

# Estado Federal e Descentralização: uma visão crítica do federalismo brasileiro

Ana Claudia Saldanha<sup>1</sup>

**Resumo:** A federação é uma das espécies de Estado composto. Uma das principais características do federalismo é a descentralização política em que cada ente da federação detém competências próprias e encontra seu fundamento na constituição federal. O Brasil apresenta uma história de centralização política e administrativa, mas a partir da proclamação da República o país conheceu o federalismo descentralizado. A Constituição brasileira de 1988 evidencia uma estrutura baseada na pluralidade e diversidade, preservando o equilíbrio das unidades federadas. Entretanto, na prática, o que presenciamos é uma falsa federação que tem nas desigualdades sociais e regionais seus aspectos mais relevantes. É necessário corrigir o modo errôneo com que o federalismo penetrou em nosso solo e desta forma alcançar a tão sonhada pátria mãe gentil.

**Palavras-chave:** Federalismo. Descentralização. Democracia.

**Abstract:** The federation is a species of state compound. A key feature of federalism is decentralization policy where each government body has its own powers and its foundation in the Constitution. Brazil has a history of political and administrative centralization, but from the proclamation of the Republic, the country has decentralized federalism. The Brazilian constitution of 1988 shows a structure based on plurality and diversity, preserving the balance of federal units. However, in practice what we witness is a false association and have the social and regional aspects more relevant. It is necessary to correct the erroneous way in which federalism has penetrated into our soil and thus achieve the long awaited motherland kind.

**Keywords:** Federalism. Decentralization. Democracy.

## Introdução

A principal característica da federação é a existência mútua de níveis autônomos de governo. O longo período de colônia (1500 a 1822) deixou marcas profundas na cultura brasileira. Verifica-se que o

---

<sup>1</sup> Advogada, graduada na UFC, especialista em Direito Público pela UFC, colaboradora dos Cursos de Pós-graduação da ESMP-CE, integrante do programa de Pós-graduação em Direito Constitucional da UNIFOR – Universidade de Fortaleza. Endereço para correspondência: Rua Dr. Gilberto Studart, 1147, apto. 202, Papicu, Fortaleza – CE, CEP. 60190-750. Telefone para contato: 085. 96262826. *E-mail:* cclaudyasald@hotmail.com ou cclaudya40@yahoo.com.br.

processo de independência do Brasil veio muito mais como vontade das elites descontentes com a metrópole, do que da vontade do conjunto da população; diferente, por exemplo, do que ocorreu com os EUA, em que a população toma parte, de forma ativa, no processo de independência.

Entretanto, esse fato não significa que existiram avanços tanto na administração como na visão política brasileira no caminho para o desenvolvimento de uma administração descentralizadora e na efetivação de uma democracia brasileira.

Entende-se que, antes de abrir à possibilidade de participação política por parte da população, deveríamos munir o Estado de instituições fortes para, desta forma, evitar o desmando, ou então de forma mais ideologizada, a anarquia.

Porém, não existe uma precedência entre a institucionalização do Estado e a participação política, já que ambas se fortalecem ao mesmo tempo, na medida em que a participação engendra e aperfeiçoa as instituições e estas a participação em uma relação simbiótica. O que não invalida o argumento de que a democracia substantiva pressupõe instituições fortes, ou seja, institucionalizadas.

A história do Estado Brasil é uma história de centralização política e administrativa. No Império, em que a base econômica era centrada em um regime escravocrata, centrado no latifúndio, a centralização das decisões de toda a ordem se constituía em uma necessidade para a sobrevivência do próprio regime. Com a adoção da República presidencialista, muda-se o regime, mas não a centralização na dimensão da tomada de decisões políticas e administrativas.

O presente trabalho objetiva revelar os caminhos da centralização *versus* descentralização e do federalismo na construção do pensamento constitucional brasileiro.

Buscará verificar a contribuição de alguns autores brasileiros que tiveram grande importância para a formação do ordenamento jurídico que culminou com a Constituição Federal de 1988 – sem a pretensão de revelar todos os grandes pensadores brasileiros, até porque não caberiam num trabalho sintético de artigo, mas tão somente aqueles que, para a pretensão deste trabalho, foram considerados essenciais.

Para tanto, primeiramente se fará uma definição de Estado, federação e descentralização, posteriormente se abordará o federalismo no Brasil. Partindo para uma visão crítica do federalismo e da descentralização brasileira, serão estudados os efeitos e tipos de centralização política, verificando suas vantagens e desvantagens para finalmente fazer breve conclusão.

## 1 Noção de Estado

Para Zimmermann (2005, p.10) sinteticamente, Estado pode ser conceituado como forma de organização política estabelecida dentro de um território para domínio e regulação de condutas. Informa-nos o referido autor que os mais antigos centros de poder político foram formados há três milênios antes de Cristo e surgiram na Baixo-Mesopotâmia. Neles e nos grandes impérios que surgiram no Oriente não existiam doutrinas democráticas, mas sim a forma monárquica e teocrático-absolutista de governo.

Entendem alguns que o Estado surgiu da tendência natural do homem para a associação; entretanto, para outros, o Estado é produto da luta de classes sem as quais o Estado desapareceria. De qualquer forma, independentemente de sua origem, o Estado é uma realidade sociopolítica incontestável, com personalidade jurídica e autoridade moral que lhe são próprios.

Os três elementos essenciais do Estado são: povo, território e governo. Destes três, o governo incorpora a autoridade política dominante na sociedade. *Lato sensu*, representa o conjunto de órgãos estatais realizadores das funções por intermédio das quais o Estado objetiva os seus determinados fins. Através de dispositivos jurídicos específicos, esse governo promove a política estatal.

Alguns autores preferem acrescentar mais um elemento característico do Estado: a soberania. Carl Schmitt (2007, p. 48-49) entende que o conceito de Estado não é um conceito geral válido para todos os tempos, mas é um conceito histórico concreto que surge quando nascem a ideia e prática da soberania, no século XVII.

Como formas de Estados, estes podem ser simples, mais conhecidos por unitários, e possuem um único órgão de governo político, invariavelmente localizado no poder central, que assume a direção política de todos os negócios públicos. A centralização política não exclui, todavia, algumas formas de descentralização administrativa garantidora da relativa autonomia regional ou local. São exemplos de Estado unitário: França, Itália, Espanha, Portugal, Argentina, México e Venezuela.

O Estado composto envolve a união de duas ou mais entidades políticas. Reconhecem-se quatro espécies de estado composto: união pessoal, união real, confederação e federação. A união pessoal e a união real são tipicamente monárquicas e ocorrem quando dois ou mais estados são submetidos ao governo de um único rei, em virtude de sucessão hereditária. No primeiro caso, os estados conservam sua soberania interna e internacional, ligando-se apenas pela pessoa física do soberano. No segundo caso, existe uma união mais definitiva de dois ou mais estados, conservando cada um a autonomia administrativa, mas formando uma única pessoa jurídica perante o Direito público internacional.

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. Associação de Direito internacional, donde tais Estados permanecem soberanos, mas submetidos por vontade própria ao contrato confederativo.

Na federação, as unidades estaduais somente são reconhecidas através das regras de Direito constitucional interno. Este tipo de estado reparte as competências estaduais em pelo menos dois tipos de níveis verticais de poder.

O Estado-nação corresponde a um longo processo político iniciado nos fins da Idade Média. Na análise deste processo, verifica-se a transformação histórica das formas de poder baseadas na necessidade de acordo entre o rei e a burguesia. Os burgueses comandaram a transição do novo Estado pré-capitalista e impuseram as regras do jogo político, destruindo as barreiras comerciais impeditivas do progresso capitalista contidas no antigo modelo descentralizado do feudalismo. Tal processo abriu caminho para monarquias unitárias, pois, através dos reis, procedeu-

se a integração territorial que livrou os burgueses do pagamento de pedágios e outras taxas aos senhores feudais, além de ter impulsionado o mercado ao seu crescimento e formar o espírito nacional.

O Estado moderno emergiu unificando imensos espaços territoriais e desenvolvendo processos centralizadores adequados aos interesses do rei e da burguesia ascendente. Assim, no século XVII, o sistema dos estados criou a autoridade política individualizada na pessoa do monarca, com poderes coercitivos sobre todos os indivíduos estabelecidos sob a respectiva jurisdição territorial.

## 2 O Estado federal

José L. Magalhães<sup>2</sup> entende que existem várias formas de Estados federais no mundo contemporâneo, e o federalismo não é a única forma de descentralização da organização territorial, sendo que, a partir da década de setenta do século XX, assistimos a um grande movimento em direção a uma acentuada descentralização, com inspirações políticas e econômicas diferenciadas, mas que marcam um caminho trilhado pelos estados democráticos. Importante é ressaltar alguns aspectos a respeito das formas descentralizadas de Estado em relação ao federalismo. O federalismo clássico de dois níveis diferencia-se de outros Estados descentralizados, como o Estado autônomo, regional ou unitário descentralizado pelo fato de ser único, cujos entes territoriais autônomos detêm competência legislativa constitucional ou um poder constituinte decorrente. Assim:

No Estado unitário descentralizado, as regiões autônomas recebem por lei nacional competências administrativas, caracterizando a descentralização pela existência de uma personalidade jurídica própria e eleição dos órgãos dirigentes. Tal descentralização administrativa pode ocorrer em nível municipal, departamental (provincial) ou regional, em um nível ou vários, simultaneamente.

---

<sup>2</sup> MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Democracia local e federalismo. Disponível em: <<http://www.uj.com.br>>. Acesso em: 15 abr. 2009.

No Estado regional, as regiões recebem competências administrativas e legislativas ordinárias, elaborando seu estatuto, sempre com controle direto do Estado Nacional. No Estado autônomo – interessante modelo espanhol da Constituição de 1978 – existe outro modelo altamente descentralizado, em que ocorre descentralização administrativa em quatro níveis, e legislativa ordinária em dois níveis. No Estado federal, os entes descentralizados detêm, além de competências administrativas e legislativas ordinárias, também competências legislativas constitucionais, o que significa que os Estados-membros elaboram suas próprias constituições estaduais sem a intervenção do parlamento nacional para sua aprovação como ocorre no tipo anterior, sofrendo tão somente controle de constitucionalidade posterior, que não caracteriza nenhum tipo de hierarquia entre estados-membros e União.

Entretanto, de todas as formas de Estado, a federativa é a mais complexa delas. Atualmente, contam-se sete estados federais nas Américas.

Na América do Norte: Estados Unidos, Canadá e México. Na América do Sul: Brasil, Venezuela, Colômbia e Argentina. Além dos seguintes Estados: Alemanha, Áustria, Suíça, Rússia, Nigéria, Índia, Paquistão e Malásia.

O Estado federal apresenta algumas características que o identificam:

1. Os membros da federação são entes autônomos para determinados fins estipulados na constituição.
2. A autoridade da federação tanto se verifica em negócios internos como em negócios externos.
3. Seus cidadãos são possuidores de uma mesma nacionalidade decorrente do Estado federal.
4. Os estados estão unidos por um pacto federativo de direito constitucional e não com um simples tratado como na confederação.
5. As decisões da União (poder central) são obrigatórias para todos os Estados membros.
6. O poder central divide-se em Legislativo, Executivo e Judiciário.

7. Os Estados membros não guardam o poder de secessão como na Confederação.
8. Sua unidade é perpétua.

O federalismo surge através da constituição norte-americana em 1787 e reparte as competências estatais entre o poder central e suas diversas regiões.

O federalismo responde à realização do princípio da descentralização vertical e pluralidade democrática. Este fato pode ser verificado na divisão vertical de poderes. A descentralização política e a tendência pluralista tornam este modelo mais democrático. A soberania pertence ao todo. A diversidade resulta em um pluralismo jurídico que admite legislações diferenciáveis às partes específicas de cada região, desde que permitida na Constituição.

A União é pessoa jurídica de Direito público interno e internacional, em que a constituição determina as competências da União e também dos demais entes federativos. A União representa a unidade dos interesses genéricos e exclusivamente nacionais como representantes das relações diplomáticas com outros países.

Os Estados associam-se para a formação de uma vontade geral. No Brasil, surgiram em substituição das províncias quando nosso país se transformou em República federativa e outorgou autonomia estadual. John Calhoun<sup>3</sup> foi um dos primeiros políticos norte-americano a tratar da questão da autonomia estatal. Sua teoria (teoria da nulificação) nega soberania ao Estado federal. Thomas Jefferson postulava que os Estados membros não renunciassesem seu poder soberano em favor da União, mas apenas que o empregassem em benefício da comunhão federativa. *Le Fur* (1896 apud ZIMMERMANN, 2005, p. 50) afirma que:

O Estado federal é um Estado que reúne o duplo caráter de Estado e federação de coletividades públicas de certa natureza de província

---

<sup>3</sup> Projeto Gutenberg, EBook de Observações do Sr. Calhoun da Carolina do Sul sobre o projeto de lei para impedir a interferência de certos agentes federais nas eleições: entregue no Senado dos Estados Unidos da América em 22 de fevereiro de 1839, por John C. Calhoun. Disponível em: <<http://www.gutenberg.net>>. Acesso em: 24 mar. 2009.

autônoma e da de cidadão de uma república; distinguem-se das outras coletividades não soberanas, porque são chamadas a tomar parte na formação da vontade do Estado, participando, assim, na substância mesma da soberania federal.

Segundo Zimmermann (2005, p. 50) os juristas da Alemanha, por outro lado, como Laband e Jellinek que desenvolvem a doutrina da autonomia, afirmam que os estados membros não gozam de soberania, que é atributo da União. A Escola de Viena resolveu dogmaticamente o dilema da Calhoun, representada por Kelsen e Verdross e estabeleceu o entendimento segundo o qual o Estado federal é um Estado segundo o Direito internacional e seus Estados-membros o são, segundo o Direito nacional.

O federalismo concebe como elementos componentes a União e os estados-membros. A recepção do município como elemento integrante e peculiar da federação brasileira forma um exótico sistema federativo tridimensional. Alexis de Tocqueville (2007, p. 71) proferiu a seguinte declaração acerca do município:

É na comuna que reside a força dos povos livres. As instituições municipais estão para a liberdade como as escolas primárias estão para a ciência: põem-na ao alcance do povo. Sem instituições comunais, uma nação pode dar-se um governo livre, mas não tem o espírito de liberdade.

Desta forma, o Estado federal possui a peculiaridade subsidiária de se transformar em agente regulador da convivência harmônica entre grupos territoriais reunidos por um pacto federativo, nacional e perpétuo.

### **3 A descentralização**

Segundo André Régis (2009, p. 1) a evolução do Estado brasileiro foi ao mesmo tempo marcada pelas disputas entre o poder central e as oligarquias regionais, o que resultou num movimento pendular, alternando-se entre a centralização e a descentralização. Cronologicamente, o federalismo brasileiro apresentou as seguintes fases em relação à centralização ou descentralização:

<b>Intervalo</b>	<b>Período Histórico</b>	<b>Centralização/Descentralização</b>
1822-1889	Império	Centralização
1889-1930	República Velha	Descentralização
1930-1945	Era Vargas	Centralização
1945-1964	Redemocratização	Descentralização
1964-1984	Regime Militar	Centralização
1984-1994	Redemocratização	Descentralização
1994-2002	Plano Real	Descentralização
2002-2010	Governo Lula	Descentralização

Desde a independência até o presente governo Lula, incluído aqui o final de seu segundo mandato, o Estado brasileiro viverá 94 anos de governo centralizado e 90 anos de governo descentralizado. Durante o império, o Brasil foi um Estado unitário. O imperador exercia um poder moderador, embora dispusesse de mecanismos para controlar efetivamente a nação, já que o poder conferido ao imperador incluía o de intervir nos poderes Legislativo e Judiciário, além do fato de que, o poder Executivo era exercido pelo próprio imperador.

A resistência à centralização nunca deixou de existir, juntamente com os clamores pela República e abolição da escravatura. Foi, aliás, a união dessas três forças que levou ao fim o regime imperial e o Estado unitário.

Aureliano C. Tavares Bastos,<sup>4</sup> em sua obra “*A Província*”, critica 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, afirmando que esta reforma estava sendo pouco a pouco transformada numa lei administrativa e que renovava a centralização. Faz uma reflexão a respeito do imenso território brasileiro que, dividido em províncias, ostentava em cada uma delas suas características próprias ou seus traços distintivos, como língua e cultura, criticando o fato de se querer apurar estatisticamente em algarismos o fato de as províncias se prenderem ao governo central somente pelo critério geográfico.

<sup>4</sup> Bastos, Aureliano Cândido de Tavares. *A província*. Brasília: Edição fac-similar do Senado Federal. 1997.

Alude que a reforma de 1834 pusera uma restrição, no que a revolução de 1831 dera liberdade. Adverte que a missão daquele reinado era a de sujeitar as províncias ao freio da centralização, que as oprimia e debilitava, impedindo seu crescimento e progresso. Sua última esperança era a reforma do pacto social.

Acreditava que a centralização era fonte perene de corrupção. Criticava todo tipo de centralização, policial, eleitoral ou falta de autonomia judicial; o militarismo da guarda nacional, a administração civil hierarquicamente montada, o governo das províncias preso por mil liames ao governo geral, dependente totalmente da centralização.

Advertia que interesses pessoais, ambição vulgar do domínio, a prerrogativa da realeza, o interesse dinástico que nada cedia às ideias novas jamais poderiam impedir as mudanças sociais, pois jamais a sabedoria foi transmitida como a sucessão do trono.

Um dia, dizia o autor, instala-se a tempestade. Daí por que, no entendimento do autor, era necessário limitar o poder executivo central às altas funções políticas somente. Pois, por melhores que as leis sejam, dominar a nação e a tudo perverter é o que acaba fazendo o governo centralizador.

No capítulo IV do seu livro, o autor observa que não são fraquezas locais e liberdades civis que faltavam à sociedade da época, mas sim, capacidade para exercer um governo livre. Entendia que, se o povo era mal, o governo não poderia ser bom.

O autor admite que não desconhecia a péssima educação histórica do povo brasileiro, que não estava pronto para a liberdade, cercado de perigos as novas instituições, mas caracterizou aquele tipo de governo como déspota, que esterilizou o passado e embaraçava o futuro.

Lembra, entretanto, que depois do que ocorreu em 1789 na política, não havia impossíveis. Adverte que a liberdade do povo excita a responsabilidade, o culto do dever, o patriotismo e a paixão pelo progresso. Em seu entendimento, um povo que possui somente os encargos da civilização sem possuir a correspondente liberdade é um povo paralítico.

Atenta que o governo central exigia que as províncias progredissem, mas lhe tolhia as mãos. Revela que a política centralizadora “matou” (grifo nosso) as províncias, desacelerou seu crescimento. Perdeu com isso a instrução, a imigração, a emancipação, mas também, as estradas, os cais, os vapores, ou seja, o desenvolvimento, o progresso.

Entendia que a centralização negava ao país a capacidade de governar-se por si e o condenava à tutela do governo central. Comparou o que os déspotas fazem no regime centralizador aos senhores de escravos que desmoralizam suas vítimas, alegando que “*estão prestando o favor de educá-las*” (grifo nosso).

Declara que a centralização gera um círculo vicioso, pois toda tutela prolongada produz certa incapacidade, e esta serve de pretexto para sua perpetuação. Pior ainda quando estes tutores são impostos. Afirma que tal tutor sai do meio do povo que se afirma incapaz e ironiza: “que rápida metamorfose sucede a esse homem, de súdito a ente superior, dotado de todas as qualidades de um governante, só porque veste uma farda ou recebe um diploma?”.

Julgava preciso fundar em cada província instituições que eficazmente promovessem o governo local. Àquela época, já advertia que o mau conhecimento do sistema federalista produzia os receios nos conservadores, daí porque achou necessário estudar a organização interior dos Estados Unidos.

No capítulo V, o autor aborda a federação nos Estados Unidos, caracterizando-a como um exemplo de um país que faz verdadeiros cidadãos, ideal de governo cuja sociedade adotou a doutrina da consciência livre e da dignidade humana.

Entendia que o sistema federativo era a maior de todas as forças sociais. Os povos da América do Norte fundaram a federação, “matando a centralização” e deste mesmo modo fariam a Austrália e as grandes potências do futuro.

Explica que nos Estados Unidos o Estado-membro é anterior à União. Cada Estado-membro possui suas próprias leis civis e criminais, organizadas sobre a base democrática, sem uniformidade absoluta.

Desta forma, o governo se rege por instituições provinciais, não por leis nacionais simétricas. Não há lei civil comum, nem eleitoral uniforme. Somente os interesses nacionais são atribuídos ao Congresso ou Poder Federal. Como relações exteriores, declarar guerra e celebrar a paz, manter exército e forças armadas, mas também lhe incumbe a manutenção da unidade nacional.

Observa o autor que todo esse processo não aconteceu da noite para o dia. Adotou o pensamento de Royer Collard, segundo o qual “Não são as constituições tenda levantada para dormir. São apenas abrigos provisórios da democracia em marcha, que as remodelam ou transformam à medida que surgem necessidades novas e o tempo caminha”.

Com esses argumentos, procurou demonstrar que não há motivos que justifiquem o receio da descentralização e seu possível enfraquecimento de poder, pois nos Estados Unidos, raças, línguas e cultos distribuíam-se desigualmente, produzindo sem a uniformidade de leis, sem a unidade de crenças, sem a identidade de línguas a mais robusta república que os séculos já viram. Desta forma, interroga se a autonomia administrativa poderia trazer anarquia ao Brasil, onde subsistem poderosos elementos de unidade moral e social.

Raul M. Horta (1964, p. 13) considera que a autonomia do Estado-membro constitui elemento essencial à configuração do Estado Federal. Para Georges Scelle (1962, p. 45) o Estado federal constitui uma forma de descentralização, e para Burdeau (1953, p. 105), aplicação particular da teoria da descentralização. A autonomia da a medida e a intensidade da descentralização.

Carré de Malberg (1948, p. 169-171) detendo-se na análise do termo germânico (*selbstverwaltung*) indicador de forma de descentralização, ofereceu elementos conceituais mais válidos para fundamentar a descentralização como a ideia da coletividade inferior que se administra por si mesma, embora subordinada a uma coletividade superior, que poderia administrá-la pelos próprios meios se desejasse. O seu título é uma concessão da coletividade superior que autoriza seu exercício. A autonomia, portanto, não é caso de autoadministração ou descentralização.

Georges Burdeau (1953, p. 357-365) rejeitou o pensamento de Malberg e admitiu a inclusão do Estado federal entre as formas particulares da descentralização, rejeitou a qualificação da autonomia para a coletividade local descentralizada e no confronto entre coletividade territorial descentralizada e Estado-membro de Estado Federal. À descentralização não basta autonomia e nem explica a natureza e a competência do titular desta última, na forma federal de Estado.

Por sua vez, Carlo Girola (1929, p. 81) sustentou que a descentralização política é perfeitamente realizável no Estado unitário e que ela se distingue da autonomia política. Duguit (apud HORTA, 1964, p. 26) esclareceu que a autonomia pertencia aos agentes e não aos governantes.

O Estado federal apresenta dois grupos de governantes sobre o mesmo território: os governantes centrais e os governantes locais. Os primeiros são os do Estado federal; os segundos, do Estado-membro.

#### **4 Federalismo no Brasil**

Com a proclamação da República, o Brasil se tornou uma República federativa, que veio a ser conhecida como *República velha*. Este período foi caracterizado pela liberdade das oligarquias estaduais para impor seus interesses em seus respectivos estados sem a interferência do governo central. A descentralização nessa época foi extrema.

Segundo Magno G. Chagas (2006, p. 59), o federalismo foi introduzido no Brasil juntamente com a República em 1889, em substituição ao Estado unitário descentralizado através do decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, que previa que as províncias do Brasil estariam reunidas pelo laço da federação, constituídas a partir dali em Estados Unidos do Brasil.

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. 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 interpenetrações de uma esfera governamental em outra.

No federalismo cooperativo, verifica-se uma forte integração entre governo central e governo dos Estados-membros e pela repartição de competências. O federalismo dual é característica do Estado formado pela doutrina liberal, e o federalismo cooperativo pelas doutrinas sociais atingindo seu ápice no intervencionismo estatal após a Segunda Guerra Mundial.

Uma das consequências do federalismo cooperativo é o fortalecimento da União em detrimento dos poderes dos Estados-membros. A centralização em torno da União surge após a adoção do Estado social e com as desigualdades entre os Estados-membros.

As constituições liberais foram substituídas por constituições que pretendiam regular todos os aspectos relevantes da vida social e impor ao Estado uma maior intervenção no domínio econômico.

Assim, são exemplos deste modelo, a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919. No Brasil, esta mudança se fez realidade a partir da Constituição de 1934, que sepultou o modelo dualista, de cunho segregacionista e inaugurou o federalismo cooperativo.

O Estado federal visa a possibilitar a unidade na diversidade. O primeiro fator – a unidade – leva à centralização; enquanto o segundo – a diversidade –, leva à descentralização.

Segundo o Ministro Celso de Mello:<sup>5</sup>

O Estado federal exprime no plano da organização jurídica, a síntese que decorre de dois movimentos que se antagonizam: a tendência à unidade ou centralização que se rege pelo princípio unitário e a tendência à pluralidade ou descentralização que se funda no princípio federativo. Do maior ou menor equilíbrio entre esses dois princípios resultará um tipo diverso de Estado Federal. Assim, autonomia dos Estados-membros se caracteriza em auto-organização, autogoverno e autolegislação.

---

<sup>5</sup> In: RTJ 146, p. 396.

Rosah Russomano (1965, p. 39) entende que nosso Estado federal teve suas origens no desencadeamento de um movimento histórico nacional do qual adveio a descentralização do antigo Estado unitário constituído pelas províncias. Quando a corte de Lisboa procedeu à divisão do território brasileiro em capitanias hereditárias, traçou um esboço das futuras províncias e delineou o esboço dos Estados-membros.

Estabeleceu desde aquela época, uma descentralização favorecida pela distância entre elas. Uma capitania não interferia nas outras características do federalismo, daí porque entendeu que o federalismo é um fenômeno de todo nosso passado.

E, na realidade, as circunstâncias políticas, sociais, geográficas e econômicas do nosso país já naquela época não se coadunavam com a estrita centralização. Portanto, ela não se sustentaria por muito tempo, embora isso fosse de interesse de alguns políticos e detentores de algum tipo de poder, e que só prevaleceu até o fim da monarquia.

As diferenças existentes em cada província, por fatores estruturais, geográficos, culturais, sociais e econômicos, particularizam cada uma delas traduzindo sua identidade. Desta forma, despertou em cada uma delas, um espírito autonomista, particularista, que encontrava na federação guarida e conforto. Esse sentimento foi gradativamente se impondo como uma necessidade para se extravasar nas revoluções, guerras civis e em reivindicações regionalistas.

O unitarismo não se harmonizava com nossas exigências e realidades. Simbolizava um óbice à evolução política que se dirigia rumo à federação, mas não foi suficiente para barrar a tendência descentralizadora e se corporificou na confederação do Equador, considerado berço histórico da fórmula federativa presidencial.

Apesar das tentativas de barrar o movimento descentralizador que sacrificava vidas, como a de Frei Caneca, a corrente federalista prosseguiu em oposição frontal ao centralismo da Constituição de 1824. No plano político, os anseios federalistas acirraram-se em 1831 quando D. Pedro I abdicou do trono em favor de seu filho, D. Pedro de Alcântara.

Instaurada a regência, logo se tratou de fazer as reformas pretendendo fortalecer as províncias, assegurando a descentralização. Quando tal pretensão foi transformada em projeto e remetido ao Senado para sua aprovação, trouxe uma nova determinação: “O Governo do Império do Brasil será uma Monarquia federativa” (RUSSOMANO, 1965, p. 41).

A descentralização que se pretendia deferir às províncias foi recusada. A situação ficou difícil. A reforma constitucional que se pretendia não atingiu seus objetivos. Os legisladores foram levados à transação cristalizada na lei de 12 de outubro de 1832. Surge o Ato Adicional de 12 de agosto de 1834.

Estabeleceu-se 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.

Retornou-se ao unitarismo e à excessiva centralização que exacerbou os ânimos e agravou a situação que findou com a revolta que pôs fim a menoridade de D. Pedro II. O ideal descentralizador haveria de se transformar em expressiva realidade a ponto de o partido liberal-radical inscrever a descentralização em seu programa, expondo-a, analisando-a, defendendo-a na eloquência de Silveira Martins (RUSSOMANO, 1965, p. 43).

Posteriormente, o golpe de 15 de novembro de 1889 varreu de nosso solo definitivamente a Monarquia e implantou a República. A decisão de se tornar uma República federativa partiu da vontade soberana da nação que naquele tempo detinha o poder de fazer tal declaração, repetindo-se a declaração nas constituições posteriores.

A Constituição de 1891 dotou os Estados-membros de extrema autonomia, de sorte que agiam como se fossem soberanos e acentuou o predomínio dos Estados-membros mais importantes (São Paulo e Minas Gerais) sendo garantido à União seu predomínio e autoridade através da intervenção federal.

Em face desse poder, diversas arbitrariedades eram cometidas. Os Estados-membros, como medida de defesa, vieram a possuir verdadeiros exércitos permanentes que simbolizavam novas ameaças à unidade nacional.

Segundo André Regis (2006, p. 3-5) 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.

A integração nacional era precária, diminuindo a capacidade do poder central de intervir nos Estados-membros (estados) ou de impor suas decisões. O poder central era quase impotente diante de assuntos internos dos estados. A política nacional era dominada pelos estados mais ricos da federação, ou seja, São Paulo e Minas Gerais.

Por um acordo tácito, esses estados se revezavam na Presidência da República, um arranjo apelidado de “política do café com leite”, por serem os maiores produtores de café e leite, respectivamente.

Foi uma época de fraudes eleitorais, o voto secreto inexistia. Durante quatro décadas, o poder central não exerceu qualquer poder sobre as unidades regionais, situação que se modificou com a revolução de 1930 levando Getúlio Vargas ao poder. Começava o período da República Nova.

Para Russomano (1965, p. 48) o excesso do federalismo passou a caracterizar nossa estrutura estatal trazendo males frontalmente combatidos na órbita política e doutrinária. Até mesmo Ruy Barbosa, ardoroso defensor da descentralização e federalismo, não aprovou o modelo de federalismo que estava se formando em nosso país, sugerindo sua revisão no texto supremo.

A revisão alterou o caráter de nosso federalismo, restringindo a autonomia dos Estados-membros em prol da competência da União o que trouxe de volta a centralização. Trouxe consigo novas convicções sociais, como a regulamentação das atividades econômicas em forte tendência centrípeta.

A guerra de 1914-1918 feriu de morte a Constituição de 1891, que, inspirada com as realidades daquela época não mais se adequava às novas realidades do liberalismo dominante que tanto preocupava juristas e legisladores.

A feição liberal dominava naquele momento e não resistiu ao impacto de suas exigências para ser substituída, após 1930, pela

Constituição de 1934, inspirada na Constituição de Weimar. Surge em larga escala a figura do Estado intervencionista, amputando a competência dos Estados-membros, simbolizando o fim do federalismo dual.

A era Vargas teve dois períodos distintos (1930-1937 e 1937-1945). Levou o país a mudanças radicais na organização estrutural do Estado. Promoveu lentamente a centralização, tornando-a mais intensa do que na época do Império.

O Estado Novo (1937-1945) criou grandes obstáculos para as oligarquias estaduais. O presidente teve todo o poder político nas mãos, e o Brasil nem foi democrático nem federativo. Oficialmente, o Brasil era uma federação (Constituição de 1937); na prática, contudo, o país era um estado unitário. O governo central negociava constantemente com as elites regionais. Nesse passo, diminuía-se a autonomia estadual e aumentava-se a autonomia municipal, colaborando com o descenso do federalismo. Mas não teve forças para resistir ao ditatorialismo que se espalhava pelo mundo e que veio projetar-se em nossas fronteiras.

O golpe de 1937, com a Carta de mesma data, iniciou o “Estado Novo” em que se consagrou a hipertrofia do poder executivo, esmagando-se as franquias individuais. Nossa organização estatal viveu um interregno unitário.

Apesar de a Carta de 1937 estabelecer o Estado federal, ela somente existia no papel, pois o que tínhamos em realidade era um unitarismo descentralizado, caracterizado pelo Decreto-lei n. 1.202 de 8 de abril de 1939 e que tornou os Estados-membros verdadeiras coletividades territoriais descentralizadas, sob controle e fiscalização do chefe do Poder Executivo. O ano de 1945 marcou o término da ditadura, em 1946, uma nova constituição abraçou o federalismo em sua forma original.

O retorno à democracia somente ocorreu após a Segunda Guerra Mundial que culminou com a Constituição de 1946. A pressão para descentralizar era tremenda e com a nova Carta os estados ganharam maiores poderes políticos e fiscais. No entanto, o governo não durou.

O sistema funcionou relativamente bem em três dos quatro mandatos presidenciais, ou seja, o de Dutra (1946-1951), o de Vargas (1951-

1954), e o de Juscelino (1955-1961). Jânio Quadros, após espetacular vitória nas urnas de 1960, renunciou em agosto de 1961. Seu vice, João Goulart que não contava com a simpatia dos parlamentares e nem dos militares, deparou-se com um Estado parlamentarista, tendo Tancredo Neves como primeiro Ministro, o que reduziria drasticamente os poderes presidenciais.

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-se aos sindicatos e aos subalternos das Forças Armadas.

O golpe militar de 1964 suspendeu as liberdades democráticas e a descentralização. Nos vinte e um anos seguintes, o país viveu um regime militar, novo período de centralização política e fiscal marcada pela reforma tributária de 1966/1967.

Dez anos depois, o regime militar brasileiro começou a implantar a redemocratização. Os governadores lentamente recuperavam seus poderes e em 1982 as eleições diretas para o governo estadual consolidaram maior autonomia aos estados. As antigas restrições orçamentárias foram removidas.

Com o fim do regime militar em 1985, as pressões dos estados dispararam uma nova descentralização do poder entre os estados da federação. O pensamento dominante na Assembleia Constituinte de 1988 era de que a democracia somente poderia ser consolidada e desenvolvida por meio da descentralização política e fiscal e que os avanços da cidadania seriam um passo necessário nesse processo.

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 os municípios poderes fiscais, legislativos e administrativos, criando uma nova esfera de autonomia.

É consenso entre os analistas que esse fato deu-se em virtude da abertura política dada aos governadores, já que foram eleitos

diretamente pelo povo em 1982. Nas eleições estaduais seguintes (1986), o envolvimento popular foi extraordinário. O presidente José Sarney, enfraquecido, foi incapaz de evitar o aumento da autonomia fiscal dos governadores e meramente ratificou a situação (REGIS, 2006, p. 6).

Na visão do autor, a redemocratização ocorreu devido à perda de controle do governo federal sobre a economia. A forte descentralização sem freios significou efetivamente que o poder central era incapaz de controlar a economia nacional.

Estados e municípios foram fortalecidos e, com isso, o Brasil se tornou um dos países mais descentralizados do mundo. Desde 1988, foram criados mais de 1.200 municípios por causa da facilitação trazida pela Constituição de 1988 (REGIS, 2006, p. 7).

A descentralização trouxe consigo grandes distorções financeiras, ocasionando que uma maioria sobreviva à base das transferências dos Estados-membros e da União.<sup>6</sup> Além disso, a descentralização política que acompanhou o aumento das receitas municipais reduziu a importância dos governadores, pois os prefeitos passaram a deles depender menos deles, e a ter uma relação mais próxima com o Palácio do Planalto.

André Regis (2006, p. 27) esclarece que, como o federalismo é o sistema de governo no qual cada unidade federativa desfruta de poderes e autonomia sem a intervenção de outras entidades, alguns autores entendem que somente a democracia preenche os requisitos para o estabelecimento de uma federação, pois, em apenas regimes democráticos, os poderes executivo, legislativo e judiciário são suficientemente autônomos para prover as unidades federativas de controle exclusivo sobre suas respectivas áreas de atuação.

O mesmo autor considera que o federalismo brasileiro atual sofreu mudanças significativas principalmente pelos seguintes motivos:

- Fim da inflação com o plano real.
- Situação caótica dos estados.

---

<sup>6</sup> A Emenda Constitucional nº 15 modificou as exigências para a criação de novos municípios com a necessidade de estudo da viabilidade e lei complementar federal.

- Eleições livres para os cargos executivos e legislativos.
- Apoio a FHC na maior parte dos estados brasileiros e no Congresso.
- Crises internacionais.
- Influência de organizações internacionais, como o FMI.

Para o autor, o Plano Real foi uma arma poderosa que permitiu a FHC ganhar votos e seus opositores sofreram uma grande derrota. Ficou evidenciado que, sem o Plano Real, FHC jamais teria sido reeleito. O Plano Real apresentava uma dimensão econômica que garantia estabilidade, e FHC tratou de mostrar que o plano dependia da permanência de seu criador no poder. A imagem do Real foi usada a exaustão. Os aniversários do plano eram celebrados com a introdução de novas moedas e cédulas. O Real atendeu aos interesses do pobre e da classe média, mas não agradou a oposição que sabia que não chegaria ao poder se o plano fosse um sucesso.

Ainda segundo André Regis (2006, p. 104), analisando os casos do Brasil e da Argentina, pode-se perceber que a democratização dos estados federativos promove a descentralização. Na década de 1990, os dois países implementaram as reformas neoliberais dirigidas às privatizações e a criação de transparência em políticas fiscais, aumentando o poder do governo central.

Após a Independência da Argentina em 1816, em relação à Espanha, cujo tema de discórdia era exatamente o grau de autonomia das províncias, consolidou-se a democracia naquele país. Os estudiosos declaram que o caso argentino dá suporte à ideia de que a descentralização fiscal é uma consequência da descentralização política. Durante regimes militares, as receitas foram centralizadas.

## **5 Visão crítica do federalismo e a descentralização no Brasil**

Segundo Paulo Bonavides (2004, p. 338), 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.

Para o ilustre constitucionalista, as desigualdades e desequilíbrios regionais e sociais são aspectos cruciais para a temática do federalismo brasileiro. Entende que não se deve acabar com o federalismo em si, já que perpétuo e indissolúvel é (art. 60§4º da CF/88); mas sim, com a composição dualista do sistema (União/Estado-membro) por lhe estorvar os mecanismos funcionais debaixo do constante açoite de uma realidade nacional perante a qual o modelo já exaurido, curva-se impotente, contraditório, ultrapassado. Em outras palavras, a realidade de que o país federal se acha de todo divorciado (BONAVIDES, 2004, p. 339).

Para o autor, os preconceitos doutrinários e as praxes esclerosadas do federalismo clássico fazem a remoção do atual modelo ficar cada vez mais penosa e complicada. O modelo de federalismo brasileiro nos desvia das verdades e das soluções conducentes a uma solução da crise que envolve a Federação, embora essa solução se vislumbre na própria Constituição de 1988, apontando como solução o federalismo regional.

O federalismo que temos é assim uma contradição profunda com as velhas aspirações descentralizadoras, propagadas pelo sentimento nacional, e que estão na alma de nosso povo, na memória de nossas origens, nos acontecimentos que marcaram nossa Monarquia, atravessando a Primeira República, vítima da truculência das intervenções federais nos Estados-membros (BONAVIDES, 2004, p. 339).

Entende o autor, que as sementes do federalismo foram plantadas no solo pátrio na Revolução Pernambucana de 1817, antes da Independência; no 2º projeto apresentado no Rio de Janeiro em 1823; na Confederação do Equador, em 1824; no Projeto que em 1831 o partido liberal mandou ao Senado para reformar a Constituição do Império, a federação monárquica

que depois originou o Ato Adicional de 1834 e em tantos outros fatos que culminaram com o Decreto de 15 de novembro de 1889 da lavra de Rui Barbosa (BONAVIDES, 2004, p. 341).

A República, que trouxe a Federação, nasceu dos braços da ditadura e do golpe militar desferido por Deodoro da Fonseca no Campo de Santana, que apenas trouxe transformação de nome. Nascendo enfermo, cresceu raquítico, eivado de contradições e impurezas centralizadoras que lhe desfiguraram a imagem; açoitado de ameaças autocráticas.<sup>7</sup> Era um governo total sobre a sociedade e unitarista<sup>8</sup> gerador de injustiças e ressentimentos.

Aos olhos do autor, a única solução possível seria a adoção do federalismo por regiões. Enfatiza que a regionalidade tomou o grau hierárquico que a colocou já no patamar mais alto da constituição. É matéria principal que compõe a nobre Lei maior. Não é apenas uma parte do corpo da constituição, mas sim, sua essência; não pode sofrer nenhum tipo de derrogação nem mesmo via emenda por força do art. 60 §4º, inc. I da CF/88.

Para o autor, este princípio é somado a outro, redutor das desigualdades regionais previsto como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º, inc. III), como princípio geral da atividade econômica, prevista no art. 170, inc. VII que reiteram o entendimento de pilares da constituição em vigor.

Esse entendimento leva o autor a concluir que a própria constituição declara o remédio capaz de solucionar o problema do federalismo brasileiro, bastando refazer a federação brasileira adaptando-a 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

---

<sup>7</sup> Poder supremo, absoluto, ilimitado, irresponsável com relação a qualquer instituição terrestre e dado somente por Deus.

<sup>8</sup> Doutrina que preconiza a união de uma entidade política composta de pequenas regiões, extinguindo-as ou transferindo o poder para o governo central. Um estado unitário normalmente tem uma legislatura unicameral.

pirâmide normativa, tal infringência omissiva é passível de ação direta de constitucionalidade por descumprimento de preceito fundamental.

Para o autor, a região é peça básica de nosso sistema federativo ainda que em termos formais não faça parte da federação brasileira. Para que este fato ocorra, entende o autor que tanto pode ser realizado pela via judicial como legislativa.

Salienta que a hipertrofia do poder central abre caminho ao desmembramento e não ao federalismo regional. A necessidade do crescimento livre e independente de cada uma das partes componentes de uma comunhão social é imperiosa, pois, se não for respeitada, cria um sentimento de patriotismo local separatista e começa a desenhar contornos de uma Nação nova.<sup>9</sup>

Entusiasmado, o autor declara que, muito em breve, o Brasil será um Brasil de regiões, mas que não basta regionalizar, urge também desenvolver. Há também a necessidade de fazer um planejamento dos organismos regionais para a preparação desse tipo de federalismo proposto pelo autor.

Para tanto, lembra que o Brasil imperial viveu uma organização extremamente unitária e centralizadora. Movimentos de rebeldia com repercussão partidária no seio da corrente liberal registraram-se em várias partes do país, mas não lograram efeito imediato. Somente a partir do advento da República a solução descentralizadora e federativa ergueu-se (BONAVIDES, 2004, p. 361-362).

Entretanto, desde seu berço, o federalismo brasileiro trouxe o germe 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. Centralização esta que se apoiava na Carta de 1824 outorgada por D. Pedro I. Posteriormente,

---

<sup>9</sup> Joaquim Nabuco, discurso proferido na Câmara de Deputados em 14 de setembro de 1885. Nas palavras de Paulo Bonavides:

“Para este gênio do tribuno pernambucano: Não se trata de criar diversas pátrias, mas de fortalecer o sentimento da pátria; não se quer destruir a unidade moral de nosso povo, tão fortemente acentuada, mas ao contrario, fazer com que esta unidade corresponda ao apreço do valor da nossa nacionalidade.”

foi abrandada pelo Ato Adicional de 1834 e novamente reativada com a Lei de Interpretação do Ato Adicional de 1840.

Em 1889, ao serem elevadas à categoria de Estados, as províncias receberam uma dádiva do poder central: o de possuírem nova forma de organização política. Quando se deu a proclamação da República, estávamos mais amadurecidos para a descentralização política municipal do que na faixa provincial.

A realidade municipalista, constitutiva e tradicional, cujos efeitos poderiam ter sido fecundos para caracterização de uma genuína federação no Brasil foi desprezada. Os municípios foram esquecidos e condenados ao abandono, definhando em prestígio, progresso e influência (BONAVIDES, 2004, p. 362-363).

Segundo o autor, o federalismo outorgado pela constituição republicana jamais pôde libertar-se do vício centralista que haveria de corrompê-lo e que entraria na medula do sistema. Introduzida a federação na República, o centralismo cedeu lugar à nova fórmula política de Estado, em bases federativas.

Pelo 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.

Tal 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, à requisição dos respectivos governos; assegurar a execução das leis e sentenças federais.

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, criando situações de insolvência e perplexidade do sistema.

As inconstitucionalidades nas Cartas políticas estaduais eram alarmantes. Grande era o volume de intervenções federais com deposição

militar dos governadores até por uma questão de fundo, ou seja, demonstrar sua hegemonia política.

Para o autor, o pretexto para esse intervencionismo e o desejo de se intrometer exorbitantemente nas decisões políticas e administrativas do Estado-membro em observação, era a consolidação da República, posteriormente, o combate das oligarquias e o respeito aos princípios federativos vigentes.

Desde a Revolução de 1930 e as seguintes constituições, o Brasil ingressou em uma segunda fase: a fase econômica do federalismo pátrio. A intervenção federal ficou obsoleta, pois, aos estados melhor compreenderam seus deveres constitucionais.

Foi uma fase em que os estados suplicavam ao poder central a intervenção econômica, os investimentos, os incentivos, os subsídios sem nenhuma consciência do sacrifício e tributo que significava a contrapartida política, arrasando-lhes com o ônus da sujeição econômico-financeira, esfrangalhada autonomia constitucional e federativa. A mobilização de recursos financeiros e o volume e destinação das receitas tributárias assumem importância crucial para a sustentação da pequena parcela do poder autônomo.

A terceira fase do federalismo brasileiro parece instaurar-se no fenômeno agregativo potencializado nas regiões. O autor considera que nesta fase será possível conseguir ultrapassar a crise federativa brasileira, pois é resultante de uma agregação espontânea de interesses.

Para Paulo Bonavides (2004, p. 417), a atual crise é tríplice: econômico-financeira, política e social que compromete o conceito de soberania, ainda que tal fato possa ter decorrido pela falta de sensibilidade federativa, que jamais possuímos.

Dois princípios regem o federalismo: autonomia e participação. A autonomia concorre para manter a descentralização. O segundo, para garantir a união, mas descentralização e união fundadas sempre no consenso, na legitimidade, na consciência cooperativa.

Sem autonomia constitucional 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.

Montesquieu, ao teorizar o princípio da separação dos poderes, foi o primeiro federalista da idade moderna. O Espírito das Leis é a profecia do sistema representativo, da liberdade democrática e do Estado de Direito. Segundo Paulo Bonavides (2004, p. 431), razão de sobra teve Lord Acton para escrever: “Todo poder corrompe, e o poder absoluto corrompe absolutamente”.

José L. Magalhães<sup>10</sup> considera que, mediante análise dos artigos 21 a 24 da Constituição Federal de 1988, nosso federalismo é o menos descentralizado. Considera um modelo centrífugo<sup>11</sup> e absolutamente inovador ao estabelecer um federalismo em três níveis, incluindo o município como ente federativo e, portanto, com um poder constituinte decorrente.

Deste fato, decorre que podem elaborar suas constituições municipais chamadas de leis orgânicas, auto-organizando seus poderes legislativos e executivos sem que seja possível nenhuma intervenção do legislativo estadual nem federal para sua aprovação, submetendo-se apenas ao controle de constitucionalidade posterior.

Alguns autores rejeitam a descentralização em três níveis pela ausência de representação no Senado, pelo fato de não haver uma união histórica de municípios e ausência de poder judiciário municipal. Entretanto, tais argumentos são considerados frágeis diante das características essenciais do federalismo que diferem esta forma de Estado das outras formas descentralizadas, ou seja, a existência de um poder constituinte decorrente ou de competências legislativas constitucionais nos entes federados.

A nossa história explica o federalismo centralizado que, para aperfeiçoar-se, deve buscar sempre a descentralização. Não se pode negar

---

<sup>10</sup> MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Democracia local e federalismo*. Disponível em <http://www.uj.com.br>.

<sup>11</sup> Movimento constitucional em tensão, com um movimento político e cultural centrípeto em nossa história.

nossa história, mas podemos trabalhar nela para o futuro a fim de se obter estados mais descentralizados e mais democráticos. Apesar dos avanços da Constituição de 1988, o número de competências destinadas à União em detrimento dos estados e municípios é muito grande, grave distorção que tem raízes no autoritarismo que tomaram conta da América Latina na década de 1990 com a penetração do modelo neoliberal. Centralizar nosso federalismo é transformá-lo em estado unitário descentralizado, o que seria conduta inconstitucional.

Gustavo de Paiva Gadelha (2007, p. 323-346) entende que o modelo federativo atual não atende às necessidades dos entes federados, caso em que a realidade se distancia da teoria. O federalismo centrífugo foi importante para a manutenção da unidade nacional e a preservação de suas diversidades.

A cultura exploratória do Brasil imperial fez surgir uma pontualidade regional no desenvolvimento econômico social com polos separados e tendentes à autossuficiência. Neste sentido, foram importantes e marcantes as influências do poder local na definição estrutural de cada estado, alcançadas com a divisão do território em capitânicas hereditárias, de modo que as decisões e interesses locais se amoldavam às conveniências e anseios dos capitães donatários e senhores de engenho.

Os estados descentralizados se preocupavam com seus interesses particulares sem observar o bem da coletividade. Em parte do Nordeste, por exemplo, desenvolvia-se o setor açucareiro e a cultura de subsistência com características menos aristocratas e escravistas. Percebe-se que a descentralização administrativa dos entes locais foi um fator preponderante ao incremento da forma federativa.

## **6 Vantagens e desvantagens da centralização**

Segundo Paulo Bonavides (2008, p. 165-167), o Estado centralizador cede quando se depara com modalidades descentralizadoras e democráticas.

Para Orestes Ranelletti (1956, p. 147), a centralização surge em decorrência de alguns fatos sociais, como a preponderância política de um Estado sobre os demais, resultando a incorporação ou absorção; fusão

de Estados-membros, passando de Estado composto a Estado unitário; dissolução de Estado composto que se parte em vários Estados unitários.

A centralização abrange as seguintes formas: centralização política, centralização administrativa, centralização territorial e centralização material. Da centralização, vislumbram-se vantagens e desvantagens.

São vantagens a extensão de uma só ordem jurídica, política e administrativa em todo o país, o considerável fortalecimento da autoridade, que tanto se implanta como se mantém com mais facilidade onde ocorre o centro de poder, o reforço do princípio da unidade nacional.

Como desvantagens, o autor cita a ameaça sobre a autonomia criadora das coletividades, a sobrecarga de responsabilidades no poder central, que conduz à paralisação dos direitos *self – government*,<sup>12</sup> diminuindo, assim, o interesse por tudo quanto concerne à matéria pública; atrofiando a iniciativa local, retarda a decisão de assuntos administrativos dentre tantas outras desvantagens.

A descentralização compatível com o Estado unitário seria a descentralização administrativa, obviamente porque há centralização política, enquanto na descentralização administrativa existem meras faculdades derivadas, delegadas, oriundas do poder central que transmite determinada parcela de seu poder às coletividades territoriais, conservando intacta a tutela de sua competência.

Alexis de Tocqueville (2005, p. 98-102) entende que há duas espécies de centralização: a centralização governamental que diz respeito a alguns interesses, comuns a todos, como leis gerais e as relações com estrangeiros; e a centralização administrativa que diz respeito a interesses específicos como os empreendimentos comunais.

O autor acredita que a centralização administrativa debilita os povos que a ela se submetem porque tende a diminuir entre eles o espírito de

---

<sup>12</sup> Aqueles direitos que são confiados à sociedade, à realidade, aos costumes, ou seja, aqueles direitos que naturalmente vão se concretizando no seio social ou aqueles que dão a oportunidade ao povo de participar das decisões políticas e administrativas da nação, de forma cooperativa.

cidadania. No entanto, ela consegue reunir em determinada época e em certo lugar todas as forças disponíveis da nação.

Entendeu que a centralização administrativa fazia triunfar o povo no dia de combate, mas enfraquecia a potência, não contribuindo para a prosperidade duradoura de um povo.

Acreditou que a centralização necessária para a prosperidade de um povo seria a governamental. Que a centralização só administra melhor as localidades quando o poder central é esclarecido e as localidades são servientes; entretanto, quando o povo é esclarecido, vigilante de seus interesses e acostumado a pensar sobre eles, tal não acontece. Melhor é deixar que as forças coletivas produzam o bem-estar social do que a autoridade do governo. Para o autor, um poder central, por mais esclarecido que fosse, não poderia abraçar todos os detalhes da vida de um grande povo.

Segundo Abrucio (2006, p. 84), o fascínio causado pela 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.

O crescimento do municipalismo no Brasil nos anos de 1980 é um exemplo da alta receptividade social da descentralização. A ideia é a de que, quanto maior for a aproximação do governo local com sua população, mais democrática e eficaz será a administração local, suprimindo as necessidades específicas de cada município. Assim, o aumento da eficiência e eficácia é também citado como outra vantagem da descentralização.

Por outro lado, os governantes locais teriam a possibilidade de maior autonomia decisória, encontrando soluções mais criativas de acordo com as peculiaridades de cada município.

Abrucio (2006, p. 86) adverte que é necessário equacionar cinco questões fundamentais no processo descentralizador: 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.

## Conclusão

Desde o seu nascimento, a federação brasileira teve dificuldades para responder corretamente aos anseios desse tipo de organização política. Nota-se que os estados vêm procurando aprofundar suas estratégias para descentralizar e regionalizar aumentando as parcerias com os municípios e com a criação de instrumentos que melhorem a ação dos Estados na realização de seus objetivos ao longo de seus territórios.

A partir da redemocratização, apostamos em um novo modelo político-administrativo que buscasse reverter a tendência centralizadora, autoritária e tecnocrática que marcou nossa história em prol de uma gestão mais democrática e efetiva, capaz de satisfazer os anseios dos cidadãos brasileiros cansados de verem seus direitos mais ínfimos sufocados pela política centralizadora que sempre os oprimiu.

A Constituição brasileira de 1988 evidencia uma estrutura de poder fundada na pluralidade e na diversidade, no equilíbrio, independência e complementariedade, na regionalidade, na localidade, na negociação permanente entre os centros de poder e na diminuição das desigualdades regionais. Esses princípios constitucionais nos revelam que os conflitos e antagonismos fazem parte de nosso sistema federativo.

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; afinal quem detém o poder jamais deseja perdê-lo total ou parcialmente.

Processos históricos mais recentes como o municipalismo brasileiro com seu viés descentralizador podem ser perceptíveis no orçamento participativo que indica maior aproximação entre governo e cidadãos, assim como também possibilita maior responsabilidade dos governantes.

A velocidade das informações obtidas pelos mais variados meios e a criação de debates e mecanismos mais efetivos de fiscalização governamental tornaram possíveis uma maior participação da população diretamente interessada da administração pública de seu município, estado e nação, integrando-o a nível internacional.

A descentralização, outrora apontada como essencial por Aureliano Tavares Bastos e tantos outros ilustres pensadores brasileiros que formaram a nossa atual consciência política, hoje nos revela mais uma vantagem: aumento da eficiência e da eficácia avaliada na qualidade da gestão pública.

Conclui-se que descentralizar é preciso para que haja maior participação da população, corrigindo desta forma o modo errôneo como o federalismo penetrou em solo pátrio. A tarefa não é impossível, basta apenas que haja políticos detentores desta consciência. Cabe-nos a tarefa de revelar os erros do passado e corrigi-los no presente para que o futuro seja glorioso e nossa pátria mãe gentil se torne realmente pátria amada Brasil.

## **Referências**

- ABRUCIO, Fernando Luiz. 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.
- ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. *Historia constitucional do Brasil*. 6. ed. Brasília: OAB Editora, 2004.
- BASTOS, Aureliano Cândido de Tavares. *A província*. Brasília: Edição Fac-Similar do Senado Federal. 1997.

BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria do estado*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_. *A constituição aberta*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_. *Ciência política*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, Senado, 1988.

BOURDEAU, Georges. *Traité de science politique*. Tomo II. Paris: LGDJ, 1949.

CHAGAS, Magno Guedes. *Federalismo no Brasil*. São Paulo: SAFE, 2006.

DUGUIT, Leon. *Traité de droit constitutionnel*. 3. ed. v. 3. Paris: Bocard, 1926.

GADELHA, Gustavo de Paiva. *Federalismo brasileiro: Da retórica à realidade*. Revista do TRT 13. Região, v. 15, n. 1, 2007.

GIROLA, Carlo. *Teoria del decentramento amministrativo*. Turim: Fratelli Bocca, 1929.

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

\_\_\_\_\_. *Autonomia dos estados-membros no Direito constitucional brasileiro*. Belo Horizonte: Estabelecimentos Gráficos Santa Maria, 1964.

MALBERG, R. Carré de. *Teoria general del estado*. México: Fundo de cultura econômica, 1948.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Democracia local e federalismo*. Disponível em: <<http://www.uj.com.br>>. Acesso em: 15 abr. 2009.

MAQUIAVEL. *O príncipe*. 4. ed. São Paulo: Martin Claret, 2007.

MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. São Paulo: Martin Claret, 2007.

RANELLETTI, Orestes. *Instituzioni di Diritto pubblico*. 5. ed. Milão: Padova, 1966.

REGIS, André. *Novo federalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

RUSSOMANO, Rosah. *O princípio do federalismo na constituição brasileira*. São Paulo: Livraria Freitas Bastos S. A, 1965.

SCELLE, Georges. *Précis de droit de gens*. v. 1. Paris: Recuelli Sirey, 1932.

SCHMITT, Carl. *Legalidade e legitimidade*. São Paulo: Del Rey, 2007.

TOCQUEVILLE, Alexis. *A democracia na América*. Livro I – leis e costumes. 12. ed, São Paulo: Martins Fontes, 2005.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lúmem Juris, 2005.

*Enviado em: 07/2009*  
*Aprovado em: 10/2009*