

BREVES ESTUDOS SOBRE FEDERALISMO BRASILEIRO

Marcus Firmino Santiago¹

Sumário: Introdução; 1. Noções iniciais sobre federalismo e outras formas de Estado; 1.1. Características básicas dos Estados federais; 2. Origem e formação do modelo federativo; 3. Nascimento do Estado federal brasileiro; 4. O momento atual das federações; 4.1. Federalismo clássico e contemporâneo: transformações; 4.2. Relações federativas e governabilidade; Conclusão; Referências.

Resumo: Dentre as formas de organização administrativa dos Estados, o federalismo apresenta-se como uma alternativa que pretende conciliar unidade com autonomia, permitindo a convivência de ordens políticas e jurídicas distintas e complementares. Este artigo se propõe a analisar os elementos caracterizadores deste modelo organizativo, apontando-lhe características, origem histórica e peculiaridades do sistema federativo brasileiro. Tendo por base estes elementos, traça o perfil atual dos sistemas federativos, que experimentam mudanças a partir da expansão do Estado social e dos direitos fundamentais, e aponta alguns dos desafios contemporâneos que enfrenta.

Palavras-chave: Federalismo; Estado; Poder político.

BRIEF STUDIES ON THE BRAZILIAN FEDERALISM

Abstract: One of the forms of administrative organization, States federalism presents itself as an alternative it intends to

¹ Doutor em Direito do Estado – UGF/RJ. Professor do Curso de Mestrado em Direito do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP. Advogado.

reconcile unity with autonomy, allowing the coexistence of different and complementary legal and political orders. This article intends to analyze the elements that characterize this organizational model, pointing features, historical origin and peculiarities of the Brazilian federative system. Based on these elements, traces the current profile of federal systems, which experience changes from the expansion of the welfare State and the fundamental rights, and points out some of the contemporary challenges facing.

Keywords: Federalism; State; Political power.

INTRODUÇÃO



Em tempos recentes, o debate conceitual acerca do federalismo tem perdido fôlego, não se encontrando obras de peso que sobre o tema se debrucem. Este silêncio teórico, contudo, não reflete a realidade de transformações e dificuldades que este modelo de organização política estatal vem enfrentando.

De fato, as últimas décadas assistiram ao surgimento de uma nova forma de Estado, que se vem consolidando em alguns países – o regionalismo – e busca conciliar elementos dos dois sistemas conhecidos e correntemente aplicados: o federalismo e o unitarismo. A adequada compreensão de fenômenos como este, por certo, demanda um conhecimento prévio acerca dos elementos que caracterizam os Estados federais, sem o que dificilmente se consegue perceber adequadamente as peculiaridades que distinguem o modelo regional.

Outro aspecto que merece destaque refere-se a uma reformulação das práticas estatais, que implica em inevitável revisão dos fundamentos e fins invocados a legitimar os regimes federais. Afinal, se, em sua origem, tinham por principal

escopo contribuir para limitar e controlar o poder político estatal, no cenário atual este elemento perde seu caráter prioritário, sendo substituído por práticas colaborativas, que buscam integrar as ações dos diferentes entes federativos. Esta transformação concilia-se com o redirecionamento que os sistemas constitucionais conferem aos Estados, que devem priorizar o atendimento dos direitos fundamentais, tarefa que assume papel central na vida estatal.

Na contemporaneidade, o sucesso dos regimes federais encontra-se intimamente relacionado à sua capacidade de lidar com as demandas sociais crescentes, organizando-se de modo a oferecer respostas adequadas aos cidadãos. O conceito de governabilidade entra em cena no final do Século XX e vem, desde então, funcionando como um referencial para se aferir o grau de eficácia da gestão pública. Em Estados federais, a forma como cada instância lida com a comunidade a ela diretamente ligada afeta o nível de aprovação perante a sociedade e, por conseguinte, o reconhecimento e respeito à sua autoridade, o que influencia na manutenção da estabilidade das relações estatais.

É certo, portanto, que o tema segue atual e relevante, cumprindo resgatar fundamentos clássicos e relacioná-los às questões que contemporaneamente afetam a vida dos Estados federais, deitando os olhos, com especial atenção, à realidade brasileira.

1. NOÇÕES INICIAIS SOBRE FEDERALISMO E OUTRAS FORMAS DE ESTADO

Quando se põe em marcha a tarefa de classificar o modo de organização de um Estado, a forma como o poder político é exercido, se centralizado ou disperso, informa a existência de uma federação. Na taxonomia da Teoria do Estado, federalismo diz respeito a *forma de Estado* – ou, de maneira mais completa,

forma de exercício do poder político estatal em razão do território - e, na lógica atual, se coloca como alternativa aos modelo unitário e regional.²

Diz-se que um Estado é *unitário* quando o poder político é exercido de forma centralizada, em um único núcleo de onde emanam comandos que afetam a todas as coletividades locais ou regionais. Como explica Lucio Levi, “No Estado centralizado não existe (...) nenhum centro autônomo de poder fora do Governo central.”³ Pode haver descentralização administrativa, mas o processo de tomada de decisões segue concentrado. É o exemplo da França, país que, embora reconheça autonomia às suas regiões para gerenciar as questões locais, submete-as todas a um único espaço de exercício do poder político, negando-lhes autonomia.

Alternativa aos Estados unitários que vem ganhando projeção é o modelo regional. O *Estado regional* pode ser compreendido como um desdobramento daquele, surgindo como resultado de um processo de outorga de parcelas específicas do poder estatal às comunidades regionais, que passam a contar com relativa autonomia para tratar de temas em geral relacionados com tradições de cunho cultural, religioso, linguístico, étnico ou político, que informam peculiaridades do grupo. Os Estados regionais (como Espanha ou Itália) buscam construir um modelo de equilíbrio que permite a manutenção da integridade nacional, por meio da concentração de forças no poder central, ao mesmo tempo em que assegura maior autonomia

² Há que se mencionar, ainda, a *confederação*, tradicionalmente listada no rol das formas de Estado. Esta, contudo, é uma categoria que não considera a organização interna dos países, mas suas relações no plano externo. Isto porque confederações são reuniões de Estados soberanos (que podem se organizar internamente como quiserem), que criam uma entidade representativa, em regra dotada de poderes de representação internacional, onde se incluem questões relacionadas a defesa e a acordos comerciais.

³ LEVI, Lucio. Federalismo. in BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (org.). *Dicionário de Política*. Vol. I. 5. ed. Brasília: UnB, 2004. p. 482.

aos grupos regionais, respeitando os laços culturais que os individualizam.⁴

Fenômeno contemporâneo voltado a permitir a convivência em Estados plurais, o regionalismo é ao mesmo tempo aclamado como a solução para a sobrevivência de alguns Estados, afastando o risco de secessão, e um empecilho para a manutenção da autoridade estatal. Veja-se, a propósito, o comentário sobre a realidade espanhola:

(...) el Estado, como consecuencia de la existencia de unos poderes locales cada vez más fuertes, se está quedando sin territorio en el que ejercer adecuadamente sus funciones. Si su emergencia histórica se basó en la eliminación de las trabas feudales para poder dominar un espacio en manos de los señores, contemplamos hoy una realidad en la que puede advertirse una recuperación extemporánea de un sistema parecido al feudal. Con perfiles nuevos pero en el que se perciben rasgos del orden antiguo. Cambiemos al noble por la barroca clase política autonómica y tendremos aquel proceso histórico resucitando entre nosotros en medio de espasmos intermitentes de frivolidad: de un lado, afianzamiento de la influencia política de los señores territoriales hasta donde permiten las combinaciones parlamentarias y los acuerdos coyunturales; de otro, apartamiento particularista - e insolidario - de la estructura común del Estado.⁵

Já o federalismo tem por traço marcante a coexistência de diferentes núcleos dentre os quais o exercício do poder político

⁴ ARGULLOL, Enric. El federalismo en España. in VALDÉS, Diego; LA GARZA, José María Serna (org.). *Federalismo y Regionalismo*. México: UNAM, 2005. p. 231-235.

⁵ WAGNER, Francisco Sosa; LÓPES, Mercedes Fuertes. *El Estado sin Territorio*. Cuatro relatos de la España autonómica. 2. ed. Madrid: Marcial Pons, 2011. Introdução.

estatal é dividido. É a possibilidade de convivência da unidade nacional com a diversidade regional. Alexis de Tocqueville sustentou que o sistema federativo permitia reunir o melhor de dois mundos: a grandeza territorial e econômica de um Estado, materializada na União, e a facilidade de gerenciar interesses dos reduzidos grupos, encontrados nos Estados membros.⁶ Na definição de Levi, tem-se que:

O princípio constitucional no qual se baseia o Estado federal é a pluralidade de centros de poder soberanos coordenados entre eles, de modo tal que ao Governo federal, que tem a competência sobre o inteiro território da federação, seja conferida uma quantidade mínima de poderes, indispensável para garantir a unidade política e econômica, e aos Estados federais, que têm competência cada um sobre o próprio território, sejam assinalados os demais poderes.⁷

Outro enfoque prioriza a análise do federalismo sob o prisma da organização territorial do poder político estatal.⁸ Na visão de Paulo Bonavides, se a repartição de funções entre Legislativo, Executivo e Judiciário é um modo de dividir horizontalmente o poder, o federalismo é forma vertical de alcançar o mesmo fim.⁹ Tem-se, assim, que em Estados federais, instâncias local e nacional convivem e repartem entre si as responsabilidades inerentes à condução da vida societária, cada qual

⁶ Nas palavras do autor: “Para reunir las ventajas diversas que resultan así de la grandeza como de la pequeñez de las naciones, há sido criado el sistema federativo.” TOCQUEVILLE, Alexis de. *La Democracia em América*. Trad. Carlos Cerrillo Escobar. 1ª parte. Madrid: Daniel Jorro Editor, 1911. p. 201

⁷ LEVI. Federalismo. *Op. cit.*, p. 481.

⁸ “A *federation* in this sense involves a *territorial* division of power between constituent units - sometimes called ‘provinces’, ‘cantons’, or confusingly ‘states’ - and a common government.” FOLLESDAL, Andreas. Federalism. *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Disponível em <http://plato.stanford.edu/entries/federalism/> Acesso em 06 jul. 2011

⁹ BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 181.

respondendo por uma parcela de atribuições. Neste sentido, Alexander Hamilton sustentava, no nascimento dos Estados Unidos da América, que república federativa é não apenas a associação de um ou muitos Estados sob um só governo, mas também uma reunião de sociedades diferentes.¹⁰

De um modo geral, combinando as definições trazidas, tem-se que um Estado federal caracteriza-se não só pela existência de uma ordem política descentralizada, na qual o exercício do poder estatal se vê dividido, mas também pela associação de elementos humanos diferentes, que encontram espaços de autonomia que lhes permitem conviver sob um conjunto de regras comuns.

1.1. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DOS ESTADOS FEDERAIS

Há relativo consenso doutrinário quanto à impossibilidade de se afirmar um conceito unívoco de federação, visto que diferentes experiências convivem no cenário global. De fato, cada país organiza seu sistema federativo de acordo com as próprias necessidades, informado por suas tradições e condicionantes políticas e sociais. Natural que resultados diferentes surjam, porém, não se pode negar a existência de traços comuns aos regimes federalistas. Os pontos a seguir listados destacam estas identidades, numa tentativa de sistematizar os elementos básicos que caracterizam um Estado federal.¹¹

a) DUALISMO DE GOVERNOS E DE REGIMES JURÍDICOS:

A existência de múltiplos núcleos de poder, que entre si

¹⁰ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. Belo Horizonte: Líder, 2003. p. 57.

¹¹ Tendo por base as classificações apresentadas por BONAVIDES. *Teoria do Estado*. *Op. cit.*, p. 175.

dividem responsabilidades e tarefas, faz com que precisem coexistir os governos central e local, de onde emanam uma ordem jurídica central e outra local.

Dáí ser comum aos regimes federalistas a convivência, em um único espaço territorial, de duas ordens jurídicas e de duas instâncias governamentais, cada qual com uma esfera própria de atribuições. Como explica Levi:

A consequência desta distribuição de competências entre uma pluralidade de centros de poder independentes e coordenados é que cada parte do território e cada indivíduo estão submetidos a dois centros de poder: ao Governo federal e ao de um Estado federado, sem que por isso seja prejudicado o princípio da unicidade de decisão sobre cada problema.¹²

Tem-se, portanto, a submissão da população a múltiplos comandos, emanados de autoridades diversas, o que deve ser regrado de forma clara, a fim de assegurar mínima estabilidade e segurança para as relações sociais.

b) DIVISÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS:

Sistematizar a convivência dos diferentes núcleos de poder é tarefa que cabe precipuamente às Constituições nacionais que, ao definirem o modo de organização estatal, assumindo a opção por um regime federativo, devem dispor sobre a distribuição de competências entre os entes locais e o poder central.

Ao realizar esta função, as Constituições definem os espaços de atuação e as responsabilidades do governo federal e dos governos locais, o que afeta imediatamente a ordem jurídica por todos elaborada. A partir do modelo de divisão de competências é possível esclarecer quais os limites para o agir de cada instância federativa e, conseqüentemente, a quem deve o

¹² LEVI. Federalismo. *Op. cit.*, p. 481.

cidadão obedecer diante das variadas situações da vida social.

As Constituições de diferentes países seguem fórmulas diversas para realizar esta tarefa. Em alguns casos, definem-se as competências do poder central – comumente chamado União – deixando-se aos poderes locais todas as questões restantes. Nesta hipótese, é comum se perceber um fortalecimento das instâncias locais, em uma forma *centrífuga* de exercício do poder, na medida em que se tem maior controle sobre as possibilidades de ação da instância nacional.

Outra possibilidade é a definição de forma oposta, esmiuçando-se as competências locais e deixando à União atribuições residuais. Aqui a tendência é de fortalecimento do poder central, em um movimento *centrípeto*.

Enfim, resta a hipótese de definição abrangente de competências, regulando-se todas as responsabilidades entregues tanto ao poder central quanto aos locais, na busca por assegurar máxima simetria entre estes entes. Fala-se, neste caso, em *equilíbrio federativo*.¹³

c) AUTONOMIA DOS ESTADOS MEMBROS:

É requisito para que haja uma federação o reconhecimento e o respeito à autonomia dos entes locais. Não o fosse, seria impossível a coexistência de governos e regimes jurídicos diferentes. A autonomia dos Estados membros é reconhecida constitucionalmente e deve ser respeitada pelo poder central, concretizando-se pela não ingerência em questões internas ou nos espaços de competência legislativa local, por exemplo.

Neste sentido, a limitação imposta ao poder central é uma consequência da autonomia que aos entes regionais é conferida, em uma lógica de equilíbrio que não se apresenta em mode-

¹³ Naturalmente que estes são modelos ideais que não necessariamente produzem os resultados práticos desejados. Superficial análise da realidade brasileira – cuja Constituição define as competências da União e deixa em aberto as dos Estados membros – é suficiente para demonstrá-lo, como se verá mais adiante.

los unitários, nos quais se busca, usualmente, tornar homogêneas as comunidades naturais que existem no território, impondo a todos a mesma língua e os mesmos costumes.¹⁴

Há que se destacar que o reconhecimento de autonomia aos Estados membros não lhes permite se imiscuir em questões inerentes à União. De fato, a autonomia se vincula estreitamente à capacidade de auto-organização (a qual, por seu turno, tem que ser exercida com observância aos preceitos inscritos na Constituição federal), à autonomia da ordem jurídica e do governo local.

No que tange à auto-organização dos entes locais, percebe-se uma forte vinculação ao modelo aplicado à União, seja por regras expressas no texto constitucional (no caso brasileiro, têm-se as regras de organização do Legislativo Estadual como exemplo), seja pela aplicação compulsória de comandos por força da chamada *simetria constitucional* (que impõe, como regra, a reprodução nas Constituições estaduais das normas inerentes à organização dos Poderes e à forma republicana inscritas na Constituição federal¹⁵).

d) REPRESENTAÇÃO DOS ESTADOS MEMBROS NO PLANO NACIONAL

Assegurar a possibilidade de os entes locais influenciarem nas decisões nacionais é outra condição para a estabilidade de um sistema federativo. O equilíbrio nas relações entre as

¹⁴ LEVI. Federalismo. *Op. cit.*, p. 481.

¹⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo G.G. *Curso de Direito Constitucional* 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 945-947. Acrescente-se que a autonomia dos entes locais não se confunde com a *soberania*, atributo que somente afeta à nação, vista em sua dimensão de integridade. Aliás, nem se diga que a União é soberana, pois, na realidade, este poder supremo que não conhece limites nem interna nem externamente é *titularizado* pelo Estado (a República Federativa do Brasil, por exemplo) e apenas *exercido* de modo centralizado, pelo chefe do Poder Executivo nacional. MENDES; COELHO; BRANCO. *Curso...* *Op. cit.*, p. 930-931.

diferentes instâncias federativas e a garantia de que os limites de atribuição do poder central não serão transpostos são buscados por meio da atuação, no plano nacional, de representantes dos Estados membros. Outro aspecto fundamental diz respeito à participação dos entes locais na definição das políticas nacionais que, ao cabo, serão suportadas pela população de cada Estado membro.

Na visão de Andreas Follesdal, em um Estado federal seus membros podem participar do processo de tomada de decisões nacionais de duas diferentes formas, no que se assegura a existência de um *federalismo cooperativo*:

Member unit representatives can participate within central bodies—in cabinets or legislatures; in addition they often constitute one central body that interacts with other such bodies, for instance where member unit government representatives form an Upper House with power to veto or postpone decisions by majority or qualified majority vote.¹⁶

O equilíbrio nas relações federativas, que permite conciliar o princípio da unidade da comunidade política com o da autonomia das suas partes, se reflete na composição das instâncias nacionais de representação que, como padrão, têm se situado no Poder Legislativo. O Senado Federal brasileiro ilustra bem o modelo, permitindo que a representação dos Estados membros aconteça de forma paritária (embora, na prática, nem sempre se perceba nesta instância o fiel exercício de sua função precípua).

e) EXISTÊNCIA DE MECANISMOS PARA MANUTENÇÃO DA INTEGRIDADE NACIONAL

O Estado federal visa à manutenção da integridade naci-

¹⁶ FOLLESDAL. Federalism.

onal, em uma fórmula que procura conciliar unidade e diversidade. A fragmentação territorial é algo que atenta contra a própria existência do Estado, sendo necessários mecanismos que permitam assegurar a unidade federativa.

Estes podem ser encontrados na instituição de Cortes Supremas nacionais, dotadas de poderes para dirimir conflitos entre entes federativos tanto em plano horizontal (Estados membros entre si) quanto vertical (Estado membro versus União). Outra forma de garantir a harmonia nas relações internas e o respeito às regras de convivência firmadas é o controle de constitucionalidade de atos normativos emanados das instâncias locais que possam ferir a Constituição Federal. Esta forma de controle, exercida pela instância nacional sobre as locais, permite manter a integridade da ordem jurídica constitucional e o respeito às regras de convivência política e jurídica.

Ao lado destes, talvez o mecanismo de maior destaque para manutenção da integridade nacional seja a intervenção federal. A intervenção é usualmente autorizada quando se verifica um forte desequilíbrio nas relações federativas, uma tentativa de agressão entre entes locais ou de secessão. Em qualquer dos casos (além de outros que podem ser concebidos especificamente, como a possibilidade de intervenção para assegurar a destinação de recursos financeiros mínimos, prevista na Constituição federal brasileira de 1988), a intervenção federal representa um momento extremamente delicado e excepcional, pois coloca por terra postulados básicos do federalismo: a divisão de responsabilidades e a autonomia dos entes locais.¹⁷

Por seu nível de agressividade, a intervenção deve ser vista como última alternativa nas relações federativas. Cumpre que seja realizada sob rigoroso controle, que permita a participação do ente local na sua decisão, seja por meio de sua representação parlamentar, seja diretamente perante o Poder Judiciário. A excepcionalidade da intervenção demanda que esta, ain-

¹⁷ MENDES; COELHO; BRANCO. *Curso... Op. cit.*, p. 935-938.

da, seja sempre temporária, não se podendo perenizar.

2. ORIGEM E FORMAÇÃO DO MODELO FEDERATIVO

A realidade estatal indica dois processos diversos por meio dos quais se forma uma federação e que se exprimem em movimentos de segregação ou aglutinação.

A federação por *aglutinação* tem sua origem em Estados soberanos que abrem mão de parte de seu poder político para se reunirem sob um mesmo e único Estado. Assim, nações independentes se agregam, renunciando a poderes soberanos, em busca de benefícios como prosperidade econômica ou segurança. Para Andreas Follesdal, “Such coming together federal political orders are typically arranged to constrain the center and prevent majorities from overriding a member unit. Examples include the present USA, Canada, Switzerland, and Australia.”¹⁸

Em geral, federações assim formadas refletem o aprofundamento de uma relação interestatal prévia, que pode se exprimir na forma de Confederação ou de união econômica, como um mercado comum, por exemplo. Um Estado federal formado por aglutinação tende a preservar maior autoridade aos entes locais, em um exercício centrífugo do poder, visto que a manutenção da autonomia perante a instância nacional se coloca como uma decorrência natural de seu status anterior.

O federalismo também pode surgir pelo movimento oposto: a *segregação*. Neste caso, parte-se de um Estado unitário no qual o poder central é desmembrado, repartindo-se competências com entes locais, que passam a gozar de autonomia. Para Follesdal, este fenômeno exprime, como regra, a necessidade de conceder maior autoridade aos grupos locais, controlando tensões e tentativas de secessão: “Such federal political orders often grant some member units particular domains of

¹⁸ FOLLESDAL. Federalism.

sovereignty e.g. over language and cultural rights in an *asymmetric* federation, while maintaining broad scope of action for the central government and majorities.”¹⁹

A federação brasileira, como destacado a seguir, nasce assim, ilustrando este processo de segregação do poder que, no período imperial, era exercido de forma concentrada. Tal qual se passa no Brasil, federações formadas por segregação tendem a manter a hegemonia da instância nacional, que, mesmo renunciando a parte de seu poder, costumam centralizar as relações federativas.

No que tange ao surgimento das primeiras experiências federativas, embora o pensamento político já defendesse modelos descentralizados de organização do poder estatal desde o Século XVII,²⁰ pode-se identificar o surgimento do que hoje se reconhece como federalismo nos Estados Unidos da América, país que se forma em 1787, por decisão dos convencionais reunidos na Filadélfia. Naquele instante, a Confederação anteriormente formada quando da proclamação de independência foi dissolvida, dando lugar a um novo país, formado pela aglutinação dos 13 Estados soberanos, agora Estados membros da federação.²¹

Interessante o destaque que Thomas Cooley confere ao

¹⁹ FOLLESDAL. Federalism.

²⁰ Nas palavras de Follesdal: “Johannes Althusius (1557–1630) is often regarded as the father of modern federalist thought. He argued in *Politica Methodice Digesta* (Althusius 1603) for autonomy of his city Emden, both against its Lutheran provincial Lord and against the Catholic Emperor. Althusius was strongly influenced by French Huguenots and Calvinism. As a permanent minority in several states, Calvinists developed a doctrine of resistance as the right and duty of ‘natural leaders’ to resist tyranny.” FOLLESDAL. Federalism.

²¹ Ainda em Follesdal se lê que os Artigos da Confederação, firmados em 1781 entre os 13 Estados americanos, tratavam basicamente de normas sobre a guerra com a ex-metrópole inglesa e sobre o comércio entre os Estados. A chamada Convenção da Filadélfia (U.S. Constitutional Convention, realizada entre 25 de maio e 17 de setembro de 1787) foi convocada explicitamente para revisar os Artigos da Confederação, porém logo desviou-se, tratando de propor alterações bem mais profundas que culminaram com a formação de uma nova nação. FOLLESDAL. Federalism.

fato de que, em verdade, as antigas colônias nunca foram efetivamente soberanas, embora proclamado na Declaração de Independência. Assim, sua fusão em único Estado pode ser vista como resultado de um processo natural de atração:

(...) conquanto os Estados fossem chamados soberanos e independentes na Declaração de Independência, nunca o foram rigorosamente em seu caráter individual, pois que estiveram sempre, a respeito de alguns altos poderes de soberania, sujeitos à administração de alguma autoridade comum e jamais foram separadamente admitidos ou reconhecidos como membros da família das nações.²²

Existem várias leituras possíveis para a decisão tomada na Convenção da Filadélfia de abandonar a Confederação e reunir os treze Estados em um único. Para Paulo Bonavides, a opção pela federação representou um plano da sociedade burguesa para manietar o Estado, confundindo-o com o despotismo monárquico, ao qual repudiava, mesmo utilizando seus métodos para a consolidação de sua economia capitalista.²³ John Fiske sustenta que o grande fator de impulso para formar a federação foi a incapacidade do Congresso Continental (entidade representativa da Confederação) de estabelecer tributos, o que o enfraquecia e colocava em risco a união entre os Estados recém independentes.²⁴ Já Lucio Levi entende que a principal preocupação dos delegados reunidos na Convenção da Filadélfia para elaborar a Constituição do novo país era controlar o

²² COOLEY, Thomas. *Princípios Gerais de Direito Constitucional nos Estados Unidos da América*. Trad. Ricardo Rodrigues Gama. Campinas: Russel, 2002. p. 27. O mesmo se lê em John Fiske: “Nunca ninguno de los Estados originales gozó, ni ejerció por si solo todos los atributos de la soberanía, ni nunca ninguno de ellos fue como Dinamarca ó Portugal un diminuto Estado soberano;” FISKE, John. *Curso de Derecho Constitucional*. El gobierno civil en los Estados Unidos considerado con relación a sus orígenes. Trad. Manuel Cervantes Rendon. México: Herrero Hermanos, 1906. p. 232.

²³ BONAVIDES. *Teoria do Estado*. *Op. cit.*, p. 180.

²⁴ FISKE. *Curso de Derecho Constitucional*. *Op. cit.*, p. 236.

poder estatal.²⁵

Fato é que havia que se pensar um modelo que fugisse dos principais referenciais existentes no mundo de então: o absolutismo francês e a ditadura parlamentar inglesa. O modelo federativo, pautado na divisão vertical do poder político, vem atender a estes interesses, na medida em que oferece eficaz mecanismo contra o abuso de poderes por parte do Governo central e, na visão de Levi, a mais sólida garantia contra os perigos da ditadura.

Qualquer que seja a compreensão adotada acerca dos propósitos que orientaram o processo formativo da federação norte-americana, é perceptível que a noção de poder limitado pelo Direito orienta o sistema positivado na Constituição de 1787. Por meio deste, se espera alcançar um equilíbrio entre as diversas correntes antagônicas que naturalmente precisam conviver na vida estatal, além de evitar a apreensão do poder político por algum grupo hegemônico, colocando em risco as conquistas da emergente classe burguesa.

A defesa dos benefícios de uma federação é encontrada na obra *O Federalista*, em especial nos *papers* 9 e 10, onde também se mostra presente a crença na ordem jurídica constitucional como o principal elemento para configuração do modelo estatal. Nestes textos é possível perceber a preocupação em afirmar a necessidade de um poder central forte, capaz de se sobrepôr a interesses minoritários contrários ao projeto nacional, mas que, ao mesmo tempo, permita a todos os entes federativos ser parte ativa na construção de um Estado soberano.²⁶

²⁵ LEVI. *Federalismo. Op. cit.*, p. 481.

²⁶ HAMILTON; MADISON; JAY. *O Federalista. Op. cit.*, p. 56/57 e 63/65. Interessante destacar que, na Europa da segunda metade do Século XIX, ganha espaço uma noção de federalismo que, em diversos aspectos, foge à compreensão originária norte-americana. Com efeito, o pensamento político europeu defende o federalismo como uma forma de “(...) negação da divisão do gênero humano em Estados soberanos.”, ideia que embasa sua concepção como a teoria do governo supranacional, “(...) instrumento político que permite instaurar relações pacíficas entre as nações e garantir ao mesmo tempo sua autonomia, através da sua subordinação a um poder

Sobre este último aspecto, Cooley destaca a leitura feita, na ocasião, pelos Estados membros acerca dos limites determinados pela Constituição federal aos poderes de governo:

Para os Estados, a regra fundamental, concisamente formulada, é esta: as restrições impostas ao governo, pela Constituição e pelas suas emendas, devem ser interpretadas somente como restrições impostas ao governo da União, exceto nos casos em que faz expressa menção dos Estados.²⁷

Daí que, sob o prisma constitucional, os poderes da União são aqueles expressamente outorgados pelos Estados membros, permanecendo com estes todos os demais, aos quais não tenham renunciado.²⁸

Como dito linhas acima, o processo de formação federativo norte-americano – por aglutinação – tende a reconhecer maiores competências aos entes locais, em um sistema centrífugo, que simultaneamente viabiliza os propósitos de respeitar a autonomia local e conservar a unidade nacional. É esta realidade que se delineia desde então e inspira as transformações implementadas no Estado brasileiro em fins do Século XIX.²⁹

3. NASCIMENTO DO ESTADO FEDERAL BRASILEIRO

superior, mas limitado (...)”. LEVI. *Federalismo*. *Op. cit.*, p. 476/477. Em outras palavras, os fundamentos do federalismo são invocados com o claro propósito de legitimar a instalação de um Estado supranacional europeu, num movimento que, mais de um século depois, culminaria na União Europeia.

²⁷ COOLEY. *Princípios Gerais...* *Op. cit.*, p. 29.

²⁸ COOLEY. *Princípios Gerais...* *Op. cit.*, p. 42-43.

²⁹ México foi o primeiro país latino-americano a adotar um modelo federal, isso com sua Constituição de 1824. Em seguida – 1831 – Argentina firma um pacto federativo entre suas províncias, como consequência de um processo de construção de autonomia que se vinha desenvolvendo desde 1816, ano da independência nacional. Venezuela foi o país seguinte a adotar o sistema federativo, em sua Constituição de 1864, a qual, na realidade, conferiu status jurídico a uma realidade fática vigente desde 1811. Após a Venezuela, foi a vez de o Brasil ingressar neste sistema, como analisado em seguida. SEGADO, Francisco Fernández. *El Federalismo en América Latina*. México: UNAM, 2003. p. 31-42.

No Brasil, o federalismo chega com a proclamação da República. Em seu primeiro ato, o governo provisório altera a forma de Estado, acabando com o unitarismo vigente na fase imperial. O modelo adotado no Brasil é o norte-americano, transposto sem grandes alterações para o país, pelo menos sob o prisma legislativo. Com efeito, o artigo 1º do Decreto n.º 1, baixado ainda no dia 15 de novembro de 1889, dispunha que o país passaria a se organizar na forma de uma República Federativa, no que era completado pelos dispositivos dos artigos 2º e 3º, que alçavam as antigas Províncias ao patamar de estados federados e lhes reconhecia a necessária autonomia (embora o Decreto use o termo *soberania*).³⁰

A mudança na forma de Estado refletiu a insatisfação com o modelo adotado na era imperial, em especial a centralização decisória, fortemente criticada por Rui Barbosa em artigos da época. O novo desenho organizacional também ia ao encontro da necessidade de contemplar as oligarquias regionais e os coronéis, lideranças rurais locais que exerciam influência decisiva sobre vasta parcela da população e que, após o sucesso do processo abolicionista, aderiram ao movimento republicano.³¹

³⁰ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional Brasileira*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p. 210/211.

³¹ A pressão por uma ruptura com o modelo unitarista foi se avolumando nos últimos anos do período imperial, tendo sido propostos por Joaquim Nabuco, em duas ocasiões (1885 e 1888), perante a Câmara de Deputados projetos para instituir uma federação, ainda sob o regime monárquico. BONAVIDES; ANDRADE. *História Constitucional... Op. cit.*, p. 208. Também Rui Barbosa sustenta a possibilidade de manutenção do regime monárquico, sob a condição de aceitar e se adaptar ao sistema federativo. Em verdade, parece possível afirmar que Rui era, antes de um republicano, um federalista: “(...) já não é mais tempo de inquirir se a forma federal será, ou não, coadunável à monarquia. Ou esta há de adaptar-se a ela, ou ceder-lhe o lugar.” “A federação é o laço de unidade e o tipo normal da organização livre da nação na imensidade e diversidade de um território como o nosso. A monarquia é apenas um meio, (...) é um mero ‘acidente na vida dos Estados’”. BARBOSA, Rui. *Federação e trono. Obras Seletas. Vol. 6*. Rio de Janeiro: Fundação Biblioteca Nacional. p. 127.

Por outro lado, havia grande temor de movimentos separatistas, comuns em um período no qual dificilmente se poderia falar na existência de uma identidade nacional. Rui Barbosa se filiava àqueles que viam na federação uma alternativa capaz de controlar as tensões segregacionistas que avolumavam. Meses antes da proclamação da República, afirmava que, mantido o modelo unitário centralizador, a consequência inevitável seria “(...) despertar o mesmo movimento centrífugo, a mesma tendência desagregante, cujo extremo, mas não longínquo, resultado seria transformar o império numa justaposição de repúblicas débeis (...)”.³²

O temor da desagregação nacional induzia a crença no modelo federativo como um sistema capaz de permitir a conciliação de interesses divergentes, ao mesmo tempo em que contribuiria para manter a coesão interna:

Dando a cada província a posse completa da sua existência, o desenvolvimento proporcional à sua capacidade, a fruição inteira da messe do seu trabalho, da sua energia, do seu merecimento, com a vantagem adicional da defesa externa pelas forças de um grande Estado federativo (...) a federação consolidaria em granito a unidade da pátria (...)³³

Neste sentido é que, embora se tenha importado o modelo federativo norte-americano, no qual a autonomia local é fortemente reconhecida e respeitada, por aqui as práticas federativas desde logo apontaram no sentido do fortalecimento do poder central.

De fato, na primeira Assembleia Constituinte republicana a questão federativa teve largo espaço, ocupando-se os debates em estabelecer as competências que deveriam ser entregues à União e aos Estados membros, no que se contrapuseram os

³² BARBOSA, Rui. *Federação, conservação. Obras Seletas. Vol. 6.* Rio de Janeiro: Fundação Biblioteca Nacional. p. 120.

³³ BARBOSA. *Federação, conservação.* Op. cit., p. 120.

grupos conhecidos como *unionistas* e *federalistas*, “(...) os primeiros inclinados em dar mais poderes à União, os segundos em transferir para os estados o centro de gravidade das competências, dando-lhes (...) o máximo possível de autonomia e de recursos tributários.”³⁴

Rui Barbosa, líder dos *unionistas* e defensor de primeira hora da descentralização política, logo demonstrou seu receio em ver a nação se desmanchar na dissolução centrífuga. Responsável por incorporar o federalismo norte-americano à ordem jurídica nacional, defendendo-o como o mais avançado modelo, tratou de explicar seu funcionamento a partir de teses organicistas, sustentando a interdependência das partes como condição vital para sobrevivência do todo. Embora o argumento, por si só, não fuja da conceituação básica de federação correntemente aceita, naquele momento forneceu larga justificativa para a concentração de prerrogativas na União que, ao argumento de manutenção da ordem e da integridade nacionais, seguiu como a instância hegemônica.³⁵

Outra peculiaridade do federalismo brasileiro que merece especial destaque diz respeito à autonomia municipal. Em um país onde vários municípios tiveram suas divisas determinadas pelas cercas das fazendas às quais um dia corresponderam, a autonomia destes entes vem atender a necessidade de legitimar o poder político dos coronéis. Segundo a explicação de Victor Nunes Leal, *coronelismo* é fenômeno que tem suas raízes na estrutura agrária nacional, construída gradualmente desde o período colonial, que, na época da proclamação da República, encontra a oportunidade de reafirmar a hegemonia política das então enfraquecidas lideranças locais: “(...) o ‘coronelismo’ é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de

³⁴ BONAVIDES; ANDRADE. *História Constitucional... Op. cit.*, p. 226.

³⁵ BONAVIDES. *Teoria do Estado. Op. cit.*, p. 183/184.

terras.”³⁶

Este mesmo autor conta que, nos momentos iniciais do regime republicano, havia um ambiente francamente favorável à autonomia municipal, afinal, se o federalismo tem por princípio básico a descentralização política e administrativa, nada mais lógico que a estender à esfera municipal.³⁷ Isso de fato se esboçou no delineamento inicial das Constituições estaduais, porém, tal liberdade foi efêmera: “A brisa autonomista do começo da República em breve tempo deixou de soprar, e ventos contrários passaram a impulsionar a política do municipalismo no Brasil.”³⁸

A ausência de autonomia sob um ponto de vista formal, de outro lado, sempre foi contrabalançada, podendo-se falar em um poder *extralegal* exercido pelos coronéis, cujas opiniões jamais foram desconsideradas na formação das políticas voltadas aos entes municipais, mesmo aquelas de competência da União. Ainda com Victor Nunes Leal tem-se que:

É justamente nessa autonomia extralegal que consiste a carta-branca que o governo estadual outorga aos correligionários locais, em cumprimento de sua prestação no compromisso típico do ‘coronelismo’ (...)

Com a autonomia legal cerceada de diversas formas, o exercício de uma autonomia extralegal fica dependendo inteiramente das concessões do governo estadual. Já não será um direito da maioria do eleitorado; será uma dádiva do poder.³⁹

Mesmo com o correr das décadas e o enfraquecimento da política dos coronéis (marcante especialmente a partir de meados dos anos 1950, com o esvaziamento dos campos por força

³⁶ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. O município e o regime representativo no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997. p. 40.

³⁷ LEAL. *Coronelismo, enxada e voto*. *Op. cit.*, p. 98.

³⁸ LEAL. *Coronelismo, enxada e voto*. *Op. cit.*, p. 70.

³⁹ LEAL. *Coronelismo, enxada e voto*. *Op. cit.*, p. 71/72.

do processo de industrialização), ainda pairou o debate doutrinário sobre a real autonomia dos municípios. Com o advento da Constituição de 1988, porém, o tema perde fôlego, na medida em que o texto constitucional expressamente o elenca como parte integrante da federação, ao lado da União, dos Estados membros e do Distrito Federal, conferindo status normativo a uma realidade já mais do que consagrada na tradição política nacional.⁴⁰

Ainda restam alguns pontos de debate, como a ausência de Poder Judiciário municipal ou a sua organização interna por meio de Lei Orgânica (e não Constituição, como os Estados membros). Por outro lado, é certo que a discussão atualmente resta bastante esvaziada, consagrando, a Constituição, uma tradição nacional que por certo não encontra similar no mundo, não se conhecendo país que confira às suas entidades administrativas locais tamanho grau de autonomia.

4. O MOMENTO ATUAL DAS FEDERAÇÕES

4.1. FEDERALISMO CLÁSSICO E CONTEMPORÂNEO: TRANSFORMAÇÕES

Na percepção de Paulo Bonavides, o federalismo do final do Século XVIII não é o mesmo do final do Século XX. De fato, em sua origem, a base das relações federativas se situa no plano da definição jurídica de competências, visando a uma separação estrita de funções, como se nota no debate norte-americano, já referido. É um momento em que, mais importante que assegurar a coexistência harmoniosa das gentes, era ga-

⁴⁰ Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

rantir a presença de um efetivo controle sobre o poder estatal.

A realidade da Era das Revoluções mostra o Estado absolutista como o grande vilão, o mal a ser combatido pela emergente classe burguesa, cujo projeto político a impulsiona no sentido de apreendê-lo e submeter seus governantes a um diferente modelo para exercício do poder. Diante desta realidade, nada mais natural que confiar aos novos instrumentos normativos (as Constituições) e às novas formas de organização estatal a tarefa de consolidar este processo de reestruturação do poder político, agora definitivamente subordinado ao Direito.⁴¹

Sob o paradigma liberal, uma visão do federalismo que o exaltasse como instrumento para contenção do poder político estatal atendia perfeitamente às necessidades do grupo novo hegemônico, pois, além de permitir a oposição de limites, ainda auxiliava a apartar o Estado das relações sociais e econômicas. Como sustenta Bonavides, “Do intervencionismo do período mercantilista, consolidada a ordem capitalista, se passou ao antiintervencionismo feroz do Século XIX, com repercussão na ideologia do nosso tempo, de cunho ocidental.”⁴² Porém, o correr do Século XIX mostrou que o modelo não-interventivo estatal também era pernicioso; o distanciamento entre Estado e sociedade (ou, ao menos, parte dela) gerou distorções inimagináveis nas relações sociais.

A superação do paradigma liberal, lentamente iniciada em fins do Século XIX e finalmente consolidada na segunda metade do Século XX, fez aportar a lógica da intervenção estatal como um modelo de gestão dos interesses societários. Este novo paradigma aplicado às relações entre Estado e sociedade, por seu turno, contribuiu para reformular a razão de ser dos

⁴¹ Sobre o tema tratam, entre outros: VAN CAENEGEM, R. C. *Uma Introdução Histórica ao Direito Constitucional Ocidental*. Trad. Alexandre Vaz Pereira. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1996. p. 186-187; 212-219. PISARELLO, Gerardo. *Un Largo Termidor*. La ofensiva del constitucionalismo antidemocrático. Madrid: Trotta, 2011. p. 45-89.

⁴² BONAVIDES. *Teoria do Estado*. *Op. cit.*, p. 182.

sistemas federativos. Na visão de Bonavides:

O federalismo do Século XX se liga inarredavelmente a fatores intervencionistas. Com isso, colocamo-nos de certo modo diante de um paradoxo, violando sem dúvida a linha clássica do princípio e a alta inspiração doutrinária em que as primeiras gerações republicanas fizeram o tirocínio da liberdade constitucional.⁴³

A ascensão de um novo constitucionalismo, no qual se afirma a força normativa das Constituições e os direitos fundamentais são ressignificados, alterou a forma como os planos político e jurídico se relacionam. Ao fim da Segunda Guerra, o Estado capitalista se reinventou, aprofundando mudanças surgidas no período entre Guerras (muito por força da dita *ameaça socialista*, ressalte-se) de modo a viabilizar a instauração de uma nova ordem, na qual não houvesse espaço para que novamente os Poderes Públicos e o Direito fossem utilizados com o fim de aniquilar valores essenciais à existência humana. Nesta transição, adquiriram as Constituições força incontestável, aparecendo como fundamento maior para a implementação deste novo paradigma. Isto se deu por meio da inserção em seus textos dos valores mais caros às sociedades, positivando Princípios antes afetos à doutrina do jusnaturalismo, de modo a lhes conferir normatividade e, assim, construir um sólido e intocável arcabouço de *direitos fundamentais* a circundar o valor maior, erigido a norte do sistema jurídico: a dignidade humana.⁴⁴

Da crescente pauta de direitos fundamentais decorrem obrigações inafastáveis para os Estados, que se veem na contingência de contemplar variadas necessidades sociais. Estreitamente vinculado ao plano normativo constitucional, o Estado

⁴³ BONAVIDES. *Teoria do Estado*. *Op. cit.*, p. 182.

⁴⁴ Veja-se, a propósito, entre outros: FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y Razón*. Teoría del garantismo penal. 5. ed. Madrid: Trota, 2001. p. 916.

forjado segundo os dogmas desta evolução do constitucionalismo se vê forçado a assegurar a efetividade do sistema protetivo naquele insculpido. Daí porque deverem suas ações sempre se voltar a este ideal, seja ao executar políticas públicas, seja ao elaborar e aplicar o direito infraconstitucional. Conforme Peter Häberle: “En el Estado constitucional democrático, los ciudadanos y las personas, su dignidad humana, son la ‘premisa antropológica y cultural’”.⁴⁵

Neste cenário, à sociedade importa pouco se a divisão federativa de tarefas limita a atuação de um ente estatal ou garante equilíbrio nas relações políticas. Em verdade, as responsabilidades, cada vez mais, afetam a todos indistintamente, o que, se não aniquila, certamente reduz bastante o peso que a organização jurídica federativa exerce.

Lançando-se um olhar diferenciado ao Estado federal contemporâneo, é possível nele identificar a existência de uma pluralidade de poderes políticos de direção, por meio da qual os rumos da nação podem ser definidos através da junção de medidas e esforços comuns, coordenados em direção a um fim, sem que com isso se desnature a estrutura federativa.⁴⁶

O exemplo brasileiro é bem vindo para ilustrar esta realidade. O modelo de competências comuns e concorrentes (arts. 23 e 24, C.F.) ou o sistema de responsabilidades complementares e subsidiárias adotado no regramento constitucional da saúde pública são reflexos desta lógica (arts. 198 e 200, C.F. e Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990), que prioriza o atendimento das necessidades sociais, mesmo que em prejuízo da estrutura de rígida divisão federativa. É o que acontece quando se estabelece um modelo de responsabilidades subsidiárias, visando a

⁴⁵ HÄBERLE, Peter. El Estado Constitucional Europeo. Trad. Francisco Balaguer Callejón. in HÄBERLE, Peter et alii. (org.) *La Constitucionalización de Europa*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004. p. 24.

⁴⁶ HÄBERLE, Peter. *El Federalismo y Regionalismo como Forma Estructural del Estado Constitucional*. Trad. Joaquín Brage Camazano. México: UNAM, 2006. p. 38.

garantir que o cidadão sempre poderá recorrer a algum ente estatal a fim de obter a prestação de saúde, abandonando-se o modelo de divisão rígida de competências. Semelhante revisão conceitual acerca de elemento básico ao federalismo se impõe quando um país faz a opção por estender a todos os cidadãos o acesso à saúde pública, por exemplo, momento em que se coloca a premente necessidade de um esforço conjunto de todos os entes federativos com o intuito de viabilizar semelhante promessa constitucional.⁴⁷

A atual Constituição pátria adota o que se pode denominar de um *modelo federativo colaborativo*, que se materializa por meio de uma estrutura de divisão de competências que abre espaço para variado rol de ações conjuntas, conferindo-se um poder de agir simultâneo aos diferentes entes federativos, sempre de modo a facilitar o acesso do cidadão a seus direitos. Nisto há clara oposição ao sistema federativo tradicional, calcado na busca de um controle recíproco, que impede a sobreposição de prerrogativas, no qual a divisão do poder político estatal tem fim preventivo, voltado a minimizar o risco de abusos decorrentes de excessiva concentração de forças.

As transformações experimentadas pelos Estados federais a partir da lógica colaborativa aqui sustentada não implica no abandono completo dos propósitos do federalismo, mas em sua atenuação, na busca por materializar novos valores, atender a diferentes necessidades sociais. Pode-se afirmar, assim, que a federação, hoje, não se presta apenas para garantir maior controle sobre o poder estatal. Ao lado desta função coloca-se o atendimento das demandas sociais, servindo as múltiplas instâncias federativas como uma forma de melhor assistir aos cidadãos.

⁴⁷ BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade Social e Trabalho*. Paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Brasília: UnB, 2006. p. 142-167.

4.2. RELAÇÕES FEDERATIVAS E GOVERNABILIDADE

A evolução do federalismo, contudo, o coloca diante de novos problemas. No instante em que se sustenta servir o modelo para aproximar Estado e cidadão, bem como garantir maior capacidade para aquele atender às necessidades destes, avulta a dificuldade em assegurar que as demandas sociais serão de fato recebidas e atendidas adequadamente. É o problema da *governabilidade*.

Este tema passa a ser referido no debate sobre as relações estatais a partir da década de 1970, materializado em estudo de James O'Connors, economista que antevê a crise fiscal dos países desenvolvidos diante da pressão por direitos sociais.⁴⁸ Neste momento, fica claro que o papel do Estado perante a sociedade precisa ser equacionado de modo diverso, a fim de permitir um equilíbrio entre seus poderes de intervenção e suas responsabilidades sociais.

Governabilidade é conceito típico da gestão pública que se identifica com a capacidade de administrar, a qual, por seu turno, decorre da titularidade do poder necessário (condições jurídicas) e da capacidade real de exercício deste poder (condições administrativas, políticas e econômicas).⁴⁹ Para Jorge Vianna Monteiro, “Governabilidade está associada à distribuição de poder decisório, primeiramente entre agentes públicos e, por

⁴⁸ PAULLADA, Pedro Ojeda. Democracia y gobernabilidad. in VALADÉS, Diego; RIVAS, Rodrigo Gutiérrez (orgs.). *Democracia y Gobernabilidad*. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional. Tomo II. México: UNAM, 2001. p. 240.

⁴⁹ Importante destacar que este conceito comporta divergências, subsistindo alguma dúvida quanto à distinção dos campos abrangidos por *governabilidade* e *governança*, havendo, ainda, quem defenda a inexistência de distinção, de modo que as duas ideias seriam abrangidas pelo primeiro conceito. SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-constituente. *Revista Dados* [online]. 1997, vol. 40, n. 3. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003&lng=pt&nrm=iso Acesso em 07 set. 2011.

consequência, afetando os processos decisórios privados.” E acrescenta: “(...) governabilidade diz respeito ao exercício do poder governamental, de modo a viabilizar os principais resultados macro econômicos, *em um dado ambiente institucional*.”⁵⁰

Olhando o federalismo sob um ponto de vista interno e relacionando-o como uma das condições essenciais à governabilidade (como também o são a eficiência na gestão administrativa ou a abertura à participação social nos processo de tomada de decisões), entende-se que a materialização desta necessita de um adequado equilíbrio entre os entes federativos, sem a preponderância do poder central ou local. Como sustenta Ojeda Paullada, “(...) es inconcebible la gobernabilidad democrática sin un consolidado y fortalecido Estado de derecho.”⁵¹ E isto depende não só do modelo normativo constitucional de divisão de competências, mas, sobretudo, da forma como se dá seu exercício, donde decorre a necessidade de equilíbrio entre as instâncias estatais, seja no plano horizontal (relação entre Poderes) ou vertical (relação federativa).

O respeito à autonomia local se apresenta como condição de governabilidade na medida em que os governos devem estar preparados para compreender as necessidades e oferecer respostas específicas às demandas de seus grupos. A interferência exagerada do poder central prejudica este processo de diálogo regional, reduzindo as possibilidades de expressão das comunidades regionais, o que fragiliza tanto a titularidade do poder quanto a capacidade de exercício por parte das autoridades lo-

⁵⁰ MONTEIRO, Jorge Vianna. Governabilidade. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. v. 42, n. 3, mai./jun. 2008. p. 613-614. E Ojeda Paullada acrescenta: “Luciano Tomassini nos recuerda que, en inglés, se entiende por *governance* el ejercicio del poder o la función de gobernar, pero acota que en el ámbito latinoamericano, el concepto se ha ampliado, pues se refiere no sólo al gobierno sino, además, a todas las condiciones para que esta función pueda desempeñarse con eficacia, legitimidad y respaldo social.” PAULLADA. Democracia y gobernabilidad. Op. cit., p. 242.

⁵¹ PAULLADA. Democracia y gobernabilidad. Op. cit., p. 244.

cais.

Neste sentido, mesmo defendendo uma atuação complementar e voltada ao atendimento integral das necessidades sociais, há que se preservar o equilíbrio de forças no trato das questões político/jurídicas. No jogo de poder entre lideranças locais e nacionais, deve-se buscar um equilíbrio nos espaços de atuação conjunta, evitando que um ente acabe por assumir, de forma hegemônica ou até com exclusividade, tarefas que deveriam ser repartidas.

Tomando por referência o cenário nacional de hoje, a forma como o Estado brasileiro vem enfrentando a questão educacional oferece bom exemplo acerca deste complicado processo de concentração de funções. Diante das dificuldades administrativas e financeiras enfrentadas por Municípios e Estados membros em fazer frente às demandas educacionais, a União vem progressivamente assumindo tarefas, que vão desde a distribuição de merenda, passando pelo custeio de transporte até a capacitação e remuneração de professores.⁵²

Ao argumento de suprir ineficiências e permitir melhor atendimento das necessidades sociais, constrói-se um modelo no qual as decisões são concentradas em nível nacional e impostas aos entes locais, que só podem se beneficiar dos auxílios técnico e financeiro do governo federal se com suas políticas

⁵² Em 11 de junho de 2012 foi promovida a primeira audiência pública de um ciclo proposto pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal sobre o tema 'Educação básica: responsabilidade do governo federal?' Nesta, discutiu-se a crescente federalização do ensino, concentrando-se na União diferentes tarefas que, pelo sistema legislativo educacional, deveriam ser cumpridas pelos Municípios, aos quais é entregue com prioridade – mas não exclusividade – a oferta da educação infantil e básica. A questão da incapacidade financeira de inúmeros municípios sempre é levantada como ponto central, a justificar a ação do governo central, suprimindo as insuficiências crônicas daqueles. Há que se discutir, contudo, se é positiva, sob o prisma do federalismo e da governabilidade, tamanha concentração de responsabilidades na União, em um processo que tende, inevitavelmente, a acentuar a assimetria nas relações federativas. Notícia sobre o ciclo de audiências públicas se encontra no site do Senado Federal: <http://www.senado.gov.br/noticias/Especiais/educacao-e-federalismo/default.shtml>

aquiescerem. Na medida em que se consolida esta forma de gestão, mais e mais a autoridade dos poderes locais e sua capacidade de agir se veem abaladas, acentuando-se a assimetria que desde sempre caracteriza a federação brasileira.

Outro ponto fulcral para que haja mínimo equilíbrio de forças entre os entes federativos diz respeito à questão financeira. A concentração de receitas tributárias na União leva a um inevitável domínio econômico sobre as instâncias locais, o que as fragiliza e as coloca em posição de dependência, constantemente sujeitas às escolhas políticas do poder central. A se destacar, ainda que o sistema de transferências de receitas possui mecanismos que permitem a retenção, pela União, de parcelas de recursos destinados aos entes federativos sempre que estes não estejam adimplindo as dívidas contraídas com o governo central (situação que pode afetar a todos os Estados membros, já que todos são devedores da União... - art. 160, parágrafo único, I, C.F.). Some-se, por fim, a pequena capacidade arrecadatória de alguns Estados membros e de um sem número de Municípios, que passam a depender de verbas oriundas do governo federal para arcar com suas obrigações correntes.⁵³

Disto tudo resulta que a possibilidade de efetivo exercício do poder político por parte dos entes federativos locais fica restrita, o que acaba enfraquecendo a própria federação, cuja assimetria se agrava. Neste sentido, se, de um lado, a típica divisão de responsabilidades inerente aos sistemas federativos permite aproximar os entes públicos da sociedade, a incapacidade das instâncias locais em oferecer respostas adequadas às necessidades sociais coloca em dúvida, especialmente perante a população, a razão de ser deste modelo de organização estatal.

⁵³ O tema pode ser encontrado, entre diversos outros, em texto divulgado pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado: PELLEGRINI, Josué Alfredo. *Dívida Estadual*. Disponível em:

http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD110-JosuePellegriini.pdf Acesso em 18 jul. 2012.

Assim é que a governabilidade se relaciona intimamente com o federalismo, podendo ser vista, no cenário contemporâneo, como uma de suas condições de existência.

CONCLUSÃO

Os regimes federativos são uma realidade consolidada no mundo, já tendo passado por razoável período de maturação. Seus fundamentos e justificativas se mostram ainda hoje adequados, permitindo, de fato, que haja equilíbrio nas relações intra-estatais, repartindo-se o poder político entre diferentes instâncias de modo a facilitar o controle e garantir certa proximidade entre governantes e governados.

Naturalmente, o modelo ideal delineado pelos norte-americanos foi sendo adaptado às realidades locais, e o estudo do caso brasileiro bem ilustra isso. Também é fato que nem sempre os propósitos de repartição de poderes e equilíbrio entre as instâncias estatais são alcançados. E de novo o exemplo brasileiro se mostra conveniente.

As dificuldades enfrentadas, contudo, não deslegitimam o modelo. Ao contrário, sua flexibilidade tem se mostrado suficiente a acomodar novas diretrizes, permitindo que se pense a federação não mais como apenas uma forma de proteger os cidadãos contra abusos. Em verdade, o federalismo de hoje mais se assemelha a um sistema de integração entre diferentes instâncias estatais, que devem agir de forma articulada e colaborativa com um sentido comum: atender às demandas sociais, assegurando efetividade aos direitos fundamentais.

Neste cenário, avulta a necessidade de buscar maior grau de eficiência no agir estatal, já que deste espera-se muito mais do que foi concebido sob uma perspectiva liberal. De fato, aos Estados incumbem diversas e crescentes responsabilidades que os obrigam a se organizar administrativamente visando a atendê-las da melhor maneira. A governabilidade entra em cena

como um vetor que busca nortear o planejamento e as ações governamentais no sentido da máxima eficácia no exercício dos poderes que lhe são conferidos.

Associando-se federalismo e governabilidade, tem-se que o bom funcionamento das estruturas federativas é uma condição de eficácia para o agir estatal. Isto porque Estados federais, ao adotarem um modelo de divisão de competências, distribuem entre todas as instâncias governamentais – central e regionais – atribuições que precisam ser cumpridas de modo integrado. Quando algum destes níveis não funciona adequadamente, não conseguindo cumprir suas tarefas básicas, há um desequilíbrio que pode colocar em risco a integridade federativa.

O exemplo brasileiro ilustra esta realidade, na medida em que se percebe uma forte assimetria, com uma real concentração de poderes na União e um crônico enfraquecimento das instâncias regionais e locais.

Em conclusão, deitando os olhos na realidade brasileira, tem-se por certo a necessidade de se restabelecer o equilíbrio dentro da federação, atenuando-se as assimetrias que tradicionalmente a informam. Esta tarefa depende de alterações jurídicas, é fato, especialmente no que tange à distribuição de recursos tributários, mas não pode prescindir de uma mudança de postura política, revendo-se conceitos e tradições arraigadas nas práticas institucionais brasileiras, de modo que Estados membros e Municípios assumam-se como parte ativa e decisiva para a existência do Estado e atendimento das necessidades dos cidadãos.



REFERÊNCIAS

- ARGULLOL, Enric. El federalismo en España. in VALDÉS, Diego; LA GARZA, José María Serna (org.). *Federalismo y Regionalismo*. México: UNAM, 2005.
- BARBOSA, Rui. Federação, conservação. *Obras Seletas*. Vol. 6. Rio de Janeiro: Fundação Biblioteca Nacional.
- BARBOSA, Rui. Federação e trono. *Obras Seletas*. Vol. 6. Rio de Janeiro: Fundação Biblioteca Nacional.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional Brasileira*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade Social e Trabalho*. Paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Brasília: UnB, 2006.
- COOLEY, Thomas. *Princípios Gerais de Direito Constitucional nos Estados Unidos da América*. Trad. Ricardo Rodrigues Gama. Campinas: Russel, 2002.
- FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y Razón*. Teoría del garantismo penal. 5. ed. Madrid: Trota, 2001.
- FISKE, John. *Curso de Derecho Constitucional*. El gobierno civil en los Estados Unidos considerado con relación a sus orígenes. Trad. Manuel Cervantes Rendon. México: Herrero Hermanos, 1906.
- FOLLESDAL, Andreas. Federalism. *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Disponível em: <http://plato.stanford.edu/entries/federalism/> Acesso em 06 jul. 2011
- HÄBERLE, Peter. El Estado Constitucional Europeo. Trad. Francisco Balaguer Callejón. in HÄBERLE, Peter et alii. (org.) *La Constitucionalización de Europa*. México: UNAM, 2004.
- HÄBERLE, Peter. *El Federalismo y Regionalismo como Forma Estructural del Estado Constitucional*. Trad. Joaquín

- Brage Camazano. México: UNAM, 2006.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. Belo Horizonte: Líder, 2003.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. O município e o regime representativo no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.
- LEVI, Lucio. Federalismo. in BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (org.). *Dicionário de Política*. Vol. I. 5. ed. Brasília: UnB, 2004.
- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo G.G. *Curso de Direito Constitucional* 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- MONTEIRO, Jorge Vianna. Governabilidade. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. v. 42, n. 3, mai./jun. 2008.
- PAULLADA, Pedro Ojeda. Democracia y gobernabilidad. in VALADÉS, Diego; RIVAS, Rodrigo Gutiérrez (orgs.). *Democracia y Gobernabilidad*. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional. Tomo II. México: UNAM, 2001.
- PELLEGRINI, Josué Alfredo. *Dívida Estadual*. Disponível em:
http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD110-JosuePellegrini.pdf Acesso em 18 jul. 2012.
- PISARELLO, Gerardo. *Un Largo Termidor*. La ofensiva del constitucionalismo antidemocrático. Madrid: Trotta, 2011.
- SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-constituente. *Revista Dados* [online]. 1997, vol. 40, n. 3. Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003&lng=pt&nrm=iso Acesso

em 07 set. 2011.

SEGADO, Francisco Fernández. *El Federalismo en América Latina*. México: UNAM, 2003.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *La Democracia en América*. Trad. Carlos Cerrillo Escobar. 1ª parte. Madrid: Daniel Jorro Editor, 1911.

VAN CAENEGEM, R. C. *Uma Introdução Histórica ao Direito Constitucional Ocidental*. Trad. Alexandre Vaz Pereira. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1996.

WAGNER, Francisco Sosa; LÓPES, Mercedes Fuertes. *El Estado sin Territorio*. Cuatro relatos de la España autonómica. 2. ed. Madrid: Marcial Pons, 2011.