

## FEDERALISMO BRASILEIRO: CONSTRUÇÃO DE UM MODELO

*Maximiliana Queiroz Moraes\**

### **Resumo**

No presente artigo aborda-se o federalismo brasileiro, evidenciando a tendência centralizadora do governo central diante dos demais entes federais. Argumenta-se que a construção dos sistemas políticos é causa e efeito da evolução histórica do homem em sociedade. Conclui-se que o exercício democrático experimentado no Brasil após a Constituição de 1988 tem promovido o amadurecimento das instituições, possibilitando o enfrentamento das especificidades do federalismo brasileiro e, dessa forma, a construção de um modelo com perfil próprio.

Palavras-chave: Construção do pensamento político; Estado; Federalismo; Histórico do federalismo no Brasil; Descentralização e Democracia.

A relação entre o ser humano e o meio caracteriza-se pela percepção racional daquele a respeito da possibilidade de investigação, compreensão e melhoramento deste. Esta característica observa-se não apenas quanto ao meio físico, mas também relativamente à evolução social, formada pelas idéias, instituições e associações que dão contorno à vida espiritual do homem. Assim, numa integração dialética, à medida que investigava os segredos da natureza, descobrindo as suas leis, captando as suas forças e utilizando os seus recursos, o homem foi formando suas convicções, seus costumes e instituições, refletindo sobre o seu caráter, discutindo a sua autoridade e finalmente formulando deliberados propósitos de transformação e de progresso.

---

\* Mestranda em Direito, área de concentração em Ciências Penais, Faculdade de Direito, Universidade Federal de Goiás.

Dentre as instituições sociais, o Estado apresenta as características de universalidade e poder. Onde tenha existido a vida humana, sempre ali terá havido uma organização e uma autoridade coercitiva capaz de impor e garantir a observância de certas normas fundamentais. Eis por que, inevitavelmente, no caminho de sua evolução, o homem questionou-se sobre o motivo e as origens das suas instituições, sobre o fundamento e o valor de sua autoridade, formulando historicamente o pensamento político. A autoridade e as normas que brotaram espontaneamente, sem uma direção consciente, foram postas, gradativamente, sob o domínio da razão, culminando com a consciência, por parte do homem, da realidade do Estado. Mais que isto, o homem, à medida que refletiu sobre os fenômenos políticos, mediante o auxílio dos poderes crescentes da análise lógica, passou a teorizar o Estado, tanto no seu aspecto objetivo, relativo à administração da justiça, ao exercício do poder e às relações internacionais, quanto no seu aspecto subjetivo, ligado à tradição e ao espírito humano, ou seja, o desenvolvimento do Estado considerado como uma abstração.

Ordinariamente, as teorias políticas são a consequência direta das condições do meio em que se produzem, e seguem uma de duas vertentes: ou dedicam-se a justificar a autoridade que os homens acatam ou a criticar esta mesma autoridade, com a esperança de que se produza qualquer mudança favorável. Mesmo aquelas teorias voltadas para as especulações do Estado ideal, através de construções imaginárias, tomam por base os ideais duma época, focalizando os males específicos radicados nas condições desse tempo. Assim, somente considerando-se os motivos que concorreram para a decadência da Cidade-Estado na Grécia poder-se-á compreender o sentido da *República*, de Platão. Da mesma forma, a *Utopia*, de More, evidencia a inquietude da vida social, política e religiosa dos europeus do século XVI, especialmente a transição econômica na Inglaterra.

As teorias políticas não apenas refletem as condições sociais de uma época e as convicções dos homens sobre as instituições dominantes, mas também interpretam e influenciam no próprio progresso político de seu tempo, numa estreita e inexorável relação. Não são mero resultado de condições circunstanciais, na medida em que seguem e/ou precedem o nascimento de atividades que levam os homens a modificar as instituições

políticas: são ao mesmo tempo, causa e efeito. Quando se transformam as condições do meio, nascem as novas teorias que, logo, por reflexo, influem sobre os métodos políticos do momento. A *Magna Carta* e a *Declaração dos Direitos do Homem* não valem como simples manifestações românticas de princípios, mas foram, sobretudo, programas de ação cujos efeitos se fizeram sentir imediatamente, transcendendo limitações espaciais e temporais.

Sob uma perspectiva histórica, o pensamento político deve considerar o desenvolvimento das instituições como resultado do progresso do pensamento humano nos vários domínios do conhecimento, uma vez que não pode divorciar-se da ciência, da filosofia, da ética, da religião, da economia, da literatura, e até mesmo das tradições, dogmas, superstições e preconceitos dos homens. Parafrazeando, a natureza do pensamento político depende do estado do progresso intelectual, o qual percorre fases diversas, mesmo num contexto “global” como o atual, de amplo desenvolvimento tecnológico, cujos resultados e desdobramentos sociais têm reflexos ainda etéreos e rarefeitos.

Considerando a capacidade criativa e idealizadora do homem, observa-se um processo contínuo de transformação na teoria e nas organizações políticas, como nos demais ramos do conhecimento. A análise do pensamento político leva à conclusão de que não há uma teoria do Estado que possa apresentar-se como verdade absoluta e intemporal, capaz de equacionar todos os problemas enfrentados pelas diferentes sociedades. O desenvolvimento verificado no mundo ocidental, especialmente a partir do século XIX, propiciou a aceleração do processo de construção de modelos que visam à compreensão e equacionamento das questões políticas, a partir das variáveis que se apresentam no contexto contemporâneo, no qual o fator econômico assume posição determinante. Os teóricos não podem prescindir, entretanto, de alguns princípios do pensamento político que alcançaram a categoria de postulados universais, na medida em que passaram a integrar o espírito do homem, a sua valoração das virtudes e percepção da justiça.

Os princípios políticos, como estruturas de governo, transmitem-se de uns para outros tempos, e cada Estado modifica, segundo a experiência e o resultado das suas condições, os conceitos e as normas anteriores, que por sua vez influem nos Estados que virão a suceder-se.

Nesse processo, evidencia-se a natureza relativa do pensamento político, o qual, somente após um considerável período de tempo, traduz de forma segura os problemas de outras épocas. Ao contrário, quando restritas a uma perspectiva circunstancial, as leituras sobre a natureza dos problemas, e conseqüentemente as soluções para eles, conduzem a fluxos, moderados ou não, de antagonismos políticos, que fazem aflorar as contradições a serem enfrentadas historicamente.

É sob esta perspectiva histórico-dialética que se propõe uma reflexão sobre o Federalismo, enquanto moderna construção de forma de Estado, e especialmente sobre o Federalismo brasileiro, analisado em face de algumas de suas idiossincrasias.

### **O desenvolvimento do Federalismo como construção teórica**

Nos domínios da evolução, observa-se uma tendência concentradora das unidades políticas, com períodos alternados de desagregação. Esse fenômeno é determinado, em parte, pelo esforço de Estados poderosos para anexarem a si os seus vizinhos, mas também pela identificação de propósitos e interesses comuns entre Estados limítrofes. As forças governamentais que resultam da unificação podem reduzir-se a dois tipos principais.

O primeiro revela-se numa fusão absoluta das unidades políticas, que passam a constituir uma só organização, quer de forma voluntária, quando verdadeiramente se desenvolve o espírito da nacionalidade, quer por meio da conquista e da expansão territorial, quando um Estado mais forte dilata as suas fronteiras, sem considerar a vontade dos povos incorporados e a sua organização política. O Estado unitário, em ambos os casos, é uma conseqüência da evolução política, a partir do que as partes ou perdem sua individualidade por completo, ou se reduzem a meras divisões administrativas, legalmente subordinadas à autoridade do governo central.

O segundo tipo é determinado por aqueles Estados que, por motivos circunstanciais, são favoráveis à união, conservando, entretanto, seus respectivos governos, com autoridade e competência em determinadas matérias, mas subordinando-se, em certos assuntos, ao governo central, criado para aqueles fins. Quando os Estados mantêm a sua soberania e

consideram o governo central como um agente, a união política denomina-se confederação, representando, em sua essência, um vínculo internacional. Quando a união é representada por uma entidade jurídica total, mediante um estatuto constitucional de poderes entre o governo central e os governos regionais, a nova formação política, o Estado assim criado, chama-se Federação.

A formação dos Estados Unidos, com a adoção do documento constitucional de 1789, a criação da união suíça, por intermédio das Constituições de 1848 e 1874, e o estabelecimento do império alemão, com base constitucional no documento de 1871 marcam o desenvolvimento de um novo tipo federal, proporcionando ao pensamento político um instigante material para as elaborações teóricas modernas e contemporâneas, especialmente se consideradas as circunstâncias históricas enfrentadas em cada realidade.

O federalismo proporcionou fértil discussão doutrinária a respeito de conceitos como soberania e autonomia, descentralização do poder, democracia, bem comum e desenvolvimento das sociedades. As primeiras experiências federativas oscilaram entre teorias nacionalistas e doutrinas da soberania divisível, esta no interesse dos Estados e em nome da liberdade do povo. Baracho (1982) distingue diversas teorias federalistas: a de Tocqueville, a de Calhoun e de Seydel, a teoria de Jellinek, a da Escola Vienense, a das três entidades estatais, dentre outras, cuja compreensão não pode prescindir das circunstâncias históricas e ideológicas.

Numa concepção clássica, define-se o federalismo como forma de Estado composto pela união de comunidades públicas, dotadas de autonomia constitucional e política. Assim, são fatores essenciais do Estado Federal a divisão do poder político entre um governo central e governos regionais, em uma base geográfica, devendo esta divisão resultar de uma Constituição rígida. A União é a entidade formada pelo conjunto das coletividades parciais, constituindo pessoa jurídica de direito público interno, autônomo em relação aos Estados-membros, e a que cabe exercer a soberania do Estado Federal. A descentralização política, com a conseqüente autonomia e delimitação de competências entre os entes jurídicos parciais (Estados-membros e União), decorre de previsão constitucional, ou seja, não pode ser alterada, a não ser através de mudança

na própria Constituição Federal. Em face da supremacia da Constituição, há a necessidade da presença de um órgão, uma corte constitucional, ao qual é confiada a tarefa de censor da legislação ordinária e de guardião da Constituição.

Uma outra característica reconhecida nas doutrinas do Estado Federal diz respeito à participação dos Estados-membros na formação da vontade dos Estados, exercida através de sua atuação nas reformas constitucionais, através de sua representação perante uma Câmara legislativa federal, concomitantemente com a representação do povo, e finalmente através de sua iniciativa para proposição de leis e do *referendum* legislativo.

O federalismo inspira-se principalmente na experiência americana, cujos antecedentes históricos determinaram grande autonomia dos Estados-membros diante do governo central, com enorme prestígio para as soluções descentralizadoras. Este perfil clássico, entretanto, não se adequa, necessariamente, a todos os Estados modernos que se dizem federalistas, em face de particularidades de cada um, bem como do próprio desenvolvimento mundial, principalmente nos dois últimos séculos.

A busca pela construção de uma teoria federalista moderna esbarra, portanto, nos contornos que o sistema adquiriu nas diferentes realidades, com suas particularidades próprias, fato que, de um lado, corrobora a percepção de que a atividade política encontra-se em constante mutação, adequando-se e determinando, de forma inexorável, às mais variadas circunstâncias, físicas, históricas, geográficas e principalmente culturais, e, de outro, motiva as sociedades para o enfrentamento de seus problemas locais, através de teorizações a partir de suas próprias experiências e características.

## **Reflexões sobre a evolução do federalismo no Brasil**

O grau de autonomia dos entes coletivos diante do poder central desponta como determinante de uma série de particularidades distintas entre os modelos de federalismo na atualidade, com evidentes conseqüências no conceito de descentralização, no âmbito político e administrativo.

O federalismo americano constituiu-se através da superposição da União a Estados já existentes (federalismo por agregação), em face

de um interesse político comum e claramente delineado. O brasileiro, entretanto, implantado na época e da forma como foi, evidencia a importação de um modelo descentralizador sem a devida consideração das tradições políticas e do desenvolvimento histórico do país.

Aqui, não se tratou de uma alternativa de descentralização resultante dos anseios do povo por um regime democrático e participativo, apesar de se ter pretendido criar essa impressão, à qual Trigueiro (1980, p. 25) chama de “ficção desprovida de utilidade real para explicar a origem do Estado federal brasileiro, de conformidade com a doutrina clássica (...)”. O que incomoda no processo de federalização brasileiro são menos as circunstâncias jurídicas, em função das quais independe o movimento centralizador ou descentralizador para a formação da Federação, e mais a inexistência de livre consentimento por parte das províncias, que sequer desfrutaram do exercício de sua soberania no exíguo lapso de tempo transcorrido entre o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, que concomitantemente com a proclamação da República instituiu provisoriamente o federalismo no Brasil, e a Constituição de 24 de fevereiro de 1891, que consolidou a República Federativa como forma de governo, através da união perpétua e indissolúvel das antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil.

Do ponto de vista jurídico a Constituição Republicana de 1891 estruturou o Estado brasileiro com as características essenciais do modelo federalista. A história política brasileira, entretanto, evidencia que a adoção formal deste modelo em todas as Cartas políticas que se seguiram mascarou o fato de ter sido, o federalismo brasileiro, periodicamente esmagado pela exacerbação centralizadora de poderes e de competências da União, transformando-o num “federalismo circunstancial” ou de mera conveniência histórica, em detrimento da autonomia política dos Estados-membros e de uma efetiva descentralização do poder.

No que tange à autonomia dos Estados-membros, questionou-se o caráter federativo do regime brasileiro na primeira Constituição Republicana, em face da competência do Poder Legislativo da União para alterar o regime jurídico dos Estados, sem que esses tivessem poder de veto. A reforma constitucional de 1926, apesar de ter preservado o federalismo em seus traços essenciais, restringiu ainda mais a autonomia dos Estados, que passaram a sofrer rigoroso controle político e administrativo. Trigueiro (1980) observa que nessa época o modelo

federativo brasileiro identificava-se mais com o mexicano ou o argentino, com freqüentes e abusivas intervenções do poder federal na vida dos Estados.

O fato é que, desde os primeiros anos de experiência federalista no Brasil, as heterogeneidades inter-regionais, somadas à tradição oligárquica centralizadora, dificultaram o exercício de práticas políticas coerentes com os princípios da Federação. A Revolução de 1930, que teve como inspiração o fortalecimento da Federação através da defesa da autonomia dos Estados e o repúdio à “política do café com leite”, resultou, ironicamente, numa típica ditadura unipessoal. Por força do Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, foram dissolvidos todos os órgãos representativos (Congresso Nacional, Assembléias dos Estados e Câmaras Municipais), e nomeados, para os Estados, interventores federais, com poderes discricionários, submetendo as administrações estaduais ao completo controle por parte do governo central.

A autonomia dos Estados, com as prerrogativas de autogoverno e atribuições de competência, foi restaurada pela Constituição de 16 de julho de 1934, embora com forte característica centralizadora. Comparando-se com o regime implantado em 1891, o campo de competência privativa da União foi alargado e os casos de intervenção federal foram ampliados. A competência legislativa referente a várias matérias foi deslocada da órbita estadual para a federal, dentre elas a de legislar sobre direito processual, sobre registros públicos e sobre o sistema eleitoral. O propósito uniformizador estendeu-se à padronização da nomenclatura dos poderes estaduais, nos planos executivo, legislativo e judiciário, e municipais, através da vedação de denominações diferentes para as funções públicas idênticas.

Fugaz foi a limitada autonomia federativa instituída pelo estatuto político de 1934, uma vez que em novembro do ano seguinte as circunstâncias políticas motivaram a reforma constitucional, submetendo novamente os governos estaduais ao poder discricionário do governo central. Sob o regime do Estado Novo, instituído em 1937, os Estados foram reduzidos a departamentos territoriais, sob a administração do governo central, através da atuação discricionária de interventores, que acumulavam o exercício dos poderes executivo e legislativo. Numa comparação histórica, Trigueiro (1980, p. 36) leciona que a Constituição



de 1937, que jamais fora submetida a plebiscito, “tornou os Estados menos autônomos do que as Capitânicas reais, ao tempo da Colônia”.

Para a maioria dos doutrinadores, a Carta Política de 1946 restaurou o federalismo brasileiro aos moldes da Constituição de 1891. A revitalização do federalismo, entretanto, no sentido de um efetivo fortalecimento das entidades governamentais, não passou de uma tentativa débil. As restrições de autonomia dos Estados, impostas pelas Cartas de 1926 e 1934 com relação aos casos de intervenção federal, foram mantidas, apesar de ter sido seu exercício cercado de cautelas impeditivas do arbítrio do poder central. O Diploma introduziu ainda uma alteração quanto ao percentual de receitas tributárias da União, em favor de uma região – o Nordeste –, num reconhecimento não apenas das necessidades regionais, mas da articulação política de seus representantes. Os teóricos observam que durante os 18 anos de sua vigência, até o advento da Revolução de 1964, o país efetivamente contou com uma adequada proteção constitucional e política para preservação do sistema federalista, garantido, especialmente, pela reforma eleitoral que introduziu o voto secreto e a representação proporcional, associados ao controle judicial das eleições.

A partir da Revolução de 1964, a federação brasileira foi novamente desfigurada, com a minimização da autonomia dos Estados, quer através da majoração das causas autorizativas para a intervenção, quer através da reforma tributária introduzida pela Emenda Constitucional nº 18, que praticamente retirou dos Estados competência legislativa nesta matéria. A Constituição de 1967 reduziu não apenas a autonomia estadual, mas também a independência do Poder Legislativo, culminando o arbítrio político com a edição do Ato Institucional nº 5, em dezembro de 1968, que sedimentou elevado grau de centralização.

Do ponto de vista jurídico, a Carta de 1967, ao dispor em seu art. 30 que a criação de novos Estados e territórios dependia de lei complementar, suprimiu a garantia da integridade territorial dos Estados, ofendendo um dos suportes básicos do princípio federativo. Durante longos anos, o federalismo brasileiro, esmagado pela exacerbação centralizadora dos poderes e de competências da União, não passou de mera nomenclatura, signo vazio de sentido.

Finalmente, a Constituição de 5 de outubro de 1988, do ponto de vista jurídico, restaurou mais uma vez o sistema federativo brasileiro,

conferindo competências administrativas e legislativas aos Estados, dando-lhes mais recursos tributários, sem os quais inviabiliza-se qualquer nível de autonomia. Mais que isto, a Carta em vigência integrou os municípios na União indissolúvel, dando-lhes inédito *status* constitucional de natureza federativa de terceiro grau na divisão política do Estado.

A autonomia política e administrativa dos municípios brasileiros, restrita aos assuntos localizados dentro de sua área territorial, oscilou nos diferentes momentos políticos, encontrando, na Constituição de 1946, significativo respaldo, e na Constituição atual, inédita definição jurídica. Este fato revela a relevância do municipalismo no desenvolvimento social e econômico do Estado brasileiro, bem como na formação do espírito cívico e democrático das populações.

## **O federalismo brasileiro e a descentralização**

A análise do federalismo brasileiro, cuja tendência centralizadora é revelada historicamente, e as reflexões para a construção de um modelo político efetivamente adequado ao desenvolvimento econômico e social do país fazem concluir que a federação, enquanto instrumento para a racionalização democrática do poder, e conseqüentemente para a consolidação das instituições que traduzam os ideais de justiça e de desenvolvimento, tende a adequar-se às variáveis introduzidas modernamente. Neste sentido, importa uma abordagem sobre a descentralização do poder, enquanto um dos princípios basilares do federalismo.

A concepção clássica de descentralização é a de que se trata de atribuição de poder de decisão a uma série de autoridades locais, sob o controle da autoridade central. Caracteriza-se por um maior ou menor grau de autonomia, podendo restringir-se apenas ao âmbito administrativo, ou ter também conseqüências políticas. Nos dois casos, pressupõe a existência de atribuições e meios próprios de ação.

A preocupação com a descentralização e a administração das coletividades é uma constante em muitos Estados contemporâneos, sejam eles federais ou unitários, na medida em que implica o reconhecimento de liberdades locais, da necessidade de se promover rapidez na obtenção de soluções, e no estímulo para a iniciativa e participação da população no processo de decisão.

A federação é considerada como forma mais avançada de descentralização, caracterizando-se pela competência de auto-organização e de autogoverno. Entretanto, o conceito clássico de descentralização não satisfaz certos aspectos do federalismo moderno, o qual vem sofrendo transformações determinadas, especialmente pela economia global do século XX.

Baracho (1985, p. 153), em análise dos critérios adotados pelas diferentes teorias para a caracterização da descentralização do poder, ensina que o fundamento da idéia clássica de descentralização, no momento do liberalismo político, que se assentava na distinção entre “temas locais” e “temas nacionais”, não se aplica mais de forma rígida e exclusiva às sociedades industriais e urbanizadas, onde os critérios devem considerar a interdependência financeira e a acentuada necessidade do desenvolvimento das infra-estruturas, com vultuosos investimentos.

Na consciência federalista, juntou-se o princípio da cooperação ao da autonomia, a partir da verificação de que nada serve a autonomia na pobreza, no abandono, na corrupção. Sob o pretexto de materializar as políticas públicas de interesse geral, com observância das heterogeneidades regionais, a capacidade de iniciativa de governos centrais foi ampliada, com a adoção de soluções centralizadoras determinadas por fatores de ordem econômica e técnica, com planos de desenvolvimento regional, áreas metropolitanas, implantação de empreendimentos econômicos abrangendo mais de um Estado.

Advoga Orlando Soares, citado por Grasso ([s.d.], p. 70), que “a chave para a problemática político-administrativa brasileira se encontra na descentralização partindo-se do desenvolvimento de autonomia municipal...”. De um lado, o municipalismo, fórmula liberal da tradição portuguesa, encontra posição de destaque na história política brasileira, com evidente relevância desde a colonização, passando pelo período imperial. Com a consagração da federação, o constitucionalismo brasileiro não ficou indiferente à autonomia municipal, cuja tese foi fixada no estatuto de 1891, com o reconhecimento de que a liberdade e a autonomia municipais constituem condições para o processo democrático descentralizado.

Ensina, ainda, Orlando Soares que a pretensão histórica de autonomia municipal sempre encontrou resistência por parte das

oligarquias estaduais, que se sentiam mais bem servidas com a chamada “política dos governadores”. Grasso ([s.d.], p. 71), refletindo sobre esta contradição histórica, conclui que “o federalismo republicano no Brasil, com a criação dos Estados-membros com pretensa autonomia, quase sempre servindo como intermediários entre a União e os municípios, foi uma criação artificial, estranha a nossas tradições históricas, políticas e sociais”.

A opção pelo regionalismo, com a adoção de organismos de desenvolvimento regional mantidos através de uma estrutura altamente centralizada, foi a forma pela qual procurou-se adequar o federalismo brasileiro aos moldes clássicos. A estratégia, entretanto, não inibiu os níveis sofríveis de desenvolvimento, e nem contribuiu para o fortalecimento das representações locais. Pelo contrário, verificaram-se o florescimento de governos autoritários, o crescimento das burocracias estatais e um fortalecimento de oligarquias regionais que retardaram a organização das comunidades.

É forçoso reconhecer que o Federalismo brasileiro não apenas renasceu com a Constituição de 1988, como encontrou, no período que se segue, ambiente favorável para seu desenvolvimento, com o fortalecimento das instituições democráticas. Efetivamente, a autonomia dos Estados-membros foi reconhecida, com a estipulação de suas competências e descentralização tributária. A nova Carta consagrou, ainda, o municipalismo, promovendo a descentralização jurídica e política dos Estados, com o estabelecimento de autonomia municipal, sujeita aos princípios Constitucionais dos entes mais abrangentes (federal e estaduais).

Do ponto de vista da tributação, a dimensão federalista impôs-se na Constituição de 1988, com a ampliação de fundos de participação, de caráter redistributivo, e com a garantia de maior abrangência das bases de tributação dos Estados e municípios, ampliando a capacidade de geração de receitas próprias.

Na década de 1990, o esforço pela descentralização enfrentou a adoção, pelo governo federal, de políticas econômicas que induziram a recentralização das receitas, apoiadas na incorporação ao orçamento da União de parte expressiva das contribuições sociais sobre o faturamento e o lucro de empresas, bases de receitas não partilhadas com Estados e municípios.

Dain (2001, p. 36), comparando os paradigmas de tributação internacionais ao brasileiro, ensina:

Em situação de grande heterogeneidade econômico-social, como a brasileira, os critérios internacionalmente consagrados para associar descentralização de recursos e de encargos, bem como para definir adequadamente a distribuição de encargos por níveis de governo, deixam de ser funcionais, dando lugar a uma descentralização aleatória, sem correspondência entre a assunção de responsabilidades pelos governos locais e a ampliação das transferências constitucionais a estados e municípios. Esse processo vem radicalizando as tensões entre esferas de governo, além de aumentar a pressão, por parte das administrações locais, pelos recursos federais associados ao financiamento “assistencialista” das políticas dirigidas aos segmentos sociais mais frágeis.

A tendência centralizadora do federalismo brasileiro é evidenciada pelos resquícios monocráticos que favorecem a hipertrofia do Poder Executivo, contrariando até mesmo os mais basilares princípios de separação dos Poderes. Exemplo disso é, na presente conjuntura, a edição ilimitada de Medidas Provisórias por parte do chefe do Poder Executivo e a inércia do Poder Legislativo na análise e votação de tais medidas, possibilitando reedições *ad perpetum*, num relacionamento político promíscuo entre os dois Poderes, com o engessamento do Poder Judiciário.

Baracho (1985, p. 155) ensina que as formas de centralização política e administrativa verificadas ao longo da história brasileira, desde o início do período republicano, decorreram do desapareço pelos mecanismos de relacionamento democrático dos órgãos estatais, o qual contribuiu para o sucesso das formas autocráticas e de opressão. “A descentralização não é apenas uma figura jurídica, mas também um princípio de ordem política e social necessário à coexistência de grupos que têm suas particularidades, no interior de um conjunto mais vasto que forma a comunidade nacional”.

Os teóricos reconhecem que o sistema federativo brasileiro nunca foi implementado em sua forma original, como exercício autônomo e descentralizado do poder pelos entes da federação – os estados –, nem nunca foi capaz de firmar-se numa construção política peculiar à realidade cultural e social brasileira, em que os municípios efetivamente pudessem

ocupar papel relevante para o desenvolvimento econômico das sociedades locais, como também para o exercício democrático.

Contra-pondo-se a esta constatação, observa-se que a abertura política no Brasil, especialmente após a Constituição de 1988, tem possibilitado o amadurecimento das instituições, até mesmo através do aforamento de suas inúmeras contradições e ineficiências. Os assuntos que dizem respeito ao desenvolvimento da nação, e que caracterizam a forma do Estado brasileiro, têm ocupado pesquisadores em análises técnicas e propostas que evidenciam a dinâmica da construção do pensamento político brasileiro.

Hoje, fala-se da crise do federalismo brasileiro com base em suas particularidades, com enfoque não apenas no âmbito político, mas também, e especialmente, no tributário e fiscal. Isto traz à tona vários outros aspectos críticos do sistema na atualidade, como a privatização de serviços, a distribuição de competências na execução das políticas sociais, a representação política e a configuração dos interesses regionais, o questionamento dos critérios de representação parlamentar dos Estados no Congresso Nacional, culminando com a “guerra fiscal” travada pelos governos subnacionais nos últimos anos. No plano internacional, o país sofre os efeitos das transformações verificadas com a globalização da economia e a formação de blocos supranacionais, exigindo a reespecialização produtiva e a rearticulação das economias regionais com o Exterior.

Considerando que um dos critérios para a descentralização é a sedimentação do exercício democrático, e que este exercício constitui conquista histórica ainda recente, observa-se, especialmente do ponto de vista político, um salto de qualidade que inevitavelmente contribuirá para o fortalecimento das instituições brasileiras.

A função fiscalizadora do Ministério Público, a adoção de legislação sobre a responsabilidade fiscal dos governantes, a facilitação, ainda que precária, do acesso à justiça e à educação, dentre tantos outros, são indícios de que a sociedade brasileira encontra-se na atualidade num patamar de amadurecimento cívico que não pode mais ser freado, e que haverá de reivindicar, por esse motivo, um novo equacionamento do exercício do poder. Um exemplo disso é a reforma fiscal, pela qual a sociedade tem clamado como condição *sitie qua non* para o equilíbrio político e social no país.

Cada um dos aspectos que configuram os desafios do federalismo brasileiro contemporâneo comporta análises aprofundadas, em face da complexidade e da interdependência que apresentam. A abordagem genérica desses aspectos, contraposta à democratização política que vem alicerçando-se nos últimos anos, leva a uma conclusão otimista para o federalismo brasileiro, não como um sistema de perfil já delineado, mas sim como alternativa potencialmente capaz de levar este país ao equacionamento de seus terríveis problemas sociopolítico-econômicos, ou seja, como sistema em construção.

### **Abstract**

The present article boards the Brazilian federalism, evidencing government's central centralizing tendency face to the other federal entities. It argues that the construction of the political systems is cause and effect of the historical evolution of the man in society. It concludes that the experienced democratic exercise in Brazil after the Constitution of 1988 has promoted the ripeness of the institutions, enabling the facing of specifics characteristics of the Brazilian federalism and, thus, the construction of a model with own profile.

Key-words: Construction of the political thought; State; Federalism; Historical of the federalism in Brazil; Decentralization; Democracy.

### **Referências**

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Belo Horizonte: Fumarc/UCMG, 1982.

\_\_\_\_\_. Descentralização do poder: federação e município. *Revista Inf. Legislativas*. Brasília, ano 22, n. 85, p. 151-184, jan./mar. 1985.

DAIN, Sulamis. *Experiência internacional e especificidade brasileira*. São Paulo, Fundap, 1995. Disponível em: < <http://www.fundap.sp.gov.br/INFO/fed2.htm>. Acesso em: 30 jan. 2001.

GRASSO, Marlene Savóia. O sistema federativo. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*. [s.l.: s.n.: s.d.], p. 59-79.

TRIGUEIRO, Oswaldo. *Direito constitucional estadual: a evolução do regime federal brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1980. p. 25-48.

