preciso para que haja maior participação da população, para que seja corrigido desta forma, o modo errôneo que o federalismo penetrou em solo pátrio (SALDANHA 2009). Nesse contexto, interessante reconhecer que na Constituição de 1988 vigente ocorreu um grande avanço no que diz respeito a uma ampliação dos poderes legislativos dos Estados e dos Municípios; fato, todavia, que pressiona uma distribuição tributária de forma mais justa e cooperativa.

Para Dirceo Torrecillas Ramos (2002, p. 175), cooperação federativa é voltada para diminuição da desigualdade, desenvolvimento equilibrado, criação de regiões: além disso, estabelece a distribuição da receita outras formas de incentivo, juros favorecidos, isenções, reduções e diferimento temporário de tributos federais doados por PF e PJ.

Também sobre essa mesma discussão, Roberta Baggio (2006, p. 109) fala em guerra fiscal e cooperação vertical (transferências constitucionais obrigatórias), sobre os malefícios na busca de investimentos privados. E completa (2006, p. 213-214) afirmando que a cooperação dos membros federativos conduzirá à maior harmonia (mais segura e saudável), um federalismo cooperativo que pode ser simétrico ou assimétrico, e que deve considerar população, economia, riquezas, etc, para aplicação de recursos disponíveis a suas competências.

### **3. PROBLEMAS DECORRENTES DA SUPREMACIA DA UNIÃO FRENTE AOS DEMAIS ENTES FEDERADOS**

O Brasil é um país dotado de muitas diferenças regionais e culturais e, na seara jurídica, política e legislativa não é diferente, conforme entendimento de Prestes (2012), visto que, o poder é centrado na União, deixando os entes sem participação em decisões que os afeta diretamente. Um exemplo dessa problemática é a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT):

[...] é inegável que a realidade do trabalho no Maranhão e Santa Catarina, por exemplo, são altamente distintas. Leis nacionais, não comportam as diferenças regionais, atrasando o desenvolvimento de certas áreas [...] o Brasil é um país de realidades regionais muito diferentes e a distância entre os diversos estados não é apenas geográfica, mas também cultural (COIMBRA, *apud* PRESTES, 2012).

Segundo Paulo Bonavides (2004, p. 338) é importante introduzir o quanto antes uma reforma no nosso sistema federativo (a falsa federação como ele cita). Para Bonavides a federação brasileira atual cria uma falsa democracia perante as desigualdades e desequilíbrios regionais e sociais, devendo-se implementar como correção o chamado federalismo regional (principalmente em termos judicial e legislativo).

Ainda segundo a crítica de Bonavides (2004, p. 362-363), os municípios no federalismo brasileiro foram esquecidos e condenados ao abandono, com o vício de uma tradição centralista. De modo que, para Paulo Bonavides (2004, p. 417), a atual crise é tríplice: econômico-financeira, política e social que compromete o conceito de soberania.

Ainda no que se refere a crítica do modelo federalista brasileiro atrelado à centralização da União, note que nem mesmo o modelo inovador de três níveis federativos (união, estados e municípios) permitiu solução para o sistema, nem mesmo a possibilidade na aprovação de leis orgânicas municipais e constituições estaduais. Outrossim, muitos, passados trinta anos da promulgação da Constituição de 1988, ainda rejeitam esse pretense modelo de federalismo de terceiro grau, pela ausência de representação no Senado dos municípios, e pelo fato de não haver uma união histórica de municípios e ausência de poder judiciário municipal.

Segundo Abrucio (2006, p. 84), a defesa entorno da descentralização baseia-se não só na crise do modelo centralizador e no surgimento de novas realidades, mas também na força política desse conceito. O discurso descentralizador tem como principal qualidade a democratização do poder público e melhor desempenho governamental; fato, portanto, da defesa do municipalismo no Brasil, de aproximação do povo do governo com mais eficiência administrativa. Nesse processo de descentralização Abrucio (2006, p. 86) cita cinco fatores fundamentais: a constituição de um sólido pacto nacional, pois uma fragmentação excessiva poderia levar à guerra civil; combate às desigualdades regionais, havendo necessidade da criação de políticas públicas redistributivas para as localidades mais carentes; a montagem de boas estruturas administrativas que proporcionem melhor desempenho da gestão pública; a democratização dos governos locais e a criação de um ambiente intergovernamental positivo

Justamente esses elementos explicam a dificuldade na gestão dos municípios, combinada a ausência de recursos, visto que a grande maioria da receita permanece sob a tutela da União (PRESTES, 2012). Tal prática vai de encontro à ideia de autonomia dos entes, especialmente, no que tange a participação do município na estrutura da federação, conforme Bonavides (2010):

Não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado com a Carta de 1988 [...].

Em virtude da extensão do país e as dificuldades de acesso fez-se necessário a descentralização do poder. Ocorre que, na prática, a administração pública local muitas vezes resta limitada pela dificuldade de acesso por parte da União (PRESTES, 2012).

Momo (2013) concorda que:

Países que contam com dimensões continentais como o Brasil possuem grandes heterogeneidades territoriais, estruturais, culturais e econômicas. Naturalmente, caso não se implemente uma política governamental estruturada, forte e presente, instalam-se profundas desigualdades regionais. A definição de uma forma de distribuição das receitas e dos gastos públicos coesa e preocupada com o equilíbrio entre os Estados-membros é fundamental para a organização federativa.

Dessa maneira, entende-se que há uma necessidade de desconcentração do poder da União frente aos demais entes federados, pois, conforme mencionamos no parágrafo anterior, o Brasil necessita de um maior controle de seus governantes e que seus entes detenham maior autonomia para gerência de sua população, principalmente no que diz respeito aos municípios (PRESTES, 2012).

Apesar de ser uma federação de três níveis, a federação brasileira colaciona disparidades. Uma delas diz respeito a questões tributárias e orçamentárias, em que, a maioria dos tributos são recolhidos aos cofres públicos estaduais e federais, restando prejudicado o município. Isso acarreta em enorme desigualdade social, sendo o Brasil, o país com maior desigualdade social da América Latina, tendo em vista que os municípios são os entes que mais dependem de repasses federais e estaduais. De mais a mais, importante mencionar as disparidades das estruturas regionais, que dificultam a possibilidade de novas formas de coordenação federativa (PRESTES, 2012).

A realidade vai de encontro ao proposto pela forma de Estado escolhida, a saber, o federalismo, conforme leciona Lima (2008):

Buscou-se no Federalismo a forma de Estado que melhor pudesse atingir os objetivos da República Brasileira, como expresso no Artigo 3º da Constituição, no tangente à erradicação da pobreza, marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais.

As disparidades e desigualdades regionais da federação brasileira interferem diretamente no Produto Interno Bruto (PIB) dos estados-membros. Sendo as regiões sul e sudeste responsáveis pela maior participação neste quesito, neste sentido se posiciona Prestes (2012):

[...] São Paulo é o estado com maior PIB constatado no ano de 2009 e indaga-se o porquê desta diferença. Nota-se que a discrepância é gritante, pois apesar de o país como um todo apresentar um grande desenvolvimento nos últimos anos, nitidamente percebe-se que as regiões sul e sudeste são as mais desenvolvidas e que as regiões norte e nordeste ainda encontram-se em situação precária em diversos aspectos ao serem comparadas com as demais regiões do país.

Essa realidade advém do favorecimento histórico que alguns estados tiveram devido ao desenvolvimento do Brasil colônia até chegar à República Federativa do Brasil. Momo (2013) leciona:

[...] Estados historicamente favorecidos são capazes de captar mais recursos, os quais reinvestem não em âmbito nacional, mas apenas em seus territórios. A consequência não poderia ser outra se não a acentuação das desigualdades regionais já existentes e a alimentação de um ciclo vicioso.

Paulo Bonavides (2004) traz a realidade consequente do favorecimento histórico de alguns estados e a visão egoística destes, como sendo uma falsa federação oriunda de uma

falsa democracia que acarreta em um falso desenvolvimento gerando severa crise em todo o sistema:

[...] faz-se mister introduzir, quanto antes, profunda reforma no sistema republicano federativo, ou seja, acabar com a falsa federação, que ora existe, com a Constituição de 1988, preservando, porém, nas instituições, o substantivo e suprimindo o adjetivo por via de uma reforma institucional profunda.

Para o autor, a falsa federação engendra o falso corpo representativo; este, por sua vez engendra uma falsa democracia, e esta, um falso desenvolvimento que atropela a concretização dos direitos sociais em sua plenitude, formando um vasto e maligno círculo vicioso de submissão e dependência, sem remédio na constituição brasileira em vigor (BONAVIDES, 2004).

A crítica ao federalismo brasileiro na obra de Paulo Bonavides em 2004, entretanto, passados mais de 10 (dez) anos, permanece e por vezes se apresenta ainda mais profunda em trabalhos como de autores como Marcos Marrafon e Daniel Vargas já em 2017, que criticam o favorecimento das elites regionais pela descentralização e criticam o desenvolvimento regional por meio do consumo e redistribuição de renda (não pelo fortalecimento periférico da economia).

Marrafon e Vargas (2017) falam em um paradoxo da incapacidade (de regiões carentes), de capacidade (de regiões ricas) e drama do isolacionismo (ignorância e egoísmo do país). Incapacidade de regiões pobres que mais precisam de serviços públicos e menos tem acesso; da capacidade de quem menos precisa mais tem acesso ao Estado; e drama do isolacionismo, de que “há pouco ou nenhum compartilhamento de experiências entre os entes federados no Brasil”. Ou seja:

Quando combinamos os três problemas profundos do federalismo brasileiro, o que obtemos é o seguinte cenário: em cima, o federalismo brasileiro declara guerra aos mais capazes; embaixo, ele abandona os mais necessitados à própria sorte. E no meio da federação, ele celebra o isolamento dos municípios e estados uns dos outros, ensimesmados em suas próprias limitações. (MARRAFON; VARGAS, 2017)

Enfim, de maneira sintética, pode-se dizer que a importação de regras norte-americanas ao sistema federativo brasileiro significou problemas práticos de larga extensão, a considerar diferentes circunstâncias históricas e socioeconômicas brasileiras. A cultura brasileira, oriunda de um período monárquico centralizado em um Estado unitário, acabou fazendo com que o federalismo patrocinasse o poder de oligarquias locais e perpetuasse diferenças regionais já que a ideia de federalismo simétrico esconde aptidões e necessidades distintas a exemplo entre Estados de São Paulo e Maranhão. Ora,

“este federalismo formal, simétrico, estático, medíocre, injusto e ensimesmado não serve” (MARRAFON; VARGAS, 2017).

Ou seja, ainda não se encontrou um modelo que retratasse a realidade brasileira, a corresponder às necessidades e aspirações, materiais e morais, de uma sociedade. Vende-se a ideia de que o atual federalismo entrega força aos municípios e estados; todavia, em verdade, entrega muitos encargos aos estados e municípios que anteriormente não tinham como arcar, em um processo histórico de desagregação de poder, diferente do modelo norte-americano.

O resultado, nesse sentido, é um processo crônico de dependência dos estados e principalmente dos municípios aos recursos e capacidade técnica da União, isso sem falar da instauração de uma guerra fiscal (RAMOS, 2002; BAGGIO, 2006).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O Brasil, ao longo de sua história, adotou formas de poder político centralizadas e descentralizadas, alternadamente. A Constituição vigente atribui como forma de Estado a forma federativa, cuja previsão encontra-se em cláusula pétrea.

O modelo adotado pelo país foi uma espécie de “cópia” do modelo norte-americano. Contudo, a principal diferença, e que faz toda a diferença na prática, é o momento histórico vivido pelo Brasil e pelos Estados Unidos no momento da constituição da federação.

Como herança do modelo federativo imposto ao Brasil, temos regras complexas de repartição de competências entre as unidades regionais e locais, ou esferas de poder, o que, na prática, gera, muitas vezes, uma omissão por parte do poder político.

O princípio que rege o modelo de Estado denominado federação é o princípio da autonomia dos entes federados. Entretanto, no modelo pátrio, pode-se afirmar que a autonomia é questão meramente formal, tendo em vista que, especialmente no campo tributário, a maior parte dos recursos ficam na União o que, conseqüentemente, gera dependência dos demais entes de repasses de recursos federais, para “efetivarem” sua autonomia.

De mais a mais, como cada estado-membro tem autonomia para estruturar e alavancar seu desenvolvimento, sendo os recursos recebidos precários, acaba que, isso gera uma concorrência desleal entre os entes federativos. Com isso, os estados-membros que foram historicamente privilegiados com políticas de desenvolvimento, como a política do café com leite, por exemplo, geram maiores recursos que são reaplicados dentro do próprio estado e não em prol da federação como um todo. Como resultado, os



estados mais desenvolvidos se mantêm dessa forma, não proporcionando uma equidade de condições para que os entes menos desenvolvidos possam chegar ao patamar dos primeiros.

Razão porque é essencial que seja proposto um modelo de novo federalismo brasileiro. Nesse modelo, importante que a gestão de serviços públicos dos entes federativos seja flexibilizado, com menos regras específicas nacionais e com menos burocracia, e que ocorra um sistema de compartilhamento de boas experiências, além de socorro federal a unidades desfavorecidas. Seguindo essa cartilha, pode-se passar a dar efetividade às competências comuns e concorrentes da Constituição de 1988, com bons resultados cooperativos.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. **A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro**. In: Federalismo na Alemanha e no Brasil/ Wilhelm Hofmeister e José M. B. Carneiro (Org.) – Fundação Konrad Adenauer, Série Debates nº 22, Vol. I, 2001.
- \_\_\_\_\_. Para além da descentralização: Os desafios da coordenação federativa do Brasil. In: FLEURY, Sonia (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha**. Rio de Janeiro: FGV editora, 2006.
- BAGGIO, Roberto Camineiro. **Federalismo no contexto da nova ordem global**. Curitiba: Juruá, 2006.
- BOCAYUVA, Pedro Cláudio Cunha. **A desconstrução de um mito chamado Brasil**. Revista Proposta, nº 80 mar. –maio. 1999.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 25. Ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2010.
- \_\_\_\_\_. **Teoria do estado**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. Modelo Federativo Brasileiro e suas Implicações no Campo das Políticas Educacionais. **Ibero Americano**, Universidade Federal de Minas Gerais, 2012. Disponível em: <  
[http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/CacildaRodriguesCavalcanti\\_res\\_int\\_GT7.pdf](http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/CacildaRodriguesCavalcanti_res_int_GT7.pdf)>. Acesso em: 5 fev. 2018.
- FIORI, J.L. **O federalismo diante do desafio da globalização**. In: A Federação em Perspectiva. Rui Affonso e Pedro Luiz Barros da Silva (Orgs.). Fundap, São Paulo, 1995.

HORTA, Raul Machado. **Perspectivas do Estado Federal Brasileiro: Problemas do Federalismo**. Rio de Janeiro: Revista Brasileira de Estudos Políticos. Revista Forense, 1958.

JUCÁ, Francisco Pedro. Reflexões sobre o Federalismo brasileiro. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**. São Paulo. Ano 5, nº 2, out.-dez. 1997.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Pacto federativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

MARRAFON, Marco Aurélio; VARGAS, Daniel. **Consultor Jurídico** 06/11/2015. Revolucionar o federalismo é decisivo para o desenvolvimento do país. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2015-nov-06/revolucionar-federalismo-decisivo-desenvolvimento-pais>>. Acesso em: 25 jan. 2018.

MENDES, Paulo Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 8. Ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

MOMO, Alessandra Loio Vaz. Uma Análise Crítica do Federalismo Cooperativo no Brasil. **Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <[http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos\\_conclusao/1semestre2013/trabalhos\\_12013/AlessandraLoioVazMono.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2013/trabalhos_12013/AlessandraLoioVazMono.pdf)>. Acesso em: 25 jan 2018.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 25. Ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2010.

RAMOS, Dirceo Torrecillas. **O federalismo assimétrico**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SALDANHA, Ana Claudia. Estado federal e descentralização: uma visão crítica do federalismo brasileiro. **Revista Seqüência**, no 59, p. 327-360, dez. 2009.

SERAFIN, Gabriela Pietsch. O Princípio Federativo e a Autonomia dos Entes Federados. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 58, fev 2014. Disponível em: < [http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao058/Gabriela\\_Serafin.html](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao058/Gabriela_Serafin.html)>, acessado em 06 fev.. 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36. Ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2013.