

O ESTADO FEDERAL BRASILEIRO: UMA ABORDAGEM CRÍTICA

THE BRAZILIAN FEDERAL STATE: A CRITICAL APPROACH

Ricardo Maurício Freire Soares *

RESUMO

O Brasil, desde os anos 1980, foi além da mudança gradual do federalismo centralizado para um modelo cooperativo descentralizado. Essa transição implica, além de definir as formas e mecanismos de cooperação, a descentralização de competências e atribuições das esferas federal, estadual e municipal. O presente artigo traz reflexões sobre o federalismo brasileiro, atravessando o hiato entre federalismo e federação, elementos estruturais da federação, modelos de federalismo e a realidade da federação brasileira, a dicotomia entre federalismo simétrico e assimétrico e os reflexos no ordenamento jurídico brasileiro, bem como as formas de criação do federalismo, a fim de esclarecer a situação atual do Estado Federal Brasileiro.

Palavras-chave: Federalismo. Federação. Federalismo brasileiro. Federalismo sul-americano. Federação Cooperativa Descentralizada.

ABSTRACT

Brazil, since the 1980s, has gone beyond the gradual shift from centralized federalism to a decentralized cooperative model. This transition implies, in addition to defining the forms and mechanisms of cooperation, in a decentralization of competences and attributions of the federal, state and municipal spheres. The present article brings reflections on Brazilian federalism, crossing the gap between federalism and federation, structural elements of the federation, models of federalism and the reality of the Brazilian federation, the dichotomy between symmetrical and asymmetrical federalism and the reflexes in the Brazilian legal system, as well as the ways of creating federalism, in order to clarify the current situation of the Brazilian federal state.

Keywords: Federalism. Federation. Brazilian Federalism. South American Federalism. Decentralized Cooperative Federation.

1 PREMISSAS TEÓRICAS: FEDERALISMO E FEDERAÇÃO

O federalismo se afigura como uma forma de Estado, baseada num modelo próprio de distribuir e exercer o poder no espaço de um determinado território,

*Pós-Doutor em Direito pela Università degli Studi di Roma La Sapienza e pela Università degli Studi di Roma Tor Vergata. Pós-Doutor e Doutor em Direito pela Università del Salento. Doutor e Mestre em Direito pela UFBA. Professor dos Cursos de Graduação e Pós-Graduação em Direito (Mestrado/Doutorado) da UFBA.. Advogado. Autor de diversas obras jurídicas pela Editora Saraiva. E-mail: ric.mauricio@ig.com.br

resultando da necessidade de preservar a diversidade de culturas e de tradições políticas dos Estados-Membros e demais entes locais.

Nesse contexto, o federalismo constitui um compromisso peculiar entre difusão e concentração do poder em função de algum modelo nacional compartilhado e de graus socialmente desejados de integração política e de equidade.

Como refere Elazar,² por serem estruturas não-centralizadas, os sistemas federais contemporâneos modulam formas peculiares de relações intergovernamentais, constitutivamente competitivas e cooperativas, bem como modalidades de interação baseadas na negociação entre esferas de governo. Assim, a existência de competências concorrentes e de competências comuns entre instâncias governamentais decorre tanto da natureza não-centralizada do federalismo, como da intervenção do governo central.

De outra parte, o caráter negociado das relações intergovernamentais levou os estudiosos a considerar que o federalismo é, ao mesmo tempo, uma estrutura estatal peculiar e um processo, que opera no duplo sentido de redefinição constante de competências e atribuições entre as esferas de governo nacional e subnacionais.

Embora sejam termos correlatos, o federalismo não se confunde com federação. Decerto, o federalismo, em uma primeira perspectiva, vincula-se aos valores e concepções do mundo que exprimem uma filosofia compreensiva da adversidade na unidade. Ao revés, a federação é entendida como forma de aplicação concreta do federalismo, objetivando incorporar as unidades autônomas ao exercício de um governo central, sob a égide jurídica de bases constitucionais.

Nesse sentido, o princípio federativo pode existir sem a estrutura federal e vice-versa, podendo ser apontados Estados que não adotam a estrutura federal, mas que apresentam evidentes práticas federativas, como, por exemplo, a Espanha e a Itália.

Para Almeida,³ o federalismo objetiva garantir o exercício de uma democracia participativa, com a multiplicação de círculos de decisões políticas em que o cidadão fica mais próximo do poder, além de assegurar que se processe a convivência harmônica com as diferenças culturais, sociais e econômicas existentes entre os entes federativos. Nesta perspectiva, o federalismo é um meio para que o povo de um Estado possa viver em conjunto de forma harmônica, apesar das diferenças históricas e sociais existentes.

O modo de exercício do poder político em função do território origina o conceito de forma de Estado, que traduz como o poder político é exercido sobre os cidadãos em função ou diante de seu território. Assim, o Estado classifica-se quanto a sua forma de acordo como se verifica a concentração de poder e a forma que a estrutura estatal se fará exercitável.

Torna-se, assim, necessário examinar a classificação das formas de Estado, que vem evoluindo para contemplar as seguintes categorias: Estado Unitário; Estado Unitário Descentralizado; Estado Constitucionalmente Descentralizado e o Estado Federal.

O Estado Unitário se caracteriza pela centralização político-administrativa em único centro de poder produtor de decisões, enquanto o Estado Unitário Descentralizado é aquele que apresenta uma descentralização política.

2 ELAZAR, Daniel. *Exploring federalism*. Alabama: University of Alabama Press, 1987. p. 186.

3 ALMEIDA, Fernanda Dias Meneses de. *Competências da Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991. p. 49.

A seu turno, o Estado Constitucionalmente Descentralizado ou Estado Regional é aquele em que a descentralização política está prevista na Constituição. As regiões não possuem poder constituinte próprio, sendo organizadas por lei nacional. Em face da acentuada autonomia que é conferida às regiões, esta forma de Estado muitas vezes é confundida com o Estado Federal. A Itália e a Espanha são exemplos de Estados que adotam a forma de Estado Constitucionalmente Descentralizado.

Por sua vez, o Estado Federal é concebido como a união de Estados, prevista na Constituição, em que se reconhecem a autonomia e a participação política. Esta forma de Estado pressupõe a consagração de certas normas constitucionais para a sua estruturação e manutenção de sua indissolubilidade.

Como salienta Antonio D'Atena,⁴ do ponto de vista estrutural, os ordenamentos que são qualificados de base descentralizada, como o ordenamento federal, apresentam alguns elementos comuns, os quais se diferenciam dos ordenamentos do tipo unitário centralizado: a) a existência de níveis territoriais de governo em posição intermediária entre o Estado central e os entes menores de base; b) a circunstância de que estes níveis intermediários dispõem de competência garantida pela Constituição; c) o fato que tal competência compreenda também a legislação.

A Federação é a forma de Estado adotada pela República do Brasil (Constituição Federal, art. 1º)⁵. A atual Carta Magna de 1988 inovou o sistema federativo brasileiro, ao organizar uma modalidade de federalismo tridimensional, em que figuram a União, como ente soberano, e os Estados-Membros e Municípios, como entes autônomos. Todos os referidos entes federativos - União, Estados Membros e Municípios - apresentam a capacidade de autogoverno, auto-administração e auto-organização.

2 A ESTRUTURA PRINCIPIOLÓGICA DE UMA FEDERAÇÃO

A ciência jurídica tem reconhecido a existência de princípios constitutivos de uma federação como pilares de um Estado federal: a separação, a autonomia, a participação, a coordenação e a subsidiariedade.

De acordo com o princípio da separação, a Constituição deve ter normas precisas sobre a repartição de competências legislativas entre os níveis de governo. Em geral, a divisão de competência resulta de dois critérios: o da distinção entre as matérias de interesse nacional e local e das atividades de interesse *inter* e *intra* local.

Conforme o princípio da autonomia, cada nível de governo é autônomo no seu âmbito de competência. Em consequência, um nível de governo não pode exercer sobre o outro nenhum controle hierárquico ou direito de tutela.

Segundo o princípio da participação, os Estados-Membros devem estar representados e participar das decisões federais. Em geral, esta representação se faz pelo bicameralismo federal, em que a segunda casa legislativa representa todos os entes federados, de forma mais ou menos igualitária.

4 D'ATENA, Antonio. *Lezioni di Diritto Costituzionale*. Torino: G. Giappichelli, 2006. p. 68.

5 BRASIL. *Constituição Federal (1988)*. Disponível em www.planalto.gov.br

A seu turno, o princípio da coordenação resulta da necessidade de coordenação entre as autoridades políticas para sejam aplicados simultaneamente os princípios da separação e da autonomia.

Tratando do tema, Croisat⁶ vislumbra três formas de coordenação: a) a primeira delas é uma coordenação autoritária devida às imperativas prescrições impostas aos Estados-Membros pelo governo federal, cuja prática deve ser considerada como excepcional e provisória, exceto em caso de medidas de urgência como em caso de guerra; b) a segunda delas consiste na reforma constitucional que permite tanto a transferência de competência, como a adoção de competências comuns para as matérias que sofreram modificação no contexto histórico; c) a terceira e última forma de coordenação resulta da realização de acordos intergovernamentais para a aplicação de programas e financiamentos conjuntos.

É, contudo, o princípio da subsidiariedade que merece atenção especial, em face de sua destacada importância para o federalismo.

O princípio da subsidiariedade tem o escopo de limitar a intervenção do Estado, em respeito às liberdades dos indivíduos e dos grupos sociais que o integra. Seus fundamentos são a liberdade e a justiça. A subsidiariedade visa a concretizar a liberdade de iniciativa e de escolha. Para isso, determina a limitação da autoridade central às atividades de direção, controle e supervisão e confere às autoridades inferiores a realização do interesse público. O princípio da subsidiariedade remete também à justiça, que é realizada quando os indivíduos e grupos sociais menores exercem suas competências e poderes que lhes são naturalmente pertencentes, impedindo que sua liberdade de iniciativa seja sacrificada pela iniciativa pública.

Nesse sentido, Torres⁷ afirma que o princípio da subsidiariedade apresenta três objetivos: fundamentar o papel subsidiário do Estado em relação à sociedade; indicar parâmetros de repartição de competência entre as autoridades públicas ou privadas de diversos níveis; e, por fim, o de nortear o âmbito de atuação estatal.

Segundo o princípio da subsidiariedade, o Estado deve desempenhar uma função subsidiária em relação aos particulares. Na sua função subsidiária, o Estado apresenta duas atribuições essenciais: criar as condições necessárias para possibilitar a atuação do particular e suprir as atividades dos particulares, quando estas se tornam insuficientes ou inadequadas. Sendo assim, o Estado não deve realizar as atividades que a iniciativa privada pode desenvolver sozinha com eficiência.

Com efeito, sustenta Baracho⁸ que o princípio da subsidiariedade impede o intervencionismo estatal desenfreado, preservando o fenômeno do pluralismo, que conduz ao reconhecimento da necessidade de um processo de equilíbrio entre as múltiplas tensões na ordem social. O poder do Estado não deve estar assentado em base unitária e homogênea, mas no equilíbrio plural das forças que compõe a sociedade.

De outro lado, com o princípio da subsidiariedade, deve-se priorizar a norma de natureza regulamentadora em detrimento da norma de natureza de controle, pois aquela prima mais pela determinação dos limites da atividade econômica. A

6 CROISAT, Maurice. *El federalismo en las democracias contemporáneas*. Barcelona: Hacer, 1995. p. 138-143.

7 TORRES, Sílvia Faber. *O princípio da subsidiariedade no Direito Público contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 37.

8 BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1996. p. 27.

norma de natureza de controle existe no Estado intervencionista, que é aquele que conduz a atividade econômica. Já a norma de natureza regulamentadora provém de um Estado regulador, que, ao invés de intervir na economia, apenas a fiscaliza.

Ademais, o princípio da subsidiariedade se revela como um instrumento eficaz de promoção do regime democrático, pressupondo o exercício da cidadania ativa. Esta não se exerce apenas através de participação política, mas por meio de uma intensa participação na vida comum, visto que a iniciativa privada deve trabalhar em prol da coletividade, desempenhando tarefas de interesse geral.

O reconhecimento do princípio da subsidiariedade gera duas importantes conseqüências. A primeira delas é que o povo passa a se tornar parte da gestão da *res publica*, evitando que o Estado seja visto como um corpo estranho e, pois, apartado da sociedade. A outra importante conseqüência é que o povo também passa a ter maior responsabilidade sobre a realização e otimização do serviço público. A responsabilidade pela realização de tarefas públicas incrementa a participação, contribuindo concretamente para a formação da cidadania ativa.

Essas são as razões pelas quais, no plano jurídico-político, o princípio da subsidiariedade se traduz no princípio federativo, empregando-se quer como critério de repartição de competência entre as diversas esferas federativas, quer como regra para a solução de conflitos de atribuições que surjam entre elas, de modo a fortalecer sempre, afinal, o poder local, e manter a gestão administrativa o mais próximo possível do cidadão.

No Brasil, a prática do federalismo ainda não incorporou, em sua plenitude, os princípios da separação, autonomia, participação, coordenação e subsidiariedade, mantendo-se ainda longe da realidade dos entes federativos, ante a concentração de poderes verificada no âmbito do governo central.

3 MODELOS DE FEDERALISMO E O CASO DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

A doutrina sobre o federalismo não é especialmente precisa na utilização de termos que qualificam os seus vários gêneros, nem tampouco há tipologias consensuais que permitam classificá-los, mesmo quando há convergência quanto aos critérios de classificação empregados.

Para o presente trabalho, a tipologia da Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR),⁹ cujo critério é a natureza das relações intergovernamentais, apresenta grande utilidade. Ela distingue três tipos de arranjos federativos. O primeiro, chamado federalismo dual, espelha o modelo americano originário, simultaneamente descritivo e prescritivo, no qual os poderes do governo geral e dos estados, ainda que existam e sejam exercidos nos mesmos limites territoriais, constituem soberanias distintas e separadas, que atuam de forma separada e independente, nas esferas que lhes são próprias.

Os dois outros modelos de federalismo resultam da transformação do arranjo dual, em face da tendência à expansão do âmbito do governo federal, isto é, de um processo mais ou menos acentuado de centralização. Assim, o federalismo

9 ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS (ACIR). *The condition of contemporary federalism: conflicting theories and collapsing constraints*. Washington: ACIR, 1821. p. 3.

centralizado implica a transformação dos governos estaduais e locais em agentes administrativos do governo federal. Este possui um forte envolvimento nos assuntos das unidades subnacionais, além de primazia decisória e de recursos. Já o federalismo cooperativo comporta graus diversos de intervenção do poder federal e se caracteriza por formas de ação conjunta entre instâncias de governo, nas quais as unidades subnacionais guardam significativa autonomia decisória e capacidade própria de financiamento.

No federalismo cooperativo, ocorre uma mudança dos poderes de decisão nos níveis de governo - federal e federado - em benefício de um mecanismo, mais ou menos complexo e formalizado, de acordo intergovernamental. Com base nisso, verifica-se uma tendência de redução das políticas que sejam conduzidas por um só governo, havendo uma interdependência e coordenação das atividades governamentais, com base numa decisão voluntária de todos os entes da federação, sem fundamentar-se numa pressão hierárquica.

Com o federalismo cooperativo, vislumbra-se uma alteração no conceito de autonomia, que passa a se medir menos pelas disposições jurídicas e pela defesa das barreiras constitucionais e mais pela capacidade de influência, tanto no âmbito das negociações entre todos os entes da federação, como nos procedimentos que devem assegurar a igualdade entre os entes representados. Para um governo federado, a defesa da autonomia passa a depender de sua capacidade de negociação nos âmbitos que considera prioritários. Os atores mais influentes serão aqueles que possuírem a maior variedade de informação e que puderem se comunicar de forma mais objetiva.

No federalismo cooperativo, os entes federados perdem, assim, uma parte de sua autonomia originária. No entanto, esta autonomia perdida não é confiscada pelo governo federal, porque, na realidade, as matérias de competência exclusiva ou privativa de competência do ente federal também são afetadas.

Saliente-se que o federalismo cooperativo não elimina os conflitos de competência, as concorrências ou as duplicações de atividades entre os entes da federação, mas procura minimizar o alcance destes problemas através de acordos políticos negociados.

Essas tipologias de federalismo correspondem a padrões de relacionamento que tanto podem descrever o perfil predominante das relações entre instâncias de governo, em dado país e período, como podem conviver, lado a lado, com outras formas de interação, em diferentes campos de atuação governamental. Em ambos os casos, designam relações intergovernamentais em que a não-centralização, típica do ordenamento federativo, convive de forma complexa e freqüentemente conflitiva com a lógica da centralização-descentralização.

Nesses tipos de federalismo, a existência de competências comuns, própria do federalismo, convive e se entrecoca com o princípio da definição nítida de funções entre níveis de governo, característica própria dos Estados unitários. O que nestes constitui superposição irracional de funções, resultante da desordenada expansão da ação governamental, torna-se característica constitutiva dos arranjos federativos.

No que se refere ao Brasil, a Carta Magna de 1988 estabeleceu o marco legal do federalismo cooperativo, dando forma às aspirações de descentralização

e reforma social amplamente disseminadas na sociedade brasileira com o término da ditadura militar (1964-1985). O sistema federal foi redesenhado em favor dos Estados e Municípios, estes últimos reconhecidos como entes federativos com o mesmo status legal de autonomia dos demais níveis de governo.

A nova Constituição consagrou a tendência à redistribuição dos recursos fiscais em detrimento do governo federal, que já vinha se esboçando nos anos anteriores. No terreno das políticas sociais, a Constituição apontou para uma modalidade de federalismo cooperativo, caracterizado pela existência de funções compartilhadas entre as diferentes esferas de governo e pelo fim de padrões de autoridade e responsabilidade claramente delimitados. O sistema federativo, no plano abstrato, figurou também marcadamente descentralizado, em contraste com a legislação e as práticas do autoritarismo burocrático.

Outrossim, a Carta Magna de 1988 previu competências comuns para União, Estados e Municípios nas áreas de saúde, assistência social, educação, cultura, habitação e saneamento, meio ambiente, proteção do patrimônio histórico; combate à pobreza e integração social dos setores desfavorecidos, e educação para o trânsito. Legislação complementar deveria definir as formas de cooperação entre os três níveis de governo (Constituição Federal, art.23).

De outro lado, foram atribuídas competências legislativas concorrentes aos governos federal e estaduais em uma ampla gama de áreas: proteção ao meio ambiente e aos recursos naturais; conservação do patrimônio cultural, artístico e histórico; educação, cultural e esportes; juizado de pequenas causas; saúde e previdência social; assistência judiciária e defensoria pública; proteção à infância, à adolescência e aos portadores de deficiências; organização da polícia civil (Constituição federal, art. 24).

Ainda assim, a descentralização assumiu significados e conteúdos distintos, conforme o desenho de cada política específica, a distribuição prévia de competências e do controle sobre os recursos, entre os três níveis de governo. Descentralização podia significar transferência parcial ou total de responsabilidades do governo federal para os estados; do governo federal para o nível local, ou do governo estadual para o local. Podia significar, também, mudança de funções entre níveis de governo, ou de um nível do governo para outras organizações públicas ou privadas, por exemplo: do governo estadual para as escolas; ou do governo para organizações não-governamentais.

4 A DICOTOMIA FEDERALISMO SIMÉTRICO X FEDERALISMO ASSIMÉTRICO E SEUS REFLEXOS NA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA

As designações simetria e assimetria são empregadas para os relacionamentos dentro de um sistema federal.

No federalismo simétrico, afigura-se ideal que cada Estado-Membro mantenha o relacionamento com a autoridade central e que a divisão de poderes entre os governos central e estaduais seja a mesma. Ademais, é imperioso que a representação no governo central esteja na mesma base para cada ente federado e que, finalmente, as atividades do ente federal sejam igualmente distribuídas.

De outro lado, no federalismo assimétrico, verifica-se que a assimetria de cada unidade política separada do sistema apresenta uma única característica ou um conjunto de características que distingue seu relacionamento para o sistema como um todo, para com a autoridade federal e para com outro Estado.

Com efeito, Ramos¹⁰ descreve quais os aspectos da simetria e da assimetria que devem ser considerados para a definição dessas modalidades de federalismo: a) a população, o território e a riqueza de cada ente federado afeta o seu poder, sua influência e a necessidade de atenção a lhe ser dada; b) o grau de autonomia e de poderes conferidos ou exercidos na prática por cada Estado-Membro; c) a representação nas instituições federais; d) a representação relativa e a influência de cada ente federado, onde há acordos ou processos para a conduta das relações intergovernamentais; e) o grau de uniformidade na aplicação de uma Declaração de Direitos; f) a existência de uniformidade ou variação no peso relativo ou no papel do Estado-Membro no processo de Emenda Constitucional; g) o grau de uniformidade imposto sobre os entes federados nos dispositivos relativos a suas próprias Constituições.

No Brasil, são várias as normas da Constituição da República brasileira que revelam a opção pela assimetria: art. 23, parágrafo único; art. 43, §1º, I, II, §2º, I, II, III, IV, §3º; art. 151, I e art. 155, I, b, §2º, VI, XII, g. Estas normas estabelecem uma cooperação entre os entes da federação e têm como objetivos: a diminuição de desigualdades; o desenvolvimento equilibrado; a criação de regiões e o estabelecimento de distribuição de receitas e outras formas de incentivos como os juros favorecidos, isenções, reduções e adiamento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas.

Ao examinar-se a questão sob o prisma crítico, constata-se que a Constituição da República de 1988 e as leis infraconstitucionais consagraram excessos e abusos no tratamento assimétrico de direito, em favor dos entes federativos situados no Norte-Nordeste, em detrimento daqueles situados na região Sul-Sudeste do País.

O excesso no tratamento assimétrico de direito leva ao acomodamento e à perda de responsabilidade do beneficiário dos recursos destinados ao desenvolvimento, pois, quando os recursos são concentrados e distribuídos, há sempre um grau de sujeição de quem os recebe. Por sua vez, o abuso no tratamento assimétrico de direito implica uma ampliação da boa situação financeira do ente federado que a possui, comprometendo a situação da outra entidade que está em dificuldade.

Deve-se, no entanto, buscar-se uma solução de equilíbrio entre os entes federativos do sistema jurídico brasileiro, o que pode ocorrer quando a União, os Estados-Membros e os Municípios mais ricos cooperarem com os entes federativos mais pobres, mas sem afetar as suas demandas sociais próprias.

5 O BINÔMIO FEDERALISMO CENTRÍPETO X FEDERALISMO CENTRÍFUGO E O CASO BRASILEIRO

A ciência jurídica costuma utilizar critérios de classificação para definir se uma federação pode ser considerada centrípeta ou centrífuga.

A primeira classificação considera a realidade interna de uma federação, ou seja, como se distribuem as competências e poderes entre União e Estados

10 RAMOS, Dirceu Torrecillas. *O Federalismo assimétrico*. São Paulo: Plêiade, 1998. p. 96-98.

Membros. Sendo assim, se uma federação concentra poderes e competências na União, ela é mais centralizada e, denominada de federação centrípeta. Se uma federação desconcentra competências e poderes da União, conferindo maior autonomia aos Estados Membros, ela é mais descentralizada e, denominada de federação centrífuga.

Por sua vez, a segunda classificação não leva em conta a realidade interna de cada federação, mas, isto sim, qual o movimento histórico que levou à formação do Estado federado. Com efeito, se uma federação se originou a partir de vários Estados Soberanos que abdicaram de suas soberanias para formar um Estado federado, essa federação é considerada centrípeta, como, por exemplo, no caso norte-americano. Se uma federação se originou de um Estado Unitário que se desmembrou, cedendo autonomia aos Estados-membros, essa federação é centrífuga, como na experiência brasileira.

A terceira classificação baseia-se no movimento atual existente numa federação. Em conformidade com esse posicionamento, a federação dos EUA é uma federação centrípeta, pois buscar centralizar poderes e competências na União, enquanto a federação brasileira é uma federação centrífuga, que procura descentralizar poderes e competências da União em favor dos Estados e Municípios.

Sendo assim, o federalismo norte-americano é um federalismo centrípeto, exatamente por ser descentralizado e ter por espoco a busca de um pouco mais de centralização. Essa descentralização decorre da história do federalismo norte-americano, que surgiu de Confederações que abriram mão de suas soberanias para se tornarem Estados federados. O movimento nessa federação é de busca de centralização em momentos frágeis, no intuito de fortalecer a União, haja vista a grande descentralização já existente em seus Estados-Membros.

Nessa acepção, o federalismo brasileiro é centrífugo, pois se verifica muita centralização de poder na União e se busca uma maior descentralização. Esta centralização defluiu da tradição histórica do federalismo brasileiro, que surgiu de um Estado Unitário que conferiu autonomia aos Estados Membros para se tornar um Estado Federado. O movimento nessa federação aponta para a busca de descentralização, no intuito de fortalecer os Estados Membros e os Municípios, haja vista a grande centralização já existente no catálogo de competências da União.

Logo, as federações de formação histórica centrífuga possuem uma realidade de centralização de poder e fazem um movimento atual de busca de maior descentralização, como sucede no federalismo brasileiro.

6 NOTAS CONCLUSIVAS: A SITUAÇÃO ATUAL DO ESTADO FEDERAL BRASILEIRO

O Brasil vivencia uma lenta mudança de uma forma de federalismo centralizado para um modelo cooperativo descentralizado. A passagem de um tipo de federalismo para outro implica não só na definição das formas e mecanismos da cooperação, mas também em descentralização de competências nas esferas federal, estadual e municipal.

O processo de transição para o federalismo cooperativo vem enfrentando muitos obstáculos.

O primeiro surge do choque de duas lógicas operantes nas últimas décadas: a lógica da situação de emergência econômica e a da descentralização propriamente dita. A primeira subordinava as iniciativas governamentais ao imperativo de administração da inflação e às exigências de austeridade fiscal. A consequência foi uma enorme instabilidade no valor e no fluxo de recursos efetivamente repassados para os governos subnacionais.

O segundo obstáculo à transição para o federalismo cooperativo consiste na dificuldade do próprio governo federal em definir mecanismos de cooperação que embutam incentivos eficazes à descentralização. Quando o governo central foi capaz de construir aqueles mecanismos, a descentralização aprofundou-se na cooperação entre níveis de governo estadual e municipal. Onde o centro não se afigurou capaz de produzir uma política consistente, o modelo cooperativo não se desenvolveu e a redefinição efetiva de funções ficou na dependência de iniciativas dos governos estaduais e, em certas áreas, dos governos locais.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o Brasil optou pela substituição do federalismo centralizado, legado do autoritarismo, por um modelo cooperativo e descentralizado. Essa mudança desponta como um processo gradativo e negociado, pois implica, simultaneamente, construir as formas da cooperação entre unidades políticas, transferindo atribuições e responsabilidades para os governos subnacionais, de modo a permitir a adequação dos arranjos intergovernamentais às diferenças de capacidades financeiras, administrativas e técnicas entre os entes federativos brasileiros.

A experiência brasileira realizada até agora parece indicar que o andamento dessa dupla construção de mecanismos de cooperação e de descentralização de responsabilidades depende muito das iniciativas do governo federal e de sua capacidade de conferir instrumentos fiscais, gerenciais e políticos adequados aos governos subnacionais.

Neste sentido, as singularidades desse processo não resultam de falhas do modelo de federalismo cooperativo consagrado pela Constituição de 1988, mas, isto sim, das circunstâncias econômicas e das limitações políticas que dificultaram a definição de instrumentos de cooperação e de incentivos à descentralização na Federação brasileira.

O federalismo brasileiro permanece, contudo, desequilibrado, sendo comumente marcado por uma tensa negociação entre os entes federativos, o que dificulta a divisão de responsabilidades entre as esferas de governo nacional e subnacionais, resultando na crescente concentração de poderes no âmbito do governo central.

REFERÊNCIAS

ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS (ACIR). *The condition of contemporary federalism: conflicting theories and collapsing constraints*. Washington: ACIR, 1821.

ALMEIDA, Fernanda Dias Meneses de. *Competências da Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991.

ARRETCHE, Marta. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

_____. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

CROISAT, Maurice. *El federalismo en las democracias comtemporáneas*. Barcelona: Hacer, 1995.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. São Paulo: Ática, 1986.

D'ATENA, Antonio. *Lezioni di Diritto Costituzionale*. Torino: G. Giappichelli, 2006.

ELAZAR, Daniel. *Exploring federalism*. Alabama: University of Alabama Press, 1987.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *O poder constituinte do Estado-Membro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

GRODZINS, Morton. *The american federalism*. Chicago: Rand McNally & Co, 1966.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O Federalismo assimétrico*. São Paulo: Plêiade, 1998.

TORRES, Silvia Faber. *O princípio da subsidiariedade no Direito Público contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

WATTS, Ronald L. *Comparing federal systems*. Montreal: McGill-Queens University Press, 1999.