

**FACULDADE DE DIREITO DE VITÓRIA**  
**CURSO DE MESTRADO EM DIREITO**

**JULIO PINHEIRO FARO HOMEM DE SIQUEIRA**

**FEDERALISMO NOMINAL BRASILEIRO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

VITÓRIA

2012

**JULIO PINHEIRO FARO HOMEM DE SIQUEIRA**

**FEDERALISMO NOMINAL BRASILEIRO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação/Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória, como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador: Professor Doutor Daury Cesar Fabriz.

VITÓRIA

2012

**JULIO PINHEIRO FARO HOMEM DE SIQUEIRA**

**FEDERALISMO NOMINAL BRASILEIRO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação/Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória, como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Direito.

Aprovado em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2012.

**COMISSÃO DE QUALIFICAÇÃO**

---

Professor Doutor Daury Cesar Fabriz

Faculdade de Direito de Vitória

Orientador

---

Professor Doutor

Faculdade de Direito de Vitória

---

Professor Doutor

Convidado externo

## **RESUMO**

O presente trabalho, inserido na linha de pesquisa “Democracia, Cidadania e Direitos Fundamentais” do Programa de Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais da FDV, pretende desfazer um mito: que a organização vertical do poder estatal no Brasil segue o princípio federativo. Para isso é utilizada a metodologia dialética, baseada em um argumento que opõe o que é formalmente dito no dispositivo constitucional, repetido desde a Constituição de 1891 até a de 1988, que o Brasil é uma República Federativa, com a distribuição de poder, a autonomia subnacional, a descentralização de decisões e, principal, a relação intergovernamental cooperativa. Primeiro, analisa-se o federalismo contemporâneo, destacando sua natureza, suas origens, os principais modelos e as características básicas, relacionando-o com um dos principais tipos que atualmente se pode encontra de organização vertical do poder. Caracterizado o modelo federativo, é analisado o federalismo brasileiro, desde a organização colonial até a atual, destacando que em alguns setores há efetivamente descentralização, mas que ela não é suficiente para caracterizar o Brasil como um Estado federativo. Isso é demonstrado tanto a partir de uma análise histórico-constitucional quanto a partir da análise de algumas situações encontradas na prática social. Conclui-se, assim, que por detrás da natureza peculiar do federalismo brasileiro há um Estado unitário descentralizado.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Federalismo. Estado federado. Estado unitário descentralizado. Descentralização.

Cooperação. Relação intergovernamental. Políticas públicas.

## **ABSTRACT**

The following work, pursuing the research line on “Democracy, Citizenship and Fundamental Rights” of the FDV Master in Laws on Fundamental Rights and Guarantees, intends undoing a myth: that the Brazilian state power is vertically organized under a federative principle. For this it is employed the dialectic methodology based on an argument that opposes what is formally said under the constitutional provision, repeated from Brazilian Constitution of 1891 until the 1988 one, that Brazil is a Federative Republic, with the power distribution, subnational autonomy, decentralization of decisions, and, mainly, cooperative intergovernmental relationship. Firstly is made an analysis of the contemporaneous federalism highlighting its nature, its origins, its main types, and basic characteristics, relating the federative model with one of the main current types of state power vertical organization. Once characterized the federative model it is analyzed the Brazilian federalism, since the colonial organization until the current one, highlighting that in some sectors there is effectively decentralization, but that this is not sufficient for characterizing the Brazilian model as a federative state. This is demonstrated both from a historic-constitutional analysis and from an analysis of some situations found in the social practice. Then it is concluded that behind the peculiar nature of Brazilian federalism there is a decentralized unitary State.

## **KEYWORDS**

Federalism. Federal State. Decentralized unitary State. Decentralization. Cooperation.  
Intergovernmental relationship. Public policies.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	6
1 O FEDERALISMO MODERNO .....	10
1.1 A ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS EM PERSPECTIVA .....	10
1.2 FORMAS DE ORGANIZAÇÃO VERTICAL DO PODER .....	15
1.3 A NATUREZA DO ESTADO FEDERAL .....	18
1.4 ORIGENS DO ESTADO FEDERAL MODERNO .....	20
1.5 ALGUNS MODELOS DE FEDERALISMO .....	24
1.6 CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DO FEDERALISMO.....	26
2 O FEDERALISMO BRASILEIRO .....	31
2.1 1500-1808: ORGANIZAÇÃO COLONIAL.....	31
2.2 1808-1840: CONSTRUÇÃO DO MODELO CENTRALIZADO .....	33
2.3 1840-1930: CONSOLIDAÇÃO DO MODELO CENTRALIZADO.....	37
2.4 1930-1988: FORTALECIMENTO DA CENTRALIZAÇÃO .....	41
2.5 1988-2012: ESTADO FEDERAL NOMINAL .....	43
3 ESTADO FEDERATIVO BRASILEIRO E POLÍTICAS PÚBLICAS .....	53
3.1 O QUE É POLÍTICA PÚBLICA .....	53
3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E CONSTITUCIONALISMO SUBNACIONAL ....	60
3.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E (DES)CENTRALIZAÇÃO.....	66
CONCLUSÃO .....	76
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	80

## INTRODUÇÃO

Há algum tempo o *constitucionalismo brasileiro* tem sido reinterpretado para adequar-se à realidade brasileira. Independente do nome que se dê a esse tipo de constitucionalismo, o fato é que a estrutura político-constitucional tem sido repensada a partir da cultura política do próprio país, notadamente a partir do viés democrático.

Por *cultura política* pode-se entender o comportamento que orienta os sujeitos em relação a um sistema ou processo político, ou seja, como os membros de uma sociedade participam e veem as instituições políticas que os regem e as respostas que elas fornecem às suas reivindicações, de maneira que quanto menor a interação entre o sistema político-institucional e a dinâmica dos processos de socialização tanto menor a estabilidade ou a legitimidade das instituições políticas (KUSCHNIR e CARNEIRO, 1999, pp. 227-234; GRAHAM, 1991, p. 212, n. 2). Assim, a cultura política não é algo imutável, mas a sua mutabilidade é dificultada diante da inexistência de ou da baixa identidade nacional.

Cultura política tem a ver, então, com identidade, o que, no Brasil, se demorou a criar, podendo-se dizer que, embora a Guerra do Paraguai (1865-1870) tenha sido um dos fatores de criação, depois dela foram poucos os acontecimentos que contribuíram para a formação de uma identidade nacional, de maneira que ainda na década de 1930 “o povo não tinha lugar no sistema político”, assistindo às mudanças pelas quais passava o país, “não como bestializado, mas como curioso, desconfiado, temeroso, talvez um tanto divertido” (CARVALHO, 2005f, pp. 78, 80 e 83). Historicamente, a cultura política brasileira é visceralmente autoritária e fortemente hierarquizante (CHAUÍ, 1995, p. 74), e, assim, antidemocrática e centralizadora.

Essas características parecem ser fundamentais para o funcionamento das instituições políticas brasileiras, especialmente no que diz respeito à estrutura vertical de organização do poder, já que, conforme a teoria da cultura política, o bom funcionamento das instituições políticas depende da confiança dos cidadãos nelas (BAQUERO, 2003, p. 91). Confiança que parece não existir no caso brasileiro, já que muitas das instituições políticas foram importadas, tendo sido o brasileiro “forçado a tomar conhecimento do Estado e das decisões políticas, mas de maneira a não desenvolver lealdade em relação às instituições” (CARVALHO, 1996, pp. 355-356).

Embora a análise a partir da cultura política não tenha sido adotada no presente trabalho, os especialistas apontam que a fraca identidade nacional brasileira, decorrente muito mais de uma imposição que de uma aquisição espontânea, explica o motivo de as instituições político-

constitucionais no Brasil terem um nome que não é representativo do conteúdo colhido da prática social.

A organização político-institucional brasileira é, desde suas origens, baseada em artificialismo: os textos constitucionais desde 1891, que é quando se começou a falar que o país se organiza sob uma federação, quando contrapostos à prática social esfazem-se, pois é clara a opção das elites pela “forma unitária de Estado de forma a maximizar as chances de organizar a sociedade ‘de cima para baixo’”, de maneira que o que se pregava sob o nome de “descentralização limitada era de fato um despotismo esclarecido, percebido como a estratégia ideal de organizar a sociedade”, utilizando-se, pois, a “superioridade dos recursos de autoridade frente aos de solidariedade” para construir a identidade nacional (REIS, 1988, pp. 188 e 192). Nesse sentido, a formação da identidade nacional brasileira foi fruto da opção das elites no poder, que, para legitimar uma posição privilegiada, defenderam a centralização do poder, pois seria necessário um governo forte o suficiente para implantar a harmonia social e para capacitar o Estado enquanto guardião do interesse nacional (REIS, 1988, pp. 194-195).

Desse modo, as instituições políticas se apresentam e funcionam *não* de acordo com o que se estabelece em textos normativos, mas com o que se apresenta na prática social, ou seja, como os indivíduos aderem às e participam das instituições políticas. Pode-se, assim, dizer que o processo de democratização do Brasil, por exemplo, recomeçou em 1988, depois de ter sido interrompido em 1964, mas que só pode ser sentido se houver uma verdadeira cultura política democrática, ou seja, se a sociedade tiver confiança e aderir às instituições políticas democráticas brasileiras. Daí que não basta que o constituinte originário determine, no texto constitucional, que o Brasil seja um Estado Democrático e possua instituições democráticas para que, instantaneamente, haja democracia.

O mesmo problema ocorre com o federalismo decretado no Brasil em 1889 e repetido em todas as Constituições brasileiras do período republicano, tanto nas de viés autoritário (1891, 1934, 1937 e 1967/1969) quanto nas de viés democrático (1946 e 1988). Será que o Estado brasileiro organiza-se efetivamente sob um modelo federal, ou se trata de um Estado federal apenas no papel, que, na prática, se apresenta sob outro modelo? Essa é, aliás, a pergunta que se pretende responder neste trabalho, adotando-se como hipótese que, embora a Constituição fale em Estado federal e a doutrina constitucionalista em peso concorde com isso, o Estado brasileiro é efetivamente de tipo *unitário descentralizado*.

Para demonstrar essa hipótese de trabalho, será feita uma análise histórica, política e constitucional, onde se registra, depois de uma visão geral sobre as formas de organização vertical do poder, especialmente sobre o federalismo, que a formação histórica do federalismo

brasileiro é, na verdade, um esforço para descentralizar um Estado desde sempre unitário. A isso se deve adicionar o modelo centralizador de repartição de competências adotado fundamentalmente pela atual Constituição. Diante disso, conclui-se que falta uma organização que permita um diálogo entre os entes federados para tomadas compartilhadas de decisão, em vez de uma imposição da entidade federal para as demais, como atualmente acontece.

Para demonstrar isso serão analisados alguns exemplos que permitem vislumbrar como, na prática social brasileira, embora não se possa afirmar categoricamente, há em muitos setores descentralização das decisões públicas, o que não quer dizer que haja necessariamente respeito ao princípio federativo, já que para isso é preciso existir relação intergovernamental cooperativa, em que as decisões públicas sejam tomadas em conjunto pelos diferentes níveis de governo.

Para a defesa de que o Estado brasileiro organiza-se como unitário descentralizado não se adotou uma base teórica fixa, já que não foi encontrado um único autor que, apesar de criticar a organização do Estado brasileiro, defenda que o Brasil é, desde sempre, um Estado do tipo unitário descentralizado. Encontra-se, assim, neste estudo, um debate baseado em literatura política e constitucional sobre as formas de organização vertical do poder estatal, focando-se sobre a organização federativa. Retomam-se, assim, de maneira geral, as origens do Estado federal contemporâneo, e, no caso do Brasil, a partir também da literatura histórica, a formação de um pacto federativo que existe em determinadas questões (saúde), mas não em outras (distribuição de riquezas e de renda), como, aliás, bem demonstra a atual distribuição de competências.

E o caminho escolhido para alcançar a resposta inicialmente lançada é o método dialético; método este que, uma vez escolhido, estabelece também a metodologia, isto é, o paradigma que dá suporte às análises efetuadas. Fala-se em método, não em metodologia por um simples motivo: o método é o caminho pelo qual ocorre efetivamente a comunicação entre o autor e o seu leitor, enquanto a metodologia é a doutrina sobre o método, isto é, o conjunto de regras e de princípios que possibilitam o sucesso da comunicação (ADEODATO, 2008, pp. 72-74). Em outras palavras, enquanto a metodologia é a teoria, o método é a prática.

Partindo-se, pois, do entendimento de que a metodologia é a estratégia que permite que o caminho escolhido não se torne um labirinto, é fundamental estabelecer o paradigma, isto é, o conjunto de regras e princípios básicos sobre os quais se apoia a comunidade científica e que orientam o processo lógico de construção do conhecimento pretendido pelo pesquisador em sua atividade (POPPER, 1998, p. 55; BOUDON, 1995, p. 27). A estratégia do agir dialético, lançada pela metodologia dialética, é a discussão dialogada, mediante o desenvolvimento de

argumentações, compartilhando-se conhecimentos e opiniões, sempre sujeitas a serem enfrentadas e mudadas. A dialética não se propõe atingir verdades absolutas (dogmas) ou verdades óbvias (axiomas), nem apresentar argumentos para apenas vencer uma discussão (erística), a sua estratégia pode ser resumida no seguinte lema: *sei que nada sei, vamos dialogar?*

A estratégia do agir dialético é, então, uma espécie de maiêutica, um método socrático em que os indivíduos são levados ao diálogo mediante a apresentação de pontos de vista opostos, em que é feito um jogo de perguntas-e-respostas para estimular o pensamento crítico e clarear as ideias. Assim, a estratégia dialética determina a existência de um diálogo de ideias, a partir de uma tríade formada por uma tese, uma antítese e uma síntese, sendo esta o reconhecimento do valor relativo daquelas (POPPER, 1940, p. 404). Ou seja, o método dialético é fundamentalmente comunicacional, trabalhando a partir da contraposição de argumentações com o intuito de conduzir o problema inicialmente posto a uma resposta possível, razoável e racional, mas não imutável. Isso pelo motivo de que toda síntese transforma-se numa tese à qual se poderá apresentar outra antítese para obter uma nova síntese, e assim sucessivamente.

Embora o ciclo seja perene, a estratégia dialética tem muitas vantagens. Uma delas é a de superar o postulado da neutralidade axiológica, de maneira que o conjunto ideológico do pesquisador lhe sirva para assumir uma atitude científica (objetiva), crítica perante o objeto pesquisado (LÖWY, 1999, pp. 11-14; 2009, p. 20), permitindo-lhe, inclusive, rever suas convicções e reformulá-las. Outra vantagem é a possibilidade de construção paulatina da resposta, ou seja, à medida que os argumentos são apresentados e as premissas construídas, a resposta ao problema proposto se revela aos olhos do leitor, de modo que ao final do trabalho é desnecessário um tópico específico para as conclusões, podendo-se fazer, portanto, considerações finais sobre o tema.

A resposta que é construída no presente trabalho é representativa dessas duas vantagens: primeiro porque viabiliza que o autor se utilize de suas convicções acadêmicas para construir toda a crítica feita ao modelo centralizador de organização vertical do poder estatal no Brasil e ao modelo de enfrentamento uniforme e unidimensional que o governo brasileiro adota no combate às causas da pobreza. E esses dois argumentos permitem que o leitor conclua por si só o motivo pelo qual a cada ano que passa a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades e a busca pelo desenvolvimento nacional, apesar de alguns avanços, parecem estar cada vez mais distantes de serem concretizadas.

## 1 O FEDERALISMO MODERNO

O presente capítulo apresenta as formas de organização vertical do poder, focalizando sobre o modelo federal, que é adotado tecnicamente pelo Brasil. A discussão travada neste primeiro capítulo é fundamental para demonstrar, como se faz nos capítulos seguintes, que, ainda que a Constituição de 1988 adote o princípio federativo, o *federalismo* brasileiro é tão-somente *nominal*. Dessa maneira, este primeiro capítulo lida com seis questões essenciais para apresentar o federalismo moderno. Inicia-se com uma perspectiva histórica sobre a organização dos Estados, apresentando, em seguida, as formas de organização vertical do poder. Feito isso, passa-se aos temas que se vinculam diretamente ao federalismo: a natureza do Estado federal, as origens do Estado federal moderno, os modelos mais praticados de federalismo e as características básicas do modelo federal.

### 1.1 A ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS EM PERSPECTIVA

Uma instituição como o Estado, independente se natural ou se criação humana, é uma organização sociopolítica que pode se apresentar de várias formas. Embora o termo tenha surgido apenas no século XIV, quando se passou a empregar o termo *Estado* unido ao nome da cidade (JELLINEK, 2002, p. 155), a ideia já existia há tempos. No caso da civilização ocidental, a ideia de associação que traduz muito bem até hoje o vocábulo *Estado* existe pelo menos desde a Antiguidade greco-romana. Desde a Grécia antiga, houve filósofos que se ocuparam com as coisas da *polis* – expressão que designava a organização sociopolítica daquela época –, podendo-se destacar que havia, ainda que incipiente, uma *ciência* ocupada com as coisas da *polis*. Guardadas as devidas proporções da expressão, havia uma ciência política, ou mesmo uma espécie de constitucionalismo (v. PINHEIRO FARO, 2012a), em que havia a preocupação de se criar limitações ao poder de quem administrava a *polis*.

Tal afirmação é pertinente, pois caso se observe com atenção, dentre as preocupações dos primeiros filósofos ocidentais de que se tem notícia havia uma tentativa de explicar e de entender a organização da *polis*. Isso exemplifica a existência, na Antiguidade grega, de uma preocupação com a organização das pessoas para a consecução de fins comuns. Diante disso se pode afirmar, genericamente, que “a doutrina do Estado é uma das disciplinas mais antigas” (JELLINEK, 2002, p. 94) de que se tem notícia.

A preocupação sobre a organização sociopolítica pode ter seu nascimento creditado, ao menos pela perspectiva ocidental, em Atenas, uma cidade (ou Estado, nos moldes modernos) que é “historicamente identificada como o primeiro grande precedente de limitação do poder político – *governo de leis, e não de homens* – e de participação dos cidadãos nos assuntos públicos” (BARROSO, 2009, p. 6). Assim, já na Antiguidade clássica ocidental entendia-se que o poder político (ou poder estatal) deveria ser limitado pela supremacia das leis, não pela prevalência da vontade dos homens.

A existência de uma organização sociopolítica determina a existência de formas de governá-la e de organizá-la, distribuindo o exercício do poder. Na Antiguidade clássica ocidental, falar sobre isso era o mesmo que falar sobre *politeía* (termo que revela uma ideia muito próxima à de *Constituição*), que, pelo entendimento então corrente, era a organização dos cargos numa *polis*, determinando como o corpo de governo de ser composto e qual a finalidade de cada comunidade que compõe a *polis* (ARISTOTLE, 1885, p. 108). Estas comunidades que constituíam a *polis* já foram denominadas das mais variadas formas, podendo-se fazer referência àquelas que são atualmente mais comuns: Estados-membros, Províncias, Municípios, Comunas. Enfim, unidades políticas partes constitutivas de um todo: *polis*, ou, contemporaneamente, *Estado*. Havia, pois, um entendimento, ainda que não direcionado para a formação de uma teoria do Estado, de que as unidades sociopolíticas organizadas (*polis*) eram formadas por uma reunião de partes (comunidades menores e indivíduos) com interesses comuns (o bem viver). Além disso, havia, na prática, uniões de *polis* voltadas para uma finalidade em comum, eram as chamadas ligas ou confederações, que surgiram para deliberar sobre questões religiosas de interesse comum, mas depois passaram a ter finalidades políticas (LEDERMANN, 1950, pp. 128-129), especialmente em questões de defesa contra um inimigo comum, como a Confederação de Delos e a Liga Lacedemônica.

Na Roma antiga, a exemplo da Grécia, também não havia uma preocupação com uma teoria do Estado ou com as formas de organização vertical do poder. Aliás, os antigos muito mais se ocuparam com as formas de governo. Antes da ascensão de Sêrvio Túlio ao trono da monarquia, a sociedade romana dividia-se em duas classes sociais, a dos plebeus e a dos patrícios, e que, a partir de então, a *res publica* foi organizada em classes e centúrias, além de ter sido instituído o censo, uma espécie de contribuição que era paga de acordo com as rendas dos cidadãos e destinada a financiar os gastos do Estado na paz e na guerra, o que permitiu uma extraordinária organização tanto civil quanto militar de Roma (TITO LÍVIO, 1989, p. 78). Vê-se, aí que, ao menos indiretamente, havia uma preocupação com a organização das comunidades que compunham a *res publica*.

Roma, quando foi fundada, era uma pequena cidade que aos poucos foi se expandindo territorialmente. Esta expansão determinou a necessidade de que fossem criadas unidades constituintes da *res publica*, que eram chamadas, em latim, de *municipium*. Isto é, unidades político-administrativas decorrentes da conquista romana sobre outros povos, que, vencidos nas batalhas, ficavam sujeitos às imposições do Senado romano, e, se fossem obedientes às leis romanas, lhes eram concedidas prerrogativas de ordem privada (prática do comércio e atos da vida civil) e às vezes de ordem política (escolher seus representantes, administração municipal), havendo, pois, municípios de duas espécies, de acordo com a maior (*municipium caeritis*) ou menor (*municipium foederata*) autonomia (CASTRO, 2006, p. 6; MEIRELLES, 2008, p. 33). Além dessas unidades político-administrativas, devem ser destacadas também a liga etrusca e a liga latina, que, assim como as gregas, foram criadas por questões religiosas, mas acabaram lidando com questões políticas, especialmente a defesa contra um inimigo comum (LEDERMANN, 1950, pp. 132-133).

Não havia, então, uma preocupação formal com as formas de organização vertical do poder na Antiguidade clássica ocidental. O mesmo pode ser dito para o caso do Medievo, em que as invasões – promovidas pelos povos árabes, húngaros, escandinavos, francos, alamanos, vândalos e godos, além de tribos como os saxões, os burgúndios e os lombardos (BLOCH, 1987, p. 19) – foram determinantes para que houvesse uma recuperação da ideia de organizações sociopolíticas de reduzida amplitude: os feudos (*foedus*). A enfeudalização foi um movimento de retração: a preocupação com as expansões territoriais contínuas e sucessivas até então constantes no Império Romano deslocou-se para a preocupação com uma proteção mais sólida da cidade – tinha-se a percepção de que seria mais fácil manter e proteger territórios mais reduzidos.

Na história da teoria do Estado, é preciso destacar a baixa Idade Média, que iniciou um período de desenvolvimento denominado de “renascimento” do século XII (BLOCH, 1987, p. 121). Foi nesta época que houve um movimento direcionado para fixar regras escritas sobre questões relativas à organização da comunidade política, que era controlada pela Igreja, “que influenciava as relações sociais, os valores culturais e as formas de exercício dos poderes políticos” (WOLKMER, 2001, p. 15). A descentralização do poder político secular foi aproveitada estrategicamente pela Igreja para se fortalecer e para determinar os rumos da sociedade durante a Idade Média. A partir do século XI, quando iniciou a baixa Idade Média, o reagrupamento dos elementos sociais em Estados ou principados favoreceu, dentre outras coisas, o renascimento da legislação (BLOCH, 1987, p. 136), a primeira grande reforma da

Igreja com a separação provocada pela Igreja oriental em relação à Igreja ocidental, e o início da crise do feudalismo.

Há que se notar ainda que o surgimento dos Estados nacionais e também dos Estados absolutistas ocorreu na baixa Idade Média, quando a forma de governo mais praticada era a monarquia, havendo, inclusive, uma distribuição vertical de poder imposta pela Igreja, na seguinte ordem descendente: papa, imperador, rei e senhor feudal. Sendo que a sucessão (salvo no caso dos papas), ao contrário do que ocorria na Roma antiga (especialmente na república), era normalmente hereditária, o que denota uma influência dos bárbaros. Foi esta hereditariedade que contribuiu para a formação dos Estados nacionais, pois permitiu certa continuidade, e para a formação dos Estados absolutistas.

A preocupação com a organização do Estado e do poder não chegava nem perto do que havia à época da Antiguidade clássica greco-romana. As funções do governante dos Estados feudais eram assegurar a salvação espiritual do seu povo, defendê-lo contra os inimigos externos e manter, internamente, a paz e a justiça (BLOCH, 1987, p. 485). Ao contrário do que ocorria, por exemplo, na república romana antiga, o cargo, que conferia poder ao seu ocupante, era, durante o medievo, confundido com a figura do próprio ocupante, o monarca. No entanto, o monarca não governava sozinho, já que nas decisões sobre assuntos graves era normal que pedissem conselho à sua corte (BLOCH, 1987, p. 486).

O apogeu da baixa Idade Média ocorreu no século XIII, “período que corresponde ao enfraquecimento da nobreza feudal, ao crescimento da população, à expansão do comércio, ao desenvolvimento das cidades livres e das associações mercantis” (WOLKMER, 2001, p. 22). Nesta época já tinham começado a se formar os primeiros Estados monárquicos nacionais. O ambiente propício para isso tinha sido formado já na alta Idade Média, quando as povoações criaram feudos circundados por muros, havendo certa coesão populacional, para combater os ataques “bárbaros” que lhe traziam insegurança e perturbação à paz. Esse isolamento permitiu que aos poucos os povos “bárbaros” instalassem seus próprios Estados e não mais perturbassem os vizinhos. Com o fim das invasões, as cidades-feudo, com tamanhos variados, iniciaram um movimento de expansão de suas terras e de densificação de sua população (BLOCH, 1987, p. 438). Teve início o “renascimento” do século XII. A paz relativa permitiu que se retomasse o comércio, que experimentou nova expansão, especialmente a partir das cidades-burgo italianas de Florença, Milão e Veneza, já que a região foi a que menos sofreu com as invasões. Iniciou-se, então, um movimento de afastamento em relação à sociedade feudal (BLOCH, 1987, p. 463), que só terminaria, de forma geral, entre o século XVII, na Inglaterra, e o XVIII, na França. O momento culminante do Medievo ocorreu no século XIV,

quando as instituições até então hegemônicas entraram em crise, mormente a partir do aumento do poder real e com o aparecimento das monarquias nacionais, que secularizaram a política, e com os movimentos de reforma filosóficos e religiosos (WOLKMER, 2001, p. 22).

É por volta dessa época, com o uso pela primeira vez do termo *Estado* no século XV, com a criação dos Estados nacionais europeus, que se passa a entender que o Estado é instituição de natureza humana, que supera a simples organização física ou instintiva, para se constituir no resultado “das forças éticas, ou seja, a exteriorização das forças psicológicas” (JELLINEK, 2002, p. 116). Trata-se de uma instituição político-social de caráter permanente que congrega, organizadamente, sobre um território, uma variedade de indivíduos, que mantêm entre si múltiplas relações, sob um conjunto de regramentos, consuetudinários ou escritos, com o objetivo de manter uma relativa coesão, interna e externa, desta sociedade na busca de determinados fins comuns. O *Estado* é, portanto, assim como a *polis*, a *res publica*, o *municipium*, o *regnum*, o *foedus* e o *imperium*, um tipo de associação de comunidades, de povos ou de indivíduos em virtude de interesses em comum, como também o são as sociedades mercantis ou empresariais, as famílias, os sindicatos, as classes econômicas, as classes sociais e a nacionalidade. Enfim, são inúmeras as formas e os nomes das sociedades formadas entre os indivíduos em virtude de características partilhadas. O Estado é apenas uma delas.

A perspectiva do Estado como instituição humana foi fundamentada a partir do início da Era Moderna (século XV), pelas teorias que inauguraram o que se convencionou chamar de contrato social. Enquanto associação de pessoas em busca de interesses gerais mais ou menos comuns, o Estado passaria a ser tratado como uma sociedade baseada em um pacto. Tendo sido criado o Estado para a consecução de determinadas finalidades, é preciso que ele se organize para que elas sejam concretizadas. Nesse sentido, diversas são as formas sob as quais os Estados podem se organizar, podendo ser divididas de acordo com a distribuição do poder político em organizações horizontais e organizações verticais. A divisão horizontal do poder consiste na separação de poderes ou, com alguma fidelidade ao fato da unidade do poder, à divisão de competências ou do exercício de funções dentro da organização estatal. Por seu turno, a divisão vertical consiste na limitação do poder a partir da organização do Estado.

## 1.2 FORMAS DE ORGANIZAÇÃO VERTICAL DO PODER

As modalidades de organização vertical do poder podem ser classificadas a partir de vários critérios; aqui se elege a maior ou menor centralização. Analisam-se os tipos mais conhecidos de organização interna (constitucional) do Estado, a fim de que se possa melhor enquadrar os casos concretos, sem se vincular ao que as Constituições possam estabelecer em seus textos.

De maneira geral, os Estados unitários são os mais centralizados, apresentando um único nível de organização e um conjunto único de instituições de governo (BADÍA, 1974, p. 17). Se o Estado possui divisões territoriais, cada parte constitutiva detém, no máximo, autonomia administrativa.

A forma mais centralizada é o *Estado unitário simples concentrado*, que pode ser de dois tipos: *puro* ou *perfeito*, quando toda decisão provém de um único centro de poder, formado por um ou alguns órgãos centrais, que toma decisões de maneira exclusiva e total; e *relativo* ou *imperfeito*, em que continua a haver um único centro de tomada de decisões, formado por um ou alguns órgãos, mas há órgãos não centrais, desprovidos de qualquer autonomia e que apenas ajudam no desempenho das atividades centrais e se subordinam à entidade central (BADÍA, 1974, p. 22).

Nos Estados centralizados em que as competências são concentradas, se houver unidades constituintes, estas não possuirão nem mesmo autonomia administrativa. Este tipo de Estado é de muita rara ocorrência, pois inviabiliza que os grupos locais contem com um melhor atendimento de seus interesses, sendo comum em Estados não democráticos ou em Estados minúsculos, em que é desnecessária a divisão territorial em unidades constitutivas autônomas.

Pouco menos centralizado é o *Estado unitário simples desconcentrado*, em que há uma leve mitigação da centralização, consistente em uma transferência do “poder de decisão das autoridades centrais aos representantes que elas próprias nomeiam, e que delas são dependentes” (BADÍA, 1974, pp. 23-24). Nesse tipo de Estado, as decisões sobre as questões locais são tomadas pelos representantes locais do governo central, isto é, que não representam as populações locais, decidindo, pois, mais de acordo com os interesses centrais do que com os interesses locais, o que torna essa forma de organização vertical do poder muito comum em Estados autoritários.

No caso do Estado unitário centralizado desconcentrado, é possível que a autoridade política central atinja um nível de poder tão elevado que surja uma força descentralizadora

cujo objetivo é retirar do governo central uma série de atribuições (BADÍA, 1974, p. 23). Trata-se do terceiro tipo de organização vertical do poder: o *Estado unitário descentralizado*, em que os representantes locais são escolhidos pelas populações locais, ou seja, as partes constitutivas do Estado unitário contam com uma autonomia administrativa (descentralização administrativa). Embora a descentralização administrativa se refira apenas à organização da Administração Pública, são indubitáveis as consequências políticas (BADÍA, 1974, p. 25). Fala-se, então, de um Estado descentralizado política e administrativamente.

A questão passa a ser quão determinante é a descentralização política. Se as instituições das partes constitutivas não centrais do Estado forem dependentes das instituições centrais, o caso será de um *Estado unitário descentralizado*, em que a descentralização política é apenas residual. De outro modo, se as instituições das partes constitutivas não centrais forem independentes quanto às instituições centrais, haverá um *Estado unitário descentralizado autárquico*. Esta modalidade de organização vertical do poder caracteriza-se pelo exercício de um poder administrativo igual ao da entidade central, baseando-se nas leis emanadas deste e não em leis próprias (BADÍA, 1974, p. 28), de modo que possui autonomia político-administrativa, não legislativa. Assim, o Estado autárquico é descentralizado, isto é, formado por unidades constitutivas que detêm autonomia político-administrativa, podendo haver a concentração ou a desconcentração de competências, mas não havendo espaço para que estas unidades constitutivas criem as suas próprias legislações; ou seja, as instituições não centrais são desprovidas de competência legislativa. Portanto, Estados unitários autárquicos possuem âmbitos de tomada de decisão centrais e não centrais, e estruturas administrativas e executivas distintas.

O reconhecimento de autonomia legislativa às unidades constitutivas autárquicas é marca de outra forma de organização vertical do poder: o *Estado regional*, modalidade em que há descentralização maior que a desfrutada pelos Estados unitários descentralizados, já que, além da autonomia político-administrativa, há autonomia legislativa, que, embora reconhecida pela autoridade central, deve ser exercida em consonância com a legislação desta (BADÍA, 1963, p. 88). Assim, as regiões, que são autônomas, devem criar uma legislação específica que coadune com a legislação geral da entidade central. Diante disso se pode dizer que a autonomia regional pressupõe a existência de personalidade jurídica, que, no entanto, não é nem originária, porque o Estado estabelece a sua existência na Constituição, nem soberana (BADÍA, 1974, p. 38). Todavia, da autonomia legislativa não decorre a autonomia constitucional, que, aliás, não é reconhecida às partes constitutivas do Estado regional (ROBERT e MAGALHÃES, 2002, p. 32; BADÍA, 1963, p. 113). As diferenças entre o

Estado regional e o Estado unitário descentralizado autárquico são, basicamente, duas: enquanto no Estado autárquico há delegação de competências às partes constitutivas, no Estado regional elas são originárias (BADÍA, 1963, p. 110); e, enquanto o Estado autárquico executa leis que não são próprias, o Estado regional executa suas próprias leis.

O Estado regional foi adotado na Espanha, com o nome de Estado integral, em 1931, e é adotado pela Itália, a partir da Constituição de 1948. Trata-se de uma modalidade composta de Estado, já que contempla dois centros autônomos de tomada de decisão: o ente central (que é soberano) e as regiões. Registre-se, todavia, que no Estado regional não é reconhecida a competência a cada uma das regiões de criar suas próprias leis orgânicas ou Constituições, já que sua organização encontra-se estabelecida pelo ente central. Além disso, as competências das regiões, tanto as ordinárias quanto as autônomas especiais, se encontram previstas na Constituição do Estado.

Forma ainda mais descentralizada de Estado composto é aquela criada em 1978 e adotada exclusivamente pela Espanha, a partir de então: o *Estado autonômico*, também conhecido como *Estado de autonomias*. Uma diferença básica entre este tipo de Estado e o regional é a possibilidade dada às unidades constitutivas, chamadas em geral de Comunidades Autônomas (CCAA), de estabelecerem suas próprias leis orgânicas ou Constituições (BALAGUER CALLEJÓN, 2011, p. 455), que são denominadas Estatutos de Autonomia (EEAA), os quais estabelecem as competências da respectiva Comunidade Autônoma (CA) que não devem necessariamente ser as mesmas de outras CCAA (D'ATENA, 2007, p. 12). Além disso, é interessante destacar que como as competências das CCAA estão previstas nos EEAA, já que a competência do Estado central apresenta três aspectos: *residual*, correspondendo-lhe as competências não previstas nos EEAA; *prevalente* em relação às matérias compartilhadas com as CCAA; e *supletiva*, evitando vazios normativos (SOLOZÁBAL, 1992, p. 113). Todavia, há que se esclarecer que os EEAA, para entrarem em vigência, por estarem sujeitos à Constituição espanhola (DELLEDONNE, 2011, p. 7), devem ser aprovados pelo Parlamento espanhol, não pelo Parlamento da CA (SOLOZÁBAL, 1992, p. 112), ou seja, a descentralização constitucional é muito limitada. As unidades constitutivas do Estado autonômico, a exemplo do regionalismo, não possuem em sua estrutura organizativa um poder judiciário, submetendo-se ao judiciário central. Aliás, é esta característica que o afasta do federalismo, mas não inviabiliza dizer-se que possui uma tendência federalizante, especialmente no que diz respeito à repartição de competências.

Isso direciona para a apresentação da forma mais descentralizada de organização vertical do poder atualmente conhecida: o *Estado federal*, composto por unidades constitutivas que,

ao contrário do que acontece a todos os outros tipos de Estados: possuem poder constituinte (competência constitucional originária), independentemente a vigência de suas Constituições da aprovação da entidade central, embora tenham de observar as normas e limites estabelecidos na Constituição federal (BADÍA, 1976, p. 35); e, possuem organização judiciária.

O Estado federal é formado por um ente central, a União, e por um conjunto de entes periféricos, as partes constitutivas (normalmente os Estados-membros), podendo decorrer da associação de Estados soberanos e independentes, que estabelecem entre si vinculação jurídica decorrente de um tratado internacional e depois de uma Constituição, ou uma vinculação de fato ou extrajurídica, ou mesmo de uma acentuada descentralização em um Estado unitário (BADÍA, 1976, p. 25).

### 1.3 A NATUREZA DO ESTADO FEDERAL

Para entender melhor o *Estado federal* é preciso passar pelas teorias que procuram explicar sua natureza jurídica. O Estado federal, como as outras modalidades apresentadas na seção anterior, é forma de organização vertical do poder em nível interno ou constitucional, não externo ou internacional (BADÍA, 1976, p. 39), como acontece às uniões de Estados, em especial, às confederações. Apesar disso, pode-se encontrar, dentre os especialistas, desacordo sobre a natureza jurídica do Estado federal, uma vez que ele tende a ser posto como uma forma intermediária entre o Estado unitário descentralizado e a confederação (BADÍA, 1976, p. 40).

As teorias podem ser agrupadas em seis blocos (BADÍA, 1976, p. 40): a) teoria que nega o caráter de Estado ao Estado federal; b) teoria que defende como único Estado o federal; c) teoria dos três planos; d) teoria que concebe o Estado federal como forma avançada de descentralização; e) teoria da dupla soberania; f) teoria que defende a federação como único soberano sem negar aos Estados-membros o caráter de Estado.

A *teoria que nega o caráter de Estado ao Estado federal* nega, na verdade, o caráter de Estado à confederação, já que argui que lhe falta o elemento fundamental de todo Estado, a soberania, sendo inviável a coexistência de duas soberanias (BADÍA, 1976, pp. 41-42). Baseia-se fundamentalmente na concepção interna de soberania: “a concentração e o monopólio do poder político que é exercido sobre um território e sobre uma população submetida ao poder público do Estado” (BEAUD, 2009, p. 50). Referida teoria trabalha com o

dilema de Calhoun, pelo qual a soberania ou bem pertence aos membros da confederação, que é uma associação de direito internacional desprovida de soberania, ou bem pertence ao Estado central, que é o único detentor da soberania, pelo que os membros seriam tão-somente partes constitutivas descentralizadas e autônomas, não havendo uma terceira possibilidade (BEAUD, 2009, pp. 54-55 e 59). Por esta teoria, baseada claramente na indivisibilidade da soberania, o Estado federal seria uma modalidade de Estado unitário bastante descentralizado, o que não é equivocado caso se entenda que “a descentralização é uma repartição de poderes de decisão” (BARACHO, 1985, p. 161).

Defendendo uma assimilação do Estado federal pelo Estado unitário, encontra-se a *teoria que defende como único Estado o Estado federal*, em que o Estado federal é um Estado unitário qualificado (BADÍA, 1976, p. 42). Essa teoria supõe a unidade (indivisibilidade) soberana como elemento essencial ao Estado, mas, ao contrário da teoria anterior, defende que “o Estado abre mão de sua soberania em favor do poder central, e esse poder central vai regular o exercício de direitos de soberania em favor dos Estados-Membros” (BERNARDES, 2010, p. 132). A teoria não nega diretamente o Estado federal, mas muito se aproxima de fazê-lo indiretamente.

Outra *teoria é a da existência de três planos*. Os dois primeiros planos seriam soberanos, representados pela Federação (ou Estado central), de um lado, e pelos Estados-membros, de outro, ambos parciais e que, em consequência dessa dupla soberania, não têm entre si uma relação hierárquica, mas de coordenação (BADÍA, 1976, pp. 43-44). A relação recíproca entre os dois planos soberanos tem como finalidade atingir uma unidade, constituída em um terceiro plano, o Estado federal, uma totalidade que representa uma síntese orgânica da Federação e dos Estados-membros (BADÍA, 1976, p. 43). Confunde-se aí também Estado federal e confederação.

*Teoria* muito próxima a essa é *que concebe*, além da existência de três planos, o *Estado federal como uma forma avançada de descentralização* em relação ao Estado unitário, mas menos avançada em relação à Confederação. Os defensores desta teoria destacam: “como no Estado federal, encontramos na Confederação de Estados uma distribuição das competências legislativa e executiva entre uma autoridade central e várias autoridades locais” (KELSEN, 1951, p. 87). A diferença é que enquanto no Estado Federal a autoridade central detém as competências essenciais que estão em equilíbrio com as competências das autoridades locais, além de os negócios externos estarem reservados à Federação, na confederação a competência federal é a exceção, a regra são as competências dos Estados-membros, que inclusive têm

competência paralela à da entidade confederal para os negócios externos (KELSEN, 1951, p. 87). Verifica-se que esta teoria aproxima, em vez de confundir, confederação e Estado federal.

Contrastando com a todas as teorias anteriores, exceto a última, da qual se aproxima de certa maneira, tem-se a *teoria da dupla soberania* ou *cossoberania*, que, sem afastar o dogma da indivisibilidade da soberania, defende que se possa compartilhá-la, o que geraria dois centros com poderes iguais e coordenados, de um lado, os Estados-membros e, de outro, o Estado central (BADÍA, 1976, p. 41). Esta é a teoria que está presente nas origens do Estado federal e que foi defendida pelo movimento federalista estadunidense de fins do século XVIII.

Os federalistas encontraram na defesa da cossoberania uma saída estratégica para que alguns Estados receosos de perder sua soberania, e com ela sua independência, aderissem à União: para garantir o apoio à Constituição, determinou-se que cada um dos Estados conservaria “as competências ou os direitos de soberania que detinham antes da União, exceto naquilo que expressamente fosse deferido ao Governo Federal” (BERNARDES, 2010, p. 129), ou seja, toda matéria que a Constituição não previsse expressamente como de competência da União seria dos Estados-membros. Essa é a teoria que se pode encontrar como sustentadora do modelo norteamericano clássico de Estado federal.

Por fim, a *teoria que defende a federação como único soberano sem negar aos Estados-membros o caráter de Estado*, a teoria da autonomia. De acordo com ela, embora a soberania caiba à Federação, os membros conservam a sua qualidade de Estados, ou seja, Estados-membros, que, quando fora da esfera de subordinação à Federação, atuam como soberanos (BADÍA, 1976, pp. 42-43). A “teoria parte da premissa de que a soberania não é elemento essencial do Estado, que se caracteriza simplesmente por um poder independente ou uma autonomia constitucional” (BADÍA, 1976, p. 43), desvinculando-se, assim, soberania de federalismo, permitindo um melhor entendimento sobre o Estado federal; além do que, se passa a falar em autonomia.

## 1.4 ORIGENS DO ESTADO FEDERAL MODERNO

A declaração da independência das Treze Colônias, em 04/07/1776, permitiu sua organização em Estados, elaborando e adotando suas próprias Constituições (FARRAND, 1908, p. 532). Era um simples documento de declaração, que, adotado, não impediu a batalha decisiva da guerra de independência (NEVINS e COMMANGER, 1986, pp. 108-110). Em

1781, as tropas britânicas depuseram suas armas e em 1783 foi assinado o tratado de paz (NEVINS e COMMANGER, 1986, p. 114). Reconhecida a independência, houve, politicamente, uma reorganização democrática entre os Estados americanos, que, desde que fora lançada a declaração de 1776, se intitulavam Estados Unidos da América (LEFFMANN, 1919, p. 143).

Formou-se uma república organizada sob a confederação de treze colônias, então Estados, independentes e soberanos, unidos não por um governo nacional, mas pelos frouxos laços de uma confederação, com a adoção dos *Artigos da Confederação*, que eram algo como um tratado internacional (ACKERMAN e KATYAL, 1995, p. 551), e a existência de um frágil Congresso Continental, mas que foram fundamentais para criar uma nova forma de se organizar os Estados americanos.

Tratava-se do Estado federal, mas a nova Constituição não empregou nem esta expressão, nem os termos federalismo ou federação. O termo usado era confederação ou união, porém a ideia compartilhada era de algo mais sólido, embora descentralizado. Em 1786, ocorreu uma reunião, em Annapolis, entre representantes de apenas cinco estados (NEVINS e COMMANGER, 1986, p. 129), que funcionaria como o prólogo para o Congresso Continental de 1787, na Filadélfia. A reunião de 1787 teve a presença de delegados de doze dos treze estados (Rhode Island não enviou representante).

Os delegados de muitos dos Estados haviam sido instruídos a propor a criação de um governo nacional forte, tendo sido, por isso, denominados nacionalistas (NEVINS e COMMANGER, 1986, p. 130), que, chamados patriotas à época da independência, passariam a ser logo chamados de federalistas. Um consenso entre os nacionalistas foi estabelecido: dada a fragilidade da Confederação e de seus *Artigos*, optou-se pela criação de uma nova Constituição, fundada numa união mais forte entre os Estados. Os federalistas vão propor e lutar por uma reorganização dos princípios e das instituições então existentes, sem ansiar, contudo, por uma revolução (ACKERMAN e KATYAL, 1995, p. 477).

O movimento intelectual provocado pela luta quanto à aprovação da nova Constituição foi intenso. A frutífera discussão em torno da formação de um novo modelo de Estado teve ao menos dois aspectos: primeiro, possibilitou a aprovação da nova constituição, de maneira que em 1789 o novo governo já estava instalado e o seu presidente, eleito (NEVINS e COMMANGER, 1986, p. 139); segundo, relegou para a posteridade um dos mais completos debates acerca do federalismo. Tal debate é importantíssimo para se começar a introduzir as características básicas do federalismo, destacando-se, sobremaneira neste momento, o formato lançado pelo modelo estadunidense.

A Constituição dos Estados Unidos da América fora aprovada pela Convenção em 17 de setembro de 1787 e, de acordo com seus termos, ela só produziria efeitos depois de ratificada por nove dos treze Estados. Empreendendo esforços para que houvesse a ratificação pelo estado de Nova Iorque, três federalistas, sob o pseudônimo de Publius, escreveram uma série de 85 ensaios, entre outubro de 1787 e maio de 1788, em defesa da Constituição (MAGGS, 2007, pp. 801-802). Esses ensaios são usualmente referidos como *Federalist Papers*, e acabaram servindo não apenas para a ratificação pelo estado de Nova Iorque, como também por outros Estados.

Senão o principal, um dos principais temas desenvolvidos nos *Artigos Federalistas* é o da insuficiência da confederação para a manutenção da segurança dos recém-independentes Estados. A estratégia utilizada foi jogar com a fragilidade dos laços confederativos ante uma possível ameaça externa, e possível perda da independência recém-conquistada. Assim, já de início, destacou-se que a adoção da Constituição e a forma de organizar o Estado que ela propunha eram imprescindíveis caso os cidadãos de cada um dos Estados quisessem garantir a segurança de sua liberdade, sua dignidade e sua felicidade (HAMILTON *et al.*, 2001, p. 3).

Vários são os artigos que repetem as vantagens da união entre os Estados sob um governo federal. Em um deles deixa-se claro, mesmo de passagem, a intenção por detrás da nova Constituição: “deixem a América dividida em treze, ou se preferirem, em três ou quatro governos independentes, que exércitos eles poderão formar e pagar, que frotas eles poderiam esperar ter?” (HAMILTON *et al.*, 2001, p. 16). A intenção camuflada no argumento da segurança perante outros Estados é clara: formar um governo independente de que participem os Estados-membros. É dessa intenção que se deve partir para apresentar as características do modelo moderno de federalismo.

Outro argumento, quanto à necessária união entre os Estados, é ainda mais forte. Se não houver a união dos Estados ou se esta união for feita pelos frouxos laços de uma liga, isto é, de uma confederação, ou ainda de várias alianças, os novos Estados tendem a se emaranhar em labirintos tão perniciosos de políticas e guerras quanto aqueles existentes há muito tempo na Europa (HAMILTON *et al.*, 2001, p. 31). Assim, antes que a união então existente entre os Estados se desfaça, é preciso haver uma renovação no sistema federal que o fortifique, pois a confederação então existente fundava-se em princípios falaciosos (HAMILTON *et al.*, 2001, p. 180).

É preciso notar que, a todo o momento, são repetidos os benefícios de uma união. A utilidade de uma união [*confederacy*], além de suprimir as facções, está na garantia de uma tranquilidade interna entre os Estados, bem como em aumentar sua força e segurança em nível

externo, ideia esta que não é, na verdade, uma novidade, e que tem sido praticada e aprovada em diversos países em diferentes épocas (HAMILTON *et al.*, 2001, p. 38). Assim, a defesa que os federalistas fizeram foi no sentido de que os novos Estados norte-americanos se unissem sob um governo republicano confederado.

Em várias passagens dos *Artigos Federalistas* é possível notar uma crítica veementemente ao regime confederativo, embora seja comum o uso ora do termo *confederado* ora do termo *federado*, para se referir ao modelo proposto. Há passagens dos próprios artigos que permitem, no entanto, apontar uma distinção tanto prática quanto teórica, ainda que não houvesse precisão no uso dos termos.

Essa ideia é fundamental para entender as características do modelo defendido, e a ela se devem somar as observações de que o governo federal não seria encarregado de fazer e administrar todas as leis, de maneira que sua competência estaria limitada a determinadas matérias enumeradas, no interesse de todos os membros da república (HAMILTON *et al.*, 2001, p. 65). Há uma passagem ainda mais clara que destaca que se é possível construir um governo federal capaz de regulamentar os interesses comuns dos Estados e de preservar a tranquilidade geral, então ele deve ser fundado, e deve ter força o suficiente para fazer valer suas leis, de maneira que a autoridade do governo federal deve se manifestar por meio das cortes de justiça; além do que o governo da União, assim como o governo de cada Estado, deve dispor de todos os meios e poder utilizar de todos os métodos para executar o poder que lhe foi confiado (HAMILTON *et al.*, 2001, p. 78).

Seguindo a descrição sobre os poderes do governo federal, fica ainda mais clara a natureza do regime que era proposto então. Sem descer a fundo na análise destes poderes, alguns deles podem ser destacados (HAMILTON *et al.*, 2001, pp. 215-225): regulamentar as relações com nações estrangeiras, inclusive a partir da criação de tratados; estabelecer, exclusivamente, a legislação sobre os distritos que, por cessão dos Estados-membros e por aceite do Congresso, se tornaram sede do Governo dos Estados Unidos, e sobre lugares adquiridos por este para construir edifícios necessários para o desempenho de suas funções; admitir novos Estados-membros na União; garantir que cada um dos Estados-membros da União adote a forma republicana de governo.

Além disso, são também apresentadas restrições constitucionais à autoridade dos Estados-membros, das quais se podem destacar (HAMILTON *et al.*, 2001, pp. 230-232): não assinar tratados, não firmar alianças ou confederações, não cunhar moedas ou títulos de crédito, não conceder títulos de nobreza; não criar impostos ou obrigações sobre importações ou exportações, sem o consentimento do Congresso. Para fazer valer estas e outras provisões, o

governo central pode estabelecer as leis que forem necessárias e adequadas para tanto, as quais, junto com a Constituição e os tratados, serão consideradas como leis supremas da nação (HAMILTON *et al.*, 2001, pp. 233-235). Assim, a maioria dos senão todos os poderes que os Estados-membros exerceriam como soberanos passam a ser do governo central. Obviamente que, para obter o apoio necessário dos Estados para a vigência da Constituição, seria retomado o argumento da manutenção da segurança contra invasões externas e da liberdade, dignidade e felicidade de seus cidadãos.

E a este argumento os federalistas juntariam outro, mais forte: o de que os governos dos Estados poderiam ser vistos como partes constituintes e essenciais do governo federal, enquanto que o contrário não seria verdadeiro, de nenhuma forma (HAMILTON *et al.*, 2001, p. 240). Além disso, “os poderes delegados pela Constituição proposta ao governo federal são poucos e definidos. Aqueles que são mantidos com os governos dos Estados são inúmeros e indefinidos” (HAMILTON *et al.*, 2001, p. 241). Contrariamente ao que previam os *Artigos da Confederação* sobre os Estados manterem cada um sua soberania, a *Constituição de 1787* fez com que apenas o governo federal fosse soberano, em prol de uma união mais sólida entre os Estados-membros, a partir de então apenas autônomos.

## 1.5 ALGUNS MODELOS DE FEDERALISMO

A origem do federalismo moderno está, pois, no modelo estadunidense, que é tão-somente um dos vários modelos de federalismo que atualmente se pode apontar. Dentre eles são brevemente destacados cinco: a) federalismo não cooperativo; b) federalismo competitivo; c) federalismo das regiões; d) federalismo cooperativo; e) federalismo unitário. Por óbvio que os Estados federais não adotam um único modelo, e sim os misturam, podendo cada um sobressair em determinadas situações, sem que, no entanto, exista sozinho.

O *federalismo não cooperativo* consiste na oposição feita pelos Estados, isolada ou conjuntamente, à autoridade federal, no que tange aos seus programas federais em relação tanto aos interesses quanto às necessidades e prioridades locais (BULMAN-POZEN e GERKEN, 2009, pp. 1258, 1262 e 1266). Embora muito pouco enfrentado (BULMAN-POZEN e GERKEN, 2009, p. 1307), este tipo de federalismo pode ser encontrado na prática, especialmente no caso de Estados federais altamente descentralizados, onde os Estados-

membros contam com alto grau de autonomia. Trata-se, portanto, de uma não cooperação vertical, distinta de sua versão horizontal, que é denominada federalismo competitivo.

O *federalismo competitivo*, também denominado *federalismo dual* ou *de coordenação*, é aquele em que os Estados competem entre si para atrair consumidores, cidadãos, investidores e negócios (LIPSETT, 2008, p. 643). Aqui não há oposição entre os Estados, mas rivalidade. E normalmente há uma relação de coordenação, que decorre de uma divisão de competências entre a esfera federal e a esfera estadual. Trata-se também de um modelo mais facilmente encontrado em países cujo federalismo é altamente descentralizado, de modo que os Estados têm tanta autonomia que podem, por exemplo, permitir em suas legislações o casamento entre pessoas do mesmo sexo, abortos, eutanásia e mesmo pena de morte, diferindo das legislações de outros Estados que não permitem o mesmo. Em Estados federais menos descentralizados é também possível encontrar a adoção desse modelo, não só quanto à competição entre os governos locais, especialmente em questões tributárias e fiscais, mas também quanto a ações coordenadas para resolver problemas sociais e econômicos.

Próximo aos dois modelos acima é o *federalismo das regiões*. A coordenação que ele propugna pode tanto apresentar traços de competitividade entre a região e outras regiões ou mesmo Estados-membros, quanto revelar traços de não cooperação com a União, resistindo a imposições desta quando os interesses regionais não forem respeitados. Pode-se destacar, assim, que o federalismo das regiões é uma forma de cooperativismo, porém, interessado.

Diferente é o *federalismo cooperativo*, que pressupõe a cooperação baseada diretamente na busca do desenvolvimento nacional, e, indiretamente, no atendimento dos interesses específicos dos Estados-membros que proporcionam a cooperação. Diante disso, o modelo cooperativo pressupõe cooperação tanto vertical quanto horizontal, ou seja, os Estados tanto colaboram entre si realizando convênios ou consórcios uns com os outros (cooperação horizontal) quanto cumprem as políticas e programas federais sem lhes opor resistência, além de receberem transferências de receitas das entidades de nível superior (cooperação vertical).

O federalismo cooperativo pode ser definido como uma relação entre níveis de governo, isto é, uma colaboração multinível, porém vertical (exercida de cima para baixo), voltada para o atendimento de interesses de todos, como nos casos de programas ou políticas desenvolvidos para atingir os objetivos da federação. Esse tipo de federalismo pode apresentar tendência centralizadora (BERNARDES, 2010, p. 228), que, dependendo do sistema constitucional pode ser superado ou não, em virtude de como as competências são repartidas e de como as partes constituintes podem interagir entre si, independente da entidade central.

Por fim, o *federalismo unitário*, um modelo que determina a existência da concentração de competências e de tarefas no âmbito da União. No Estado federal unitário, o legislador federal deve, além de criar um conjunto uniforme de leis para toda a Federação, assegurar a uniformidade de sua execução (HESSE, 2006, p. 446). Trata-se de um tipo de federação em que há uma maior centralização, sem que com isso sejam retiradas dos Estados-membros autonomias que os tornam partes constitutivas de um Estado federal; do contrário seriam unidades constitutivas de um Estado unitário.

## 1.6 CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DO FEDERALISMO

Identificar a predominância de cada um destes cinco modelos e outros que possam ser apontados na prática federalista de cada Estado federal é fundamental para entender como as relações internas funcionam. Assim, há que evidenciar as características gerais do federalismo moderno, que podem ser reduzidas a três principais: a) soberania da entidade nacional e autonomia das entidades subnacionais; b) descentralização com repartição de competências; c) indissolubilidade do vínculo federativo. Aí se resumem as cláusulas básicas de um regime federativo, e todas elas apresentam uma forte imbricação.

A *soberania-autonomia* é característica essencial ao federalismo, porque determina a existência de níveis de governo que são constitucionalmente estabelecidos e responsáveis pelos interesses de suas circunscrições territoriais (ANDERSON, 2008, p. 22), e a existência de uma unidade política nacional (CAVALCANTI, 1983, p. 69), representada por um ente central (federal/nacional) que exerce a soberania, cuja titularidade pertence ou à nação ou ao povo.

Se a intenção ao se constituir um Estado federal é primar pela unidade de interesses, ainda que exista uma pluralidade social, então a soberania só pode ser exercida por uma única pessoa política; caso contrário haveria uma desnaturação do federalismo em união de Estados, transformando-se em questão de direito internacional, não constitucional. Consequentemente, desprovidos de soberania, aos entes federados resta apenas serem autônomos, isto é, cada parte constitutiva possui seu ordenamento, conservando certa independência, permitindo gerir seus próprios negócios (BARACHO, 1986, p. 50).

A questão das autonomias deve, porém, ser vista com cautela, já que, as unidades federadas podem se constituir por associação ou por dissociação. No federalismo por

associação, os Estados são inicialmente soberanos e independentes, abrindo mão de sua soberania em favor de um novo Estado por eles criado em comum acordo, restando-lhes apenas sua autonomia. No federalismo por dissociação, não é criado um novo Estado, e sim um Estado já existente, normalmente unitário, confere certas autonomias às partes constituintes de sua organização administrativa. Tanto em um quanto em outro caso, a autonomia que resta ou que é concedida consiste “na capacidade de auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração” (ALMEIDA, 1987, p. 172), cujos parâmetros se encontram estabelecidos nas normas constitucionais federais, admitindo-se que os entes subnacionais as detalhem em suas constituições ou leis orgânicas.

Isso não quer dizer que haja uma hierarquia entre as partes constituintes. Ainda que a federação consista na organização vertical do poder no Estado, isso não implica na existência de um modelo escalonado de poder (BERNARDES, 2010, p. 69). Ao contrário, num regime federal não há nem pode haver supremacia da União sobre as unidades federadas, o que deve haver é um equilíbrio na distribuição de competências, assegurando a cada centro de decisão sua autonomia, para que sua eficiência, no atendimento aos próprios interesses, não seja prejudicada (DALLARI, 1986, p. 19).

Assim, muitos países podem se autodenominar federais, porém não funcionam federações, já que, invés de descentralizarem competências, contam com uma forte centralização, muitas vezes anulando a autonomia das partes constitutivas (ANDERSON, 2008, p. 22). Por outro lado, há países que, embora não se autodenominem federais, têm um nível de descentralização tão forte que funcionam como federações. Portanto, não é a declaração constitucional que tem o condão de declarando transformar em federal um Estado. É preciso, sim, observar como funciona, na prática, a descentralização e a repartição de competências.

Outra cláusula geral do federalismo é a *descentralização-repartição de competências*, que pode ser resumida a um mecanismo facilitador para “o diagnóstico dos problemas sociais e a participação motivada e responsável dos grupos sociais na solução dos problemas, gerando confiança e credibilidade” (BARACHO, 1995, p. 33). As competências são, assim, distribuídas de acordo com os interesses de cada unidade federada, onde o melhor exercício das respectivas competências depende da existência de autonomia (executivo-administrativa, legislativa, financeiro-fiscal e judicial). A questão da distribuição ou repartição de competências é elemento básico para a caracterização do Estado federal, já que o federalismo é uma distribuição espacial de poder (BERNARDES, 2010, p. 58), no que é conveniente enumerar expressamente as competências, reduzindo as possibilidades de conflitos ou de dúvidas quanto a que entes pertencem os interesses e em que graus, de modo que cada um

possa exercer seus devidos poderes e cumprir seus respectivos encargos, traduzindo-se uma verdadeira dualidade entre competência e responsabilidade (DALLARI, 1986, pp. 19-20). Assim, a distribuição territorial do poder ou a repartição de competências tem o claro objetivo de melhor organizar a federação e de ampliar sua eficácia e eficiência.

A organização do poder dentro de uma federação é normalmente estruturada a partir de uma divisão no mínimo dual, resultando em dois centros de tomadas de decisão (BERNARDES, 2010, pp. 66-67). A divisão é normalmente feita entre uma entidade central – que reúne geralmente o nível nacional e o federal, geralmente denominada União – e entidades periféricas – denominadas subnacionais; alguns países contam com um terceiro ente federado, conferindo-lhe estatuto independente, se bem que com autonomia bastante reduzida (ANDERSON, 2008, p. 36). Considerando-se o tipo clássico de dois níveis, o Estado federal conta, politicamente, com dois centros distintos de poder e com alcances diferentes, e, juridicamente, com normas válidas para toda a federação (normas nacionais), para apenas o ente central (normas federais) e para apenas os entes subnacionais (normas estaduais ou locais).

Essa divisão consagra, portanto, a autonomia dos entes federados, que, aptos a exercerem as suas competências segundo a distribuição de poder engendrada por normas de validade nacional, contidas geralmente numa constituição federal, o fazem conforme as peculiaridades e as especificidades de seus âmbitos territoriais. Porém, “na prática, o modelo dualista não possui uma nítida separação de competências porque muitas questões têm dimensões regionais, nacionais e até internacionais, e as distintas competências dos governos se entrecruzam” (ANDERSON, 2008, pp. 41-42).

Assim é que se fala num modelo integrado de competências em que há, de fato, competências exclusivas da federação, em número reduzido, e um amplo rol de competências comuns ou concorrentes. Nesse caso, a legislação da federação é dúplice, contando com normas nacionais (regras gerais válidas para todos os entes federados) e com normas federais (regras específicas válidas apenas para o ente federal), ou seja, o governo nacional estabelece normas gerais que devem ser observadas pelos entes subnacionais, os quais devem criar normas específicas, conforme os interesses dos respectivos territórios.

Trata-se de um federalismo de equilíbrio ou cooperativo, em que as competências se encontram descentralizadas, e não altamente concentradas na União (HORTA, 2002, p. 314), “de forma que o indispensável exercício dos poderes federais não venha inibir o florescimento dos poderes estaduais” (HORTA, 1985, p. 14). Daí que as cláusulas gerais de distribuição do poder se firmem na Constituição federal, cabendo às Constituições estaduais e municipais

estabelecer cláusulas específicas, detalhando as competências, ou seja: “toda Constituição, federal, estadual ou municipal, é incompleta, pois necessita se referir às outras Constituições, sendo qualquer uma única e incompleta” (BERNARDES, 2010, p. 75).

Essas duas cláusulas têm forte imbricação com a terceira cláusula geral do federalismo: a *indissolubilidade do vínculo federativo*. Os entes constitutivos da federação contribuem para o exercício da soberania, no sentido de que sendo a federação uma comunhão de interesses, as competências conferidas às entidades subnacionais, uma vez exercidas, contribuem para formar e consolidar a vontade soberana do Estado federal. Daí é que advém a vedação a uma secessão, com a finalidade de manter integrada a nação, fortalecendo-a: a federação seria desnecessária se fosse possível separar as partes do todo.

Procura-se manter na unidade a diversidade, em que a unidade plural não se atém apenas à diversidade de grupos, observando também as diversidades regionais e locais das entidades constitutivas da federação. Assim, em uma federação é preciso atentar para as diferenças e desigualdades regionais e locais, para que se busque um laço de solidariedade entre as partes constitutivas, permitindo a formação de um regime cooperativo. A cooperação entre as partes constitutivas fortalece os governos, de modo que cada parte possa atender às demandas de suas populações, proporcionando o desenvolvimento regional e local que contribua eficientemente para o desenvolvimento nacional.

Fala-se, então, em subsidiariedade, já que o conhecimento recíproco permitido em níveis menos amplos territorialmente facilita que se dê um diagnóstico mais exato dos problemas sociais, implantando-se melhores políticas sociais para resolvê-los (BARACHO, 1995, pp. 33-34). A subsidiariedade funciona como proteção ou garantia contra imposições vindas de entidades de nível superior que tendem a entender que os problemas sociais que afligem a todas as partes constituintes devem ser resolvidos da mesma maneira em todas elas. Pela subsidiariedade, “tudo o que possa ser feito, e bem, pela organização inferior não pode ser subtraído pela organização superior” (REVERBEL, 2012, p. 39).

Contrariamente ao que se possa pensar, a subsidiariedade contribui para manter a unidade, pois permite a gestão das questões locais por quem melhor as conhece. Preserva-se, pois, a relação unidade-pluralidade, que se direciona para um modelo integrado de repartição de competências em que há coordenação ou cooperação entre todas as entidades federadas, de maneira que “a criação ou o fortalecimento de governos regionais controlados por populações locais pode permitir que uma população regional decida sobre questões importantes para ela própria” (ANDERSON, 2008, p. 98), o que permite, aliás, maior identificação entre as populações locais e as políticas implantadas, atendendo aos respectivos interesses, e, assim,

permitindo o desenvolvimento local ou regional. Diante de um vínculo indissociável, as entidades subnacionais têm dever de cooperação entre si e também direito de participação na formação da vontade daqueles entes de nível mais abrangente que integram, bem como na formação da vontade nacional. Isso decorre não só dos laços indissolúveis federativos, mas também da necessária relação entre entidades autônomas e o ente soberano em um movimento de união de esforços para formar uma unidade.

Trata-se da necessária participação das partes constitutivas nas tomadas de decisões que são de interesse da e que influenciam a unidade, já que a participação é imprescindível para caracterizar a federação, cujo vínculo entre as entidades subnacionais e a nacional é de colaboração, não de subordinação (BARACHO, 1986, p. 50).

Vistos os elementos que caracterizam basicamente o federalismo moderno, passa-se à análise da construção do pacto federativo brasileiro, para que se possa melhor entender como o Estado brasileiro organiza internamente a sua distribuição vertical de poder.

## 2 O FEDERALISMO BRASILEIRO

Depois de destacadas as formas de organização vertical do poder e os aspectos do modelo federal contemporâneo, há que se analisar o caso brasileiro, para demonstrar a hipótese aqui assumida de que o federalismo brasileiro é apenas nominal.

Neste segundo capítulo é feita uma análise a partir da *história constitucional* brasileira, isto é, do constitucionalismo brasileiro, no que diz respeito especificamente ao “pacto federativo”, decretado em 1889 e repetido nos textos constitucionais de 1891 a 1988. Essa análise observa as mudanças e as permanências históricas, destacando, a partir da prática social, que o que se convencionou chamar de luta pelo federalismo foi, na verdade, uma luta mais modesta pela descentralização de um Estado unitário.

Assim, este segundo capítulo firma como tese a hipótese lançada. E, para isso, apresenta a formação do Estado brasileiro, desde a questão da organização vertical do poder, dividindo-a em cinco momentos: a) da colonização até a chegada da família real (1808); b) da instalação da família real até a Lei Interpretativa de 1840; c) da emancipação de Dom Pedro II até a revolução de 1930; d) da instalação do governo provisório em 1930 até a Constituição de 1988; e) a partir da Constituição de 1988.

### 2.1 1500-1808: ORGANIZAÇÃO COLONIAL

As terras brasileiras, cuja existência já fora prevista senão pelo Tratado de Toledo de 1480, ao menos pela Bula Papal *Inter Coetera* de 1493 ou pelo Tratado de Tordesilhas de 1494, foram encontradas em 1500. O objetivo dos portugueses, como também de outros povos europeus, ao encontrar o Novo Continente, depois chamado de América, era descobrir, em algum ponto do continente, um novo caminho para o Pacífico, o que esclarece que não havia a ideia de povoar as novas terras, mas apenas estabelecer novas rotas comerciais (PRADO JR., 2011, p. 20).

Isso explica por que as terras recém-encontradas só começaram a ser povoadas décadas depois, de maneira que é possível avaliar uma população brasileira de cerca de três milhões de habitantes no dobrar do século XVIII, e que, mesmo assim, só houve o povoamento não com o objetivo de ocupação, mas de exploração empresária, isto é, para a exploração de grandes negócios como foram, primeiro, os engenhos e, depois, as minas, quando houve uma efetiva

expansão demográfica (PRADO JR., 2011, pp. 34, 124 e 74). Isso explica o primeiro tipo de organização político-administrativa.

Tratava-se do regime de *sesmarias*, em que eram concedidas grandes áreas de terras aos colonos. A cada uma dessas imensas porções de terras era dado o nome de *capitania*. Embora a Coroa não estivesse preocupada, inicialmente, em estabelecer uma estrutura administrativa na colônia, tal iniciativa pode ser considerada como a primeira tentativa de organizar o território brasileiro. Um sistema que parece ser semelhante a uma federação em virtude da autonomia política das capitanias em relação a toda a colônia e em relação à metrópole (CARVALHO, 2005a, p. 156), mas que, na verdade, era a coexistência de várias colônias portuguesas em um mesmo continente, umas sem contato com as outras tendo apenas em comum a metrópole lusitana.

A divisão do território brasileiro em grandes faixas de terra doadas a nobres e a fidalgos portugueses (os donatários) e a concentração inicial da exploração econômica da colônia na atividade agrícola, monocultora, baseada em trabalho escravo e no latifúndio, constituiu a base fundamental de toda a estrutura, econômica e social, do país, não havendo modificações substanciais durante os três primeiros séculos de colonização (PRADO JR., 2011, pp. 27 e 29). Aliás, é no terceiro século que começou a se formar um sistema mais elaborado de administração (FREYRE, 2002, p. 92).

Os donatários desapareceram cedo, substituídos, em 1548, por governadores e capitães-gerais, subordinados a um governo-geral, embora tenha mantido a divisão em longas faixas de terras, as capitanias (PRADO JR., 2011, p. 320; FAORO, 2008, pp. 166-167). Porém, apesar da mudança na organização administrativa, não havia unidade administrativa, e sim centralidade territorial, ou seja, em apenas um pedaço da colônia, não sem razão naquele economicamente interessante para a metrópole, ao passo que as outras áreas da colônia eram deixadas de lado (PRADO JR., 2011, p. 321). A ausência de unidade administrativa e a centralização territorial contribuíram para a formação de uma *cultura política* baseada em famílias, o que resultaria, mais tarde, em poderes locais fortes e fortemente familiares, lançando-se, pois, a semente de uma sociedade autoritária e hierarquizante, antidemocrática e centralizadora.

Isso não impediu, no entanto, um esquema vertical na administração pública colonial – de cima para baixo: rei, governador-geral, governadores ou capitães-mores e autoridades municipais (FAORO, 2008, p. 203) –, que criou uma tendência à centralização. Mas não havia efetivamente uma unidade, e sim várias colônias ou províncias, oficialmente denominadas capitanias, que integravam o Reino de Portugal e Algarves, destacando uma organização

descentralizada em relação ao Reino, mas centralizada internamente, já que não havia na administração colonial uma divisão nítida entre o governo geral e o local (PRADO JR., 2011, pp. 322 e 327).

Embora os órgãos locais funcionassem como verdadeiros departamentos do governo geral, integrando, inclusive, sua hierarquia administrativa, com o fim da época colonial, eles foram as únicas instituições coloniais que sobreviveram e tiveram, aliás, seu poder engrandecido, a ponto de terem grande influência na constituição e fundação do Império (PRADO JR., 2011, pp. 338-339), e na consolidação dos traços da sociedade brasileira.

A centralização da administração durante o período colonial ocorreu, primeiro, com a criação de um Conselho Ultramarino (1642), depois, com a dissolução das capitânicas hereditárias (1759), e, por fim, com a transmigração da corte (1808): “as capitânicas, dispersas e desarticuladas, gravitavam em torno de um centro de poder, que anulava a fuga geográfica das distâncias” (FAORO, 2008, p. 286). A transformação da colônia em império gerou a necessidade de uma administração centralizada, nascendo, então, no Brasil o modelo *unitário* de organização vertical do poder.

## 2.2 1808-1840: CONSTRUÇÃO DO MODELO CENTRALIZADO

Quando o Brasil foi alçado à condição de Reino Unido a Portugal e Algarves, a unidade da colônia recentemente transformada em império era precária, sendo cada capitania um país em potencial: “os seus habitantes sentiam-se, ao mesmo tempo, portugueses do Brasil e paraenses, maranhenses, pernambucanos, baianos, mineiros ou paulistas. Mais do que um Brasil, havia Brasis” (COSTA E SILVA, 2011a, p. 26). A partir da chegada a corte portuguesa ao Rio de Janeiro, começou-se a formar uma nobreza de mérito, com uma pródiga distribuição de títulos e honrarias, que consolidaria uma forte hierarquia social (COSTA E SILVA, 2011b, pp. 58-59), que marcou a formação da sociedade brasileira fundamentalmente depois da independência. Além disso, o poder começou a ser centralizado e a unidade do país começou a ser construída, não só territorial, como administrativamente.

A chegada da família real ao Brasil provocou uma mudança substancial na capital Rio de Janeiro: não apenas lhe deu ares de uma cidade europeia nos trópicos como também ali instalou todos os vícios da Corte, como o excesso de gastos com o novo aparelho estatal. As

novas despesas, no entanto, não foram suportadas apenas pelo governo central, todas as outras províncias tiveram de arcar com toda a pompa cortesã (MELLO, 2004, p. 29).

As províncias do norte que durante muito tempo formaram a parte mais desenvolvida da colônia passaram a um segundo plano no cenário político brasileiro. O caso de Pernambuco é notório, pois, depois do enriquecimento da província com o surto algodoeiro, os constantes saques realizados pela capital do novo reino, mediante uma política fiscal voraz, para sustentar o numeroso séquito real que viera de Portugal e que se alargara nos trópicos, reduziu a prosperidade pernambucana (MELLO, 2004, p. 31).

Tal voracidade fiscal sobre o erário pernambucano ajudou sobremaneira a deflagrar o movimento republicano de 1817 (NEVES, 2011, p. 85). O movimento não era de forma alguma separatista, já que inexistia uma nação brasileira, nem reivindicava a unidade nacional ou mesmo a independência do Brasil, baseava-se, sim, num sentimento pernambucano que lhe seria essencial, entretanto insuficiente, pois faltaria estabelecer um corpo constituinte que desse segurança externa à “liga” federal (MELLO, 2004, pp. 45 e 48), o que foi fundamental para seu insucesso.

A independência brasileira em 1822 não traria novidades quanto à organização político-administrativa do país. Interessam, nesse ponto, os Decretos de 20/10/1823, que extinguiram o conselho dos Advogados-Gerais das Províncias do Brasil e as juntas provinciais provisórias, criando os cargos de presidente de província e os conselhos-gerais provinciais (GOUVÊA, 2008, p. 18). Essa nova organização das províncias gerou descontentamento entre os republicanos ante o prelúdio do golpe de Estado que estava por vir (MELLO, 2004, p. 151), e veio com a crise de 1824, quando a Constituinte foi dissolvida e a Constituição outorgada, estabelecendo, formalmente, um *Estado unitário*, dividido em províncias, governadas por presidentes nomeados pelo imperador e que não possuíam autonomia, impedindo que houvesse o desmembramento e a fragmentação da antiga colônia.

O golpe de Estado, historicamente conhecido como independência ou emancipação política, representou uma dura derrota política para os federalistas pernambucanos (COSER, 2008, p. 22), que foram responsáveis pela “única reação importante à transferência do centro de poder de Lisboa para o Rio de Janeiro nos marcos de uma monarquia centralizada” (CARVALHO, 2012a, p. 20). No entanto, apesar da vitória momentânea em 1824, com a instauração da Confederação do Equador, que abrangia as províncias do norte, a separação durou menos de um ano e foi duramente repreendida.

Todavia, apesar das derrotas tanto em 1817 quanto em 1824, o movimento republicano no norte do Brasil servira para formar um sentimento em prol da descentralização, da autonomia

do poder local (CARVALHO, 2005a, p. 164). Durante os debates da Assembleia Constituinte de 1823 havia uma corrente centralizadora (conservadora) e outra federalista (liberal): arguindo a primeira haver uma incompatibilidade entre monarquia e federação, e a segunda defendendo a compatibilidade, já que a monarquia seria a forma de distribuição do poder no Estado enquanto a federação seria a forma como este poder se encontra organizado (COSER, 2008, pp. 38-39).

E mesmo entre os federalistas havia um entendimento diverso sobre a finalidade de adotar a forma federativa: os federalistas do sul (São Paulo e Rio de Janeiro) entendiam que o federalismo asseguraria autonomia ao Reino do Brasil, visto enquanto unidade, e os federalistas do norte (Bahia e Pernambuco) tinham em mente dar autonomia às províncias do Império português na América (COSER, 2008, p. 38). De qualquer forma, o argumento federalista baseava-se na ideia de que “cada província irá considerar o pacto constitucional útil porque neste lhes será dada toda a liberdade para buscarem seus interesses particulares/provinciais, e a nação e o Estado-nação correspondente irá emergir do livre jogo desses interesses” (COSER, 2008, pp. 45-46).

Embora forte, o argumento federalista (liberal) cedeu à *unidade nacional*, isto é, ao Estado monárquico unitário, conservador, em troca de concessões importantes para os liberais, como a existência do Parlamento e a elaboração de uma Constituição (CALDEIRA, 2011, p. 195). A manutenção do monarca e dos conservadores no controle do Estado contribuiu para o golpe que fechou a constituinte e outorgou a Constituição de 1824, a qual trazia um forte fator de *centralização* com a divisão do poder estatal em quatro funções: Executiva, Legislativa, Judicial e Moderadora (art. 10).

O chamado Poder Moderador fora tratado, pelo art. 98 da Constituição de 1824, como “a chave de toda a organização política”, tendo sido “delegado privativamente ao Imperador, como chefe supremo da nação, e seu primeiro representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos demais poderes políticos”; ao que complementava o art. 99, chancelando a centralização político-administrativa: “a pessoa do imperador é inviolável e sagrada: ele não está sujeito a responsabilidade alguma”.

A Constituição de 1824 previa, ainda, em seu art. 165, que a administração das províncias seria feita por presidentes nomeados pelo imperador e removíveis à sua discricionariedade. A escolha do aparato burocrático provincial pelo Imperador, permeando as províncias com interesses da entidade central aos olhos dos federalistas significava a adoção de um regime absolutista, pautado pelo arbítrio (COSER, 2008, p. 48). E foi exatamente isso o que se verificou quando do golpe de Estado.

O Primeiro Reinado durou até 1831, quando o monarca voltou para Portugal. Dada à idade do príncipe herdeiro, cinco anos à época da abdicação, o país foi governado entre 1831 e 1840 por regentes, período em que voltaram à tona reivindicações localistas (CARVALHO, 2005a, p. 164). Em 1831, com o objetivo, dentre outros, de criar uma monarquia constitucional federal, um projeto de reforma da Constituição foi aprovado pela Câmara, mas rejeitado pelo Senado (CARVALHO, 2005a, p. 165). Ainda em 1831 foi proposto, mas sem sucesso, que cada província tivesse sua própria Constituição, redigida por sua Assembleia, e que o governo central fosse provisoriamente vitalício, sendo, depois, substituído por um governo temporário, para o qual seria eleito um presidente das províncias confederadas (TAVARES BASTOS, 1870, p. 79).

Embora o projeto não tenha vingado, deve-se “assinalar que, em 1831, ainda não estava claro no debate político brasileiro a ideia de federação como distinta da de confederação. No conceito de federação ainda estava presente a noção de que os estados eram independentes” (COSER, 2008, p. 116). Isso é fundamental para se entender porque havia um grande receio em descentralizar a organização do poder no país formando-se, então, uma monarquia constitucional federal. Todavia, já em 1832 os federalistas distinguem entre confederação e federação, destacando que esta não implicava na independência das Províncias em relação ao poder central (COSER, 2008, p. 117).

Em 1834, um Ato Adicional (espécie de emenda à Constituição) dividiu as competências do governo central, que deveria se ocupar de questões nacionais, e dos governos provinciais, que deveriam conduzir os interesses provinciais (DOLHNIKOFF, 2007, p. 17). As províncias ganharam autonomia, o que foi “fundamental para, de um lado, permitir a atuação das elites no que dizia respeito à condução do Estado e, de outro, garantir a submissão dos poderes locais, graças justamente à atuação deste governo” (DOLHNIKOFF, 2007, p. 118).

No entanto, “o novo sistema só não era plenamente federal porque os presidentes [das províncias] continuavam a ser indicados pelo governo central” (CARVALHO, 2012b, p. 90). O que houve foi, portanto, uma descentralização na relação entre governo central e governos provinciais e uma centralização na relação entre governo provincial e governos municipais. Nesse sentido, o Município, cuja existência data da primeira forma de organização vertical do poder no Brasil, perdeu autonomia e sua força foi neutralizada.

Os conservadores aprovaram no Parlamento, em 1840, a Lei Interpretativa do Ato Adicional, que suprimiu substancialmente os poderes dos presidentes de província, reduzindo a autonomia dada às províncias em 1834 (CARVALHO, 2012b, pp. 95-96). Os conservadores argumentavam que a reforma não romperia com o pacto federativo, mas que apenas corrigiria

alguns defeitos da emenda de 1834, promovendo uma centralização política que não seria necessariamente acompanhada pela centralização administrativa (DOLHNIKOFF, 2007, pp. 129 e 142-143).

O Brasil era um *Estado constitucionalmente unitário*, desde pelo menos 1824, e, em 1840, com a Lei Interpretativa, o que se fez foi confirmar esta situação e destacar que, com a descentralização administrativa e a centralização política, se tratava de um *Estado unitário descentralizado*, mas não uma federação. E isto porque para que se reconheça a existência de uma tendência federalizante, ainda que mínima, é preciso que haja um mínimo de autonomia política.

A Lei Interpretativa de 1840 confirmou a centralização, enfraquecendo o federalismo, que deu lugar, após inúmeras concessões, a um movimento pela *descentralização*. Embora se possa forçar uma busca pelas origens do federalismo brasileiro na época colonial, o fato é que, sufragado, em 1824, um dos poucos movimentos federalistas que o Brasil experimentou, o que restou às elites locais foi reivindicar a descentralização, demandando autonomia para gerir os interesses locais sem a interferência do governo central (DOLHNIKOFF, 2007, p. 11). Com o tempo as elites se fortaleceriam e passariam a ter poder de decisão sobre questões locais, promovendo alguma descentralização política sem, contudo, ser forte o suficiente para diminuir a concentração de competências no governo central.

### 2.3 1840-1930: CONSOLIDAÇÃO DO MODELO CENTRALIZADO

Em julho de 1840, a emancipação legal de Dom Pedro II trouxe o Segundo Reinado, que experimentaria uma única revolta reivindicando a *federação*, em 1848, em Pernambuco (CARVALHO, 2005a, pp. 168-169). Já em 1841, os conservadores aprovaram duas leis que fortaleceriam o poder central, as quais recolocaram tanto o Judiciário quanto a polícia nas mãos do governo central, e em 1842, o imperador começou a fazer uso do Poder Moderador para controlar as disputas entre liberais e conservadores pela participação no poder (CARVALHO, 2012b, p. 97).

Somente em 1850 “estava consolidado o processo de criação de um estado nacional, centralizador e monárquico” (CARVALHO, 2005b, p. 236), embora a partir da década de 1860 tivessem voltado – junto com o retorno dos liberais ao Parlamento e ao governo – “as demandas por maior descentralização, maior autonomia para as províncias e municípios”

(CARVALHO, 2012b, p. 102; GOUVÊA, 2008, p. 29). A partir de 1870, o Segundo Reinado começaria a declinar. A primeira causa foi a duração exagerada da Guerra do Paraguai, em que não só a imagem do imperador saiu arranhada, como também o seu empenho na guerra deu uma importância, até então não gozada, ao Exército (SCHWARCZ, 2002, pp. 308-314). E esta mesma instituição, cuja autoestima saíra fortalecida da guerra aos poucos começou a fazer reivindicações e protestos contra o governo (CARVALHO, 2012b, p. 123), resultando no golpe de Estado de 1889, que decretou a república e a federação brasileiras.

As ausências do imperador durante a conturbada década de 1870, apesar da regência da princesa Isabel, contribuíram para o fortalecimento do espírito republicano e também dos anseios federalistas, que, na verdade, eram mais um desejo por descentralização política. O manifesto republicano de 1870 trazia reivindicações por autonomia, descentralização, república e liberdade. Com a criação em 1873 do Partido Republicano Paulista, fortaleceu-se a oposição ao regime monárquico e a insistência na descentralização (CARVALHO, 2005c, p. 108).

A esta época o movimento descentralizador contava com a unidade do país, construída especialmente a partir de 1824 com a adoção do Estado unitário, e também contava com uma inversão de poderes, sobressaindo o econômico ao político (CARVALHO, 2005a, pp. 171-172). Também há que se recordar o Decreto n. 4.644, de 24 de dezembro de 1870, que ampliou os poderes dos presidentes de Província (FAORO, 2008, p. 523).

Durante a sua terceira viagem ao estrangeiro, já em fins da década de 1880, o monarca deixara novamente o encargo da regência à sua filha. O período, porém, era mais conturbado, não só pela crítica aberta sobre os gastos do monarca, mas fundamentalmente pelo fator abolicionista. Com a Lei 3.353, de 13 de maio de 1888, foi declarada extinta a escravidão. Os louros da Lei Áurea popularizaram a imagem da princesa regente e também fizeram com que caísse o último ponto de apoio da monarquia: os fazendeiros do Vale do Paraíba, que logo se bandearam para o lado republicano (SCHWARCZ, 2002, pp. 437-438). O monarca ainda voltaria ao Brasil para fazer sua última viagem ao exterior, sem o direito de retorno. O ano de 1889 seria determinante. A pressão pelo fim da monarquia e a aclamação da república vinha do Exército: o golpe de Estado logo viria. Dom Pedro II seria deposto em 15 de novembro de 1889.

A república e a federação surgiram com um ato militar, o Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, cujo art. 1º, assim redigido, decretou: “fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo na nação brasileira – a República Federativa”. O Brasil dormiu monarquia unitária e acordou república federativa. Uma transformação mágica do Estado

brasileiro que representou uma *descentralização do Estado unitário*, mas que surgia sob o simbólico nome de *federação*, conferindo ainda mais poder às elites locais, que, contando com autonomia suficiente para administrar suas respectivas províncias se tornaram mediante sua participação ativa nas tomadas de decisões políticas, elites políticas (DOLHNIKOFF, 2007, p. 14). Era a fixação das oligarquias no poder. Surgia uma república de quartel e uma *simbólica federação*, e com o tempo a hipertrofia do poder central confirmaria que o Estado unitário era mantido sob a fantasia federativa (SILVA, 2011, p. 282).

Em 1891, era “proclamada” a Constituição, de caráter meramente nominal, operando no mesmo trilho da política imperial, “em que as ficções constitucionais assumem o caráter de um disfarce, para que, à sombra da legitimidade artificialmente montada, se imponham as forças sociais e políticas sem obediência às fórmulas impressas” (FAORO, 2008, p. 533). Dispunha, assim, a Constituição de 1891: “a Nação Brasileira adota como forma de governo, sob o regime representativo, a República Federativa proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil” (art. 1º).

Conforme o art. 2º, a nomenclatura foi mudada de províncias para Estados, que ganharam alguma *autonomia*, o que significava *descentralização* da estrutura político-administrativa. Além dos Estados-membros, também era previsto pela Constituição de 1891 a existência da União, do Distrito Federal (antigo Município Neutro) e dos Municípios. A autonomia dos Estados-membros pode ser extraída dos arts. 63 e 68 que determinavam que cada Estado fosse regido pela Constituição e leis que adotasse, respeitados os princípios constitucionais da União, podendo se organizar em Municípios, desde que autônomos naquilo que se refira ao seu peculiar interesse.

Mas antes mesmo da Constituição, houve uma série de decretos que pretendiam organizar o Estado. Um deles, o Decreto n. 7, de 20 de novembro de 1889, determinou que os Estados-membros teriam seus interesses administrados politicamente por governadores, cujas competências eram reconhecidas nos treze parágrafos de seu art. 2º. No entanto, como deixa bastante claro o art. 3º do referido decreto, o governo federal provisório poderia restringir ou ampliar ou suprimir quaisquer das atribuições conferidas aos governadores provisórios, podendo, também, os substituir a seu critério. Governava-se o país por meio de decretos. A Constituição era mero simulacro.

O golpe militar ao Estado brasileiro determinou que os governos provisórios, tanto em nível federal quanto em nível estadual, fossem comandados por militares, o que trouxe certa impopularidade ao governo federal (CARONE, 1974, p. 26), determinando que a República

Velha fosse marcada por revoltas nos Estados-membros, reivindicando não só mais autonomia, mas também a participação das oligarquias no poder. Isso fez com que grupos estaduais pressionassem a legalização do regime (CARONE, 1974, p. 29), o que aconteceu com a “promulgação” da Constituição de 1891.

Tal Constituição declarou que os Estados Unidos do Brasil eram uma república federativa. No entanto, o que estava no papel, desenhando a estrutura federativa, não foi transposto para a realidade, de maneira que o federalismo brasileiro já nascia em crise (SILVA, 2011, p. 284). Isto é determinante para destacar que o Brasil ainda se constituía em *Estado unitário*, porém com *tendências descentralizantes*, mas não federalizantes.

E não há um governo que durante a Primeira República não tenha sido conturbado. As reiteradas e indevidas intervenções do governo central nos Estados demonstram bem um *federalismo de fachada*. Não havia equilíbrio entre as ações da União e as dos Estados-membros: enquanto estes queriam assumir uma soberania que não lhes fora concedida com a nova organização nacional, aquela se utilizava frequentemente da intervenção federal como um instrumento de controle (ROCHA, 1997, pp. 218-219).

O Rio Grande do Sul foi responsável, durante a Primeira República, por uma revolta federalista, que duraria um pouco mais de dez anos e terminaria recompensada, depois de forte oposição exercida durante toda a República Velha, pela ascensão das oligarquias gaúchas ao jogo do poder central, do qual já participavam, desde 1891 (CARONE, 1974, p. 128), as paulistas e as mineiras, que se revezavam desde então. De 1894 em diante, representantes destas duas últimas oligarquias fariam um rodízio no governo central, até que em 1930, em plena crise econômica, Getúlio Vargas, que fora líder da bancada gaúcha na Câmara federal e Ministro da Fazenda, foi empossado como presidente provisório.

Conhecido como política dos governadores ou República do Café-com-Leite, o rodízio seria logo oficializado (CARONE, 1974, p. 176), fortalecendo a manutenção das oligarquias no poder, que eram representadas, sobretudo, pelos coronéis (CARVALHO, 2005d, pp. 131-132). Se isso demonstrava a força do poder local, não quer dizer, no entanto, que efetivamente havia um autêntico regime federal. A falta de alternância política na condução do governo central fez com que as oligarquias estaduais se tornassem oligarquias federais: os Estados passaram de focos dinâmicos a sustentáculos da União (FAORO, 2008, p. 667).

Se há quase um consenso na literatura quanto ao fato de a experiência federalista durante a Primeira República ter sido exemplar, sobretudo em virtude da força das oligarquias rurais (CARVALHO, 2005a, pp. 181-182), a revolução federalista de 1923 no estado do Rio Grande do Sul permite observar que o regime federalista existia apenas no *papel*, mas não na prática.

Depois da revolução de 1923, ocorrida em virtude de quatro reeleições consecutivas no mesmo governo, uma emenda constitucional, promulgada em 03/09/1926, modificou o art. 6º da Constituição de 1891, que passou a prever em seu inciso II, alínea *k*, que o governo federal interviria nos Estados para assegurar o respeito ao princípio constitucional da não reeleição dos governadores.

## 2.4 1930-1988: FORTALECIMENTO DA CENTRALIZAÇÃO

A Era Vargas, iniciada depois da revolução de 1930, tornou nula e inválida a Constituição de 1891. O Decreto 19.398, de 11/11/1930, editado pelo governo provisório, determinava que este exercesse “discricionariamente, em toda sua plenitude, as funções e atribuições, não só do Poder Executivo, como também do Poder Legislativo, até que, eleita a Assembleia Constituinte, estabeleça esta a reorganização constitucional do País” (art. 1º).

Estabeleceu-se, também, a nomeação de um interventor federal para governar cada Estado-membro, cabendo-lhe o exercício tanto do poder executivo quanto do poder legislativo, de maneira que “a soma de poderes depositada nas mãos dos interventores patenteou a total carência de autonomia estadual experimentada” (ROCHA, 1997, pp. 223-224).

Com isso, Vargas conteve a força dos coronéis, que haviam ganhado força com a reforma, em 1850, da Guarda Nacional, quando seus oficiais passaram a ser nomeados pelo governo, e não mais eleitos, transformando a instituição em instrumento de cooptação de proprietários rurais, que cobiçavam o posto mais alto da hierarquia da Guarda: o de coronel, que logo se transformou em sinônimo de chefe político e que na República geraria a expressão *coronelismo*, indicativa da força política dos latifundiários (CARVALHO, 2012b, pp. 101-102).

Em 1933, o governo provisório convocou eleições para a Assembleia Constituinte e, em 1934, foi promulgada a terceira Constituição brasileira, cujo art. 1º assim dispunha: “a Nação brasileira, constituída pela união perpétua e indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios em Estados Unidos do Brasil, mantém como forma de governo, sob o regime representativo, a República Federativa proclamada em 15 de novembro de 1889”.

O texto constitucional revelava grande centralização de competências no governo federal: houve um fortalecimento dos poderes federais, primeiro, por conta da tendência, que já há

muito tempo acompanhava a cena política brasileira, de centralização e de manutenção do grupo que detinha o poder político; e, segundo, em virtude da tendência internacional, decorrente da crise de 1929 e da instalação do welfarismo, de que o Estado deveria intervir nas atividades da sociedade, sobretudo na economia (ROCHA, 1997, p. 225).

Em 1937, a eleição para presidente foi seguida por um golpe de Estado, que instaurou uma ditadura e outorgou uma nova Constituição, cujo art. 3º dispunha: “o Brasil é um Estado federal, constituído pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”. E, mais uma vez o federalismo era apenas nominal: “controlado, amordaçado, esvaziado o federalismo brasileiro, ficou ele como apenas uma ideia política de quem ainda ousasse pensar durante a ditadura de Vargas” (ROCHA, 1997, p. 230). O seu art. 9º dava especial destaque a isso ao determinar que os Estados fossem conduzidos por um interventor, que seria nomeado pelo Presidente da República; nada inédito se comparado com o Presidente de Província do Império e com os governadores militares do início da República.

Em 1945 o Brasil continuava como sempre estivera: um *Estado unitário com tendências descentralizadoras*. O federalismo era nominal.

Na prática, havia cada vez mais o fortalecimento da centralização, que não foi evitado pelo processo de democratização, iniciado em 1946 e bruscamente interrompido em 1964. No texto constitucional, manteve-se a mesma previsão de que o Brasil era uma Federação (art. 1º), repetindo-se basicamente o mesmo princípio federativo de sempre, alargando cada vez mais as competências da União, produzindo um Estado unitário descentralizado, já que a técnica de repartição de competências, sobretudo tributárias, determinou a forte dependência dos Estados-membros em relação à União (ROCHA, 1997, p. 232).

A série de Atos Institucionais que foram impostos a partir de 1964 fortaleceu o processo de centralização, extinguindo as eleições diretas para governadores e prefeitos, dando plenos poderes ao Presidente (ditador) e outorgando a Constituição de 1967, que seria quase toda emendada em 1969. A Constituição de 1967/1969 fez persistir a “opção centralizadora e de alargamento permanente dos poderes federais, especialmente em matéria tributária” (ROCHA, 1997, p. 233), o que manteve a forte dependência dos Estados-membros em relação à União.

O Brasil permanecia unitário na prática político-constitucional. No início da década de 1980, alguns constitucionalistas já destacavam isso ao afirmar “não haver exagero quando se diz que, desde muito, o Brasil deixou de ser, em rigor, uma República Federativa para se converter num Estado Unitário de fato” (BONAVIDES, 1980, p. 119), apontando haver, inclusive, uma mutilação da autonomia estadual, tanto no que diz sobre a intromissão da

União nas questões tributárias estaduais, quanto no que diz sobre a necessidade de que as Constituições estaduais repetissem normas simétricas advindas da Constituição federal (HORTA, 1981, pp. 19-20).

Uma tentativa de *descentralização* viria a partir da década de 1980, que retomaria o processo de democratização interrompido em 1964. Em 1986, uma emenda constitucional autorizou a formação de um Congresso Constituinte, que, de 1987 a 1988 reuniu Senadores e Deputados federais eleitos nos pleitos de 1982 e 1986 e teve como resultado a promulgação, em 1988, da atual Constituição brasileira, que, como todas as outras, manteve o Brasil como uma Federação, formada pela união indissolúvel dos Estados-membros, Municípios e Distrito Federal.

O Brasil parecia assumir ares federalizantes, era preciso uma reformulação da partilha de competências, especialmente a descentralização da competência legislativa, que desde 1891 cada vez mais se concentrou na União (HORTA, 1985, p. 14). A Constituição de 1988 foi apenas o início de uma tentativa de *descentralização* política interna, embora ainda seja muito forte a *centralização* das escolhas políticas na União, como revelam os dispositivos constitucionais que tratam sobre competências legislativas e administrativas, coexistentes com competências dos demais entes federais.

## 2.5 1988-2012: ESTADO FEDERAL NOMINAL

Pode-se dizer que, com a Constituição de 1988, o Brasil consolidou o modelo de Estado federal nominal, lançado em 1891. Fala-se em um federalismo nominal porque o processo de construção do Estado brasileiro concentrou a autoridade decisória na União, dando maior prioridade às políticas públicas nacionais homogêneas do que a políticas públicas regionais ou locais, centralizando funções tributárias, de planejamento e de implantação e execução de políticas públicas na União (ARRETCHE, 2009, p. 594). No entanto, não se pode rotular o federalismo brasileiro de descentralizado ou centralizado, já que, apesar de existirem políticas públicas federais que se impõem aos Estados-membros e aos Municípios, estes detêm uma autonomia administrativa considerável, embora não seja plena, já que a Constituição de 1988, por ser extremamente detalhada, deixa pouco espaço para competências estaduais (SOUZA, 2005, p. 111), e, de certa maneira, também, para as municipais.

Contudo, é de se observar que o constituinte de 1988 optou claramente por um modelo mais centralizador que descentralizador para a organização vertical do poder estatal no Brasil ao determinar, implícita e explicitamente, normas de *reprodução obrigatória* pelas partes constitutivas, o que diminui a sua liberdade de auto-organização e fortalece excessivamente a União (MARTINS, 2003, p. 145). Vários são os dispositivos presentes na Constituição de 1988 que amputam a auto-organização tanto dos Estados quanto dos Municípios.

Em relação aos Estados-membros, a Constituição de 1988 mitiga a auto-organização ao determinar a composição da Assembleia Legislativa e a duração dos mandatos dos deputados estaduais (art. 27) e como ocorrerá a eleição para o e a posse no Executivo estadual, bem como as hipóteses de perda do respectivo mandato (art. 28). Existem especialistas que, por exemplo, afirmam que o federalismo brasileiro é de três níveis (União, Estados-membros e Municípios) e simétrico, ou seja, quando “a Constituição atribui o mesmo grau de poderes, encargos e competências aos Estados” (REVERBEL, 2012, p. 18). No entanto, apesar da simetria, os Estados-membros apresentam-se assimétricos em relação à organização federal, especialmente no que tange ao Legislativo, que em nível federal é bicameral, enquanto que em nível estadual é necessariamente unicameral.

Quanto aos Municípios, a Constituição de 1988 estabelece como a lei orgânica será votada e aprovada, determinando como ocorrerá a eleição do Executivo local, bem como a respectiva posse, além de determinar o número de vereadores nas Câmaras municipais e o subsídio máximo dos vereadores de acordo com o número de habitantes nos Municípios (art. 29), bem como de vetar a criação de tribunais, conselhos ou órgãos de contas municipais (art. 31, §4º).

Ademais, apesar de os Municípios serem reconhecidos como partes constitutivas da federação brasileira (arts. 1º e 18 da Constituição de 1988), além dos casos de ingerência da União, acima apontados, outros dispositivos constitucionais atestam que esse reconhecimento é muito mais nominal que prático. Veja-se, por exemplo, o art. 60 da Constituição de 1988, que lista as possíveis iniciativas de proposta de emenda à Constituição, em seu rol não há a abertura para que as Câmaras municipais de vereadores lancem propostas de emenda, mas apenas que o Executivo federal e os Legislativos federal e estadual. Retomando-se a questão da simetria, o Legislativo municipal, a exemplo do estadual, não segue, necessariamente, o bicameralismo federal.

Além disso, os Municípios não têm representatividade nem no Legislativo federal nem no Legislativo estadual. No primeiro caso porque a Câmara federal de deputados é composta por representantes do povo eleitos em cada Estado, Território ou Distrito Federal (art. 45, da Constituição de 1988) e porque o Senado federal é composto por representantes dos Estados e

do Distrito Federal (art. 46, da Constituição de 1988), ou seja, os Estados-membros têm uma representação dupla, e os Municípios uma representação nula. No segundo caso porque as Assembleias Legislativas equivalem a uma Câmara estadual de deputados, compostas por representantes do povo eleitos no respectivo Estado, de maneira que os Municípios não têm representatividade específica em tais órgãos legislativos. A conclusão é de todo simples: os Municípios não participam na formação da vontade federal nem da estadual, ou seja, não há efetiva cooperação intergovernamental.

Ainda que se argumente que o modelo federal se caracteriza pela divisão vertical do poder estatal entre governo central e governos regionais, em que as decisões sejam tomadas de modo independente, ainda que ambos os níveis de governo lidem com territórios e populações idênticos (ARRETCHE, 2001, p. 23), o fato é que muitas decisões ainda estão concentradas na União, o que em um país com um território tão vasto e com culturas tão diferenciadas, faz com que a *centralização* seja um obstáculo ao desenvolvimento nacional. Isso é patente quando se verifica que o constituinte de 1988 atribuiu à União a autoridade de legislar sobre as ações dos Estados-membros e dos Municípios, fortalecendo, invés de enfraquecer, o governo central (ARRETCHE, 2009, p. 411).

O nível de concentração de competências na União é tão elevado que o federalismo cooperativo propugnado pela Constituição de 1988, isto é, a ação intergovernamental que permite decisões conjuntas (ALMEIDA, 2005, p. 31), tem ficado apenas no papel (SOUZA, 2005, p. 112). A cooperação é da *essência* da federação, não a descentralização.

Assim, o que determina um modelo federado não é a divisão vertical de poder ou a representatividade direta da população conforme a abrangência do governo, isso caracteriza a *descentralização*, cuja essência está na maior discricção dos governos locais combinada com a limitação informacional do governo central, de maneira que a este se restrinja a capacidade de anular as decisões locais (RODDEN, 2005, p. 13). O *federalismo* caracteriza-se não pela distribuição de autoridade entre os governos, mas sim pela existência de acordos cooperativos entre os entes federados, proporcionando decisões compartilhadas (RODDEN, 2005, p. 17). Assim, dada à baixa incidência de decisões compartilhadas, interfederais, na organização político-administrativa brasileira, só se pode falar em federalismo *nominal*.

Há que fale, nesse sentido, em *federalismo centralizado*, destacando que se trata de uma tipologia de Estado federal em que os Estados-membros e os governos locais são quase que agentes administrativos do governo central, que tem grande envolvimento nos assuntos locais e regionais, tomando a maioria das decisões e controlando boa parte dos recursos financeiros (ALMEIDA, 2005, p. 31). Trata-se, no caso, de *federalismo unitário* (HESSE, 2006), em que

os Estados-membros e os Municípios são, nominalmente, partes constitutivas de um Estado federal fortemente centralizado na União, ou seja, o Estado é, na prática, unitário, mas a Constituição o denomina, apenas formalmente, federal.

A singularidade do modelo federal não está na autonomia das partes constitutivas nem na descentralização, já que essas características também podem ser encontradas em modelos unitários, e sim na maior horizontalidade entre as partes constitutivas, isto é, na existência de uma estrutura baseada na soberania compartilhada (ABRUCIO, 2005, p. 43). Dessa maneira, um Estado pode dotar suas partes constitutivas (Estados-membros e Municípios) com certa quantidade de autonomia, descentralizando algumas decisões e, ainda assim, não se constituir como um modelo federal. A opção pela descentralização é fundamental para migrar de um modelo unitário para um modelo federal, mas não é suficiente. É que a descentralização apenas permite que as partes constitutivas façam as escolhas públicas convenientes aos interesses de suas populações ou territórios.

A ideia fundamental do *federalismo* é a possibilidade de gestão mais direta das questões locais em conjunto com as questões regionais e nacionais, o que não é permitido pelo atual modelo constitucional brasileiro, já que em todas as Constituições da República, desde a de 1891, há pelo menos um dispositivo que impõe aos Estados a decretação ou a promulgação de sua respectiva Constituição, além de determinar a necessidade de respeito ou de reprodução de certos princípios constitucionais da União nas Constituições estaduais, o que engessa uma das principais características do federalismo: a *autonomia* das partes constituintes.

Fica claro, assim, o enfraquecimento, perpetrado pelas próprias Constituições “federais” brasileiras, de um possível vínculo federativo. Uma análise sobre o que mudou na organização político-administrativa desde a Constituição de 1891 até a de 1988 fornece subsídios, ao lado da demonstração sobre a repartição de competências no Estado brasileiro, é fundamental para reafirmar a tese defendida de que a natureza particular do federalismo brasileiro é a de um Estado unitário descentralizado.

Em 15/11/1889, o Decreto n. 1 “proclamou” o Brasil como uma República organizada sob uma Federação. Diante disso, as províncias, antes partes integrantes de um país unitário, tornaram-se Estados-membros, sendo que cada um deveria decretar, quando oportuno, a sua Constituição. O primeiro momento oportuno chegara com o Decreto n. 802, de 04/10/1890, em que o Governo Provisório decretou que os Governos dos Estados-membros publicassem a Constituição estadual respectiva e ao mesmo tempo convocassem as respectivas assembleias legislativas até abril de 1891, as quais aprovariam a Constituição estadual promulgada pelo respectivo chefe do Executivo.

Há duas peculiaridades no Decreto n. 802/1890: por um lado, a Constituição estadual legitimava uma assembleia legislativa que tinha a função de aprovar a própria Constituição, por outro, a Constituição federal só seria promulgada em 24/02/1891 (FERRARI, 2003, p. 109). Assim, atendendo ao Decreto n. 802/1890, alguns Estados-membros publicaram suas Constituições estaduais, como sucedeu ao Estado de São Paulo, que, pelo Decreto n. 104, de 15/12/1890, teve publicada sua Constituição estadual, logo substituída pela de 14/07/1891, em virtude da previsão contida no art. 2º das Disposições Transitórias da Constituição de 1891: “o Estado que até o fim do ano de 1892 não houver decretado a sua Constituição será submetido, por ato do Congresso à de um dos outros, que mais conveniente a essa adaptação parecer, até que o Estado sujeito a esse regime a reforme, pelo processo nela determinado”.

A sequência de Constituições estaduais não apenas do Estado de São Paulo, mas também de outros Estados-membros demonstra como para cada nova Constituição federal era requerida a promulgação de nova Constituição estadual, o que foi repetido sistematicamente em todas as outras Constituições federais. O art. 3º das Disposições Transitórias da Constituição de 1934 dispunha que, 90 dias depois de promulgada a Constituição federal, as assembleias constituintes dos Estados fossem eleitas e elaborassem, no prazo máximo de quatro meses, as respectivas Constituições.

A Constituição de 1937 não trazia um dispositivo nesse sentido, e nem precisava, já que as assembleias legislativas tinham sido todas elas dissolvidas (art. 178). No art. 11, *caput* e §9º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1946, dispunha-se que em até 120 dias depois da publicação desse Ato, cada Estado-membro elegeria uma assembleia constituinte, após o que esta teria um prazo de quatro meses para decretar a respectiva Constituição estadual.

As Disposições Finais e Transitórias da Constituição de 1967 repetiu a mesma orientação e determinou que os Estados-membros teriam 60 dias para adaptar suas Constituições à nova Constituição federal (art. 188), tendo a disposição sido reformada pela Emenda 1/1969, que impôs a incorporação pelas Constituições estaduais das disposições da federal, “no que coubesse” (art. 200).

Por fim, a Constituição de 1988 deu prazo de um ano para que cada assembleia estadual constituinte elaborasse a respectiva Constituição (art. 11, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), observando os princípios estabelecidos na Constituição da República e as competências que lhe sejam permitidas (art. 25, *caput* e §1º).

Embora a capacidade de autoconstituição só tenha sido exercida pelos Estados-membros efetivamente entre 1890 e 1930, entre 1946 e 1964 e a partir de 1988, a existência das

Constituições estaduais sempre foi *imposta*, senão por um Decreto pela Constituição da República, havendo apenas uma autonomia relativamente maior no período entre 1891 e 1926, quando algumas Constituições estaduais organizaram, por exemplo, o seu Legislativo bicameral ou unicameralmente, sem a necessidade de reproduzir a organização federal.

A Reforma Constitucional de 1926 foi responsável por consolidar o Estado unitário e o Decreto n. 19.398, de 11/11/1930, que determinou que os Estados fossem governados por interventores nomeados pelo governo provisório, foi responsável por iniciar o movimento de fortalecimento da centralização. Às Constituições estaduais então vigentes “coube o papel subalterno de manterem-se como meras constituições nominais, sem qualquer eficácia no ordenamento jurídico ou sobre a realidade social” (FERRARI, 2003, p. 112).

Entre 1930 e 1947 as Constituições estaduais foram todas nominais, principalmente porque em 1935 elas foram todas eliminadas quando uma reforma constitucional decretou o estado de guerra, transformado, em 1937, em estado de emergência, e porque em 1939, o Decreto-Lei n. 1.202 determinou como os Estados seriam organizados e administrados. Assim, as Constituições só voltariam ao cenário nacional em 1947, para se tornarem nominais novamente em 1964.

As *limitações ao modelo federativo* decorrem fundamentalmente da impossibilidade lançada pelas Constituições republicanas de que há princípios constitucionais adotados pela União de observância necessária pelas Constituições estaduais. A análise dos textos das Constituições desde 1891 revela uma tendência crescente de controlar a autonomia dos Estados-membros, especialmente para a manutenção de princípios adotados e estabelecidos em âmbito federal (forma republicana, sistema representativo, regime presidencialista e organização federativa, por exemplo), enquanto outros são vedados (por exemplo, Legislativo bicameral). Em tese, essas normas centrais de repetição necessária vinculam-se à organização federativa, no intuito de manter e preservar a unidade dentro da pluralidade, deflagrando não um movimento de centralização, mas de coordenação entre as partes constituintes (HORTA, 1997, p. 176). No entanto, o que se verifica é muito mais um movimento centralizador que coordenativo; o que é patentemente demonstrado pela repartição de competências.

A importância da *repartição de competências* determina o grau de descentralização (ou centralização) na organização vertical do poder estatal, determinando a capacidade dos entes federados fazerem suas próprias escolhas (ALMEIDA, 2000, pp. 33-34). Nesse sentido, a análise da repartição de competências, fundamentalmente a partir do texto constitucional atualmente vigente, confirma e consolida o fato de que o Estado brasileiro tem uma forte

tendência centralizadora, havendo uma clara verticalização das decisões públicas, deflagrando a inexistência de federalismo.

De todas as Constituições do período republicano, a de 1891 é a menos centralizadora, embora não tenha origem democrática, como as de 1946 e 1988. À exceção da questão financeiro-tributária, não há na Constituição de 1891 uma tendência centralizante tão forte quanto a que começou a surgir com a Constituição de 1934 em relação aos bens e às competências administrativas e legislativas.

Em relação aos bens da União, por exemplo, o art. 64 da Constituição de 1891 prevê que cabe à União apenas a porção do território indispensável para a defesa das fronteiras, das fortificações, das construções militares e das estradas de ferro federais, de maneira que os imóveis de domínio da União que não forem necessários para os serviços desta passariam ao domínio dos Estados onde situados. Nas três Constituições seguintes (1934, 1937 e 1946), os róis de bens da União eram ainda modestos (respectivamente, arts. 20, 36, 34). O rol de bens da União, previsto na Constituição de 1967 (art. 4º) e em sua emenda de 1969 (art. 4º), foi alargado. E com a Constituição de 1988, o rol ficou ainda maior (art. 20).

No que diz com as competências materiais (administrativas), inexistiu uma lista específica na Constituição de 1891. Esse rol vai aparecer na Constituição de 1934 (art. 5º, I a XVIII) e diz basicamente respeito à manutenção da soberania e independência nacionais, bem como da ordem interna. Àquela época o rol já era bem extenso, não tendo sido alargado pelos róis das Constituições de 1937 (art. 15) e de 1946 (art. 5º). A Constituição de 1967 (art. 8º, I-XVI) é que ampliou bastante a lista, que foi consideravelmente estendida pela Constituição de 1988 (art. 21).

Em relação às competências legislativas, alguma coisa pode ser encontrada no art. 34 da Constituição de 1891, mas uma lista específica de competências legislativas da União só vai aparecer em 1934 (art. 5º, XIX, *a-m*), ampliada pela Constituição de 1937 (art. 16, I-XXVII), mantida basicamente pela Constituição de 1946 (art. 5º, XV, *a-r*) e pela de 1967 (art. 8º, XVII, *a-v*), para ser bastante estendida pela Constituição de 1988 (art. 22).

Assim como em relação aos bens da União, a ampliação crescente das competências materiais e legislativas da União revela o fortalecimento da centralização. E, apesar de haver a previsão de competências concorrentes ou comuns (art. 10, Constituição de 1934, e arts. 23-24, Constituição de 1988) e supletivas (arts. 17-18, Constituição de 1937, e art. 22, parágrafo único, e 24, §§1º-4º), é preciso notar que normalmente é previsto como competência da União determinar questões ou elaborar normas *gerais*, ou seja, tomar decisões de caráter geral,

enquanto aos demais entes federados cabem questões ou elaborar normas *específicas*, isto é, tomar decisões específicas.

A distinção entre o tipo *geral* e o tipo *específico* não é fácil, ainda que se trate de uma questão de predominância de interesses, já que a indeterminação do que é norma/questão geral é utilizada favoravelmente pelo legislador federal, que considera geral tudo aquilo que ele proclamar como tal (LOPES FILHO, 2012, p. 237). E isso porque devido à tendência centralizadora verificada desde 1891, o fato é que sobram pouquíssimas competências para os Estados-membros e os Municípios, relativizando as respectivas *autonomias* e inviabilizando a tomada compartilhada de decisões públicas.

Diante da retumbante centralização de competências no ente federal, fica patente que o pacto federativo brasileiro adota a organização federativa do poder estatal por meio de um simulacro. O que está dito no art. 1º da Constituição de 1988 não se realizou na prática, pois foi limitado pelo próprio texto constitucional, quando do estabelecimento das competências da União e do regime de competências concorrentes normativas e comuns materiais. O que o constituinte nacional deu aos Estados-membros com uma das mãos, retirou com a outra. E a formação histórica do federalismo brasileiro não faz outra coisa senão confirmar isso, já que a federação brasileira foi imposta, literalmente, por meio de um decreto do Governo Provisório militar, ou seja, um país até então unitário *descentralizou-se*. Ora, um modelo federal supõe um acordo entre as partes e não que elas sejam constituídas, como ocorre na descentralização de um Estado unitário, em que as partes constitutivas até podem contar com um poder político efetivo, mas não compartilharão a soberania com o ente central (ABRUCIO, 2005, p. 43).

Reconhecidamente, o maior período de descentralização e autonomia política ampla dos Estados-membros durou de 1890 até a reforma constitucional de 1926, depois disso houve uma mitigação da autonomia estadual cada vez maior em virtude da centralização de poderes e de competências na União. O argumento que justifica a centralização é o desequilíbrio quanto à distribuição de riquezas, dependendo alguns Estados-membros, para a manutenção de seu aparato e para a consecução de finalidades públicas, de transferências de receitas pela União. Desequilíbrio este que existe mesmo depois da Constituição de 1988 e que é mantido pelo simulacro de pacto federativo.

Argumenta-se, normalmente, que a própria etimologia da palavra federal (*foedus*) permite estabelecer laços de cooperação (HORTA, 2002, p. 484) em busca de um equilíbrio quanto à distribuição das riquezas. Mas a adoção formal de um modelo não supõe que ele se reproduza espontaneamente na prática. O modelo cooperativo adotado pela Constituição de 1988 é

igualmente nominal, confundindo-se cooperação com verticalização, o que resulta mais em subordinação do que em parceria intergovernamental (ABRUCIO, 2005, p. 44).

A maneira como é determinado o modelo cooperativo brasileiro nada tem a ver com um mecanismo de colaboração ou coordenação. Ao contrário, a *alta centralização* de poderes e de competências na União gera uma relação de *imposição* das escolhas públicas centrais que é fundamental para *desvirtuar* o federalismo e para *dificultar* o desenvolvimento nacional. Ora, considerando-se a cooperação como um mecanismo de aproximação entre os governos periféricos e o governo central, em prol do desenvolvimento de relações intergovernamentais (REVERBEL, 2012, p. 117), dizer que nesta aproximação há necessária observância pelos Estados-membros de normas gerais editadas pela União é confundir coordenação ou cooperação com subordinação. Assim, cumpre esclarecer que subordinação tem a ver com centralização, enquanto cooperação tem a ver com descentralização e, principalmente, com federalismo, não prescindindo da homogeneização, que não pode resultar de uma imposição, devendo resultar da vontade livre dos membros da federação (BERCOVICI, 2004, p. 57).

Dessa maneira, não se pode sequer invocar a unidade da federação para determinar que os Estados-membros devem obediência às escolhas públicas da União, ainda que estas se refiram a normas gerais ou a questões gerais, e, mesmo assim, contrariem os interesses específicos dos Estados e lhes dificultem a consecução do objetivo fundamental republicano de combater as causas da pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Isso porque, embora a federação se baseie numa unidade, representada pelo vínculo de indissolubilidade, também se caracteriza pela diversidade, já que os Estados-membros, ainda mais em virtude da extensão territorial brasileira, apresentam muitas diferenças uns em relação aos outros.

Levar isso a sério é permitir haver um melhor desenvolvimento nacional com a produção de políticas públicas criadas, implantadas, executadas e controladas compartilhadamente pelos diferentes níveis de governo. Daí que melhor seria que a Constituição de 1988 estabelecesse as diretrizes básicas relativas às questões gerais que pautariam as políticas públicas, como fez, aliás, em relação a diversas matérias da ordem social, ou fazer uma lista de matérias de competência dos Estados-membros, como se fez na Constituição de 1934 (art. 7º), de 1937 (art. 18) e de 1967 (art. 13), ainda que de maneira muito tímida, mas ao que não se deu continuidade, limitando-se, na Constituição de 1988 a estabelecer que “são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas” pela Constituição federal (art. 25, §1º), o que reproduz o art. 21, II, da Constituição de 1937 (“exercer todo e qualquer poder que lhe não for negado, expressa ou implicitamente,” pela Constituição federal). Ao não proceder de nenhuma dessas maneiras e ao estabelecer que as políticas públicas nacionais, regionais e

setoriais previstas na Constituição republicana sejam elaboradas de acordo com o plano plurianual e apreciadas pelo Congresso Nacional (art. 165, §4º), a Constituição de 1988 confirmou o modelo não cooperativo, semidescentralizado, já que descentralizado em alguns pontos e centralizado noutros.

É preciso, nesse sentido, repensar o modelo adotado pelo constitucionalismo brasileiro de subordinação ampla das partes constitutivas do Estado às escolhas públicas feitas pela União, como se tem visto, por exemplo, na política deliberada do governo central de “inclusão de dispositivos na Constituição para obrigar os entes federados a assumir certas políticas sociais, sem qualquer contrapartida federal e vinculando receitas” (BERCOVICI, 2004, p. 71), máxime os casos da educação e da saúde. A inépcia da distribuição de competências entre os diferentes entes federados no Brasil é *suficiente* para torná-lo um Estado federal nominal, já que a centralização de competências na União não foi, ao contrário do que se costuma encontrar na literatura especializada, revertida pela Constituição de 1988, o que há é uma clara tentativa de uniformizar pela centralização o tratamento de muitas matérias constantes dos róis de competências, especialmente daquelas denominadas concorrentes e comuns, o que é inadequado para o planejamento, a implantação e a execução de políticas sociais (COMPARATO, 1995, pp. 83-84). Isso inviabiliza um melhor desenvolvimento nacional.

Para que se reverta essa situação é preciso que haja uma verdadeira descentralização de competências.

### 3 ESTADO FEDERATIVO BRASILEIRO E POLÍTICAS PÚBLICAS

O federalismo brasileiro é, portanto, apenas nominal, havendo, na prática, a configuração de um Estado unitário descentralizado. Até porque, os Estados-membros, antes Províncias, nunca detiveram soberania, e sim, no máximo, algumas autonomias, que não foram tão alargadas quando se decretou em 1889 o Estado federativo. Não houve, assim, um genuíno pacto federativo brasileiro, e, quando se teve a oportunidade de fazê-lo, com a Constituição de 1988, centralizou-se ainda mais as competências no governo central. O federalismo brasileiro foi mantido, como já ocorria desde 1889, apenas nominalmente.

Não há, pois, um real sentimento federativo, isto é, uma cultura política baseada em uma sociedade federal, observando-se, sim, a exaltação de uma unidade que sufoca a pluralidade (FABRIZ, 2010, p. 89). Com a Constituição de 1988, saturou-se ainda mais uma organização federativa de fachada, em que, apesar de certo grau de descentralização, não há uma relação intergovernamental efetiva. Ao contrário, consagrou-se um modelo pautado num *federalismo mole*, já que o *status quo* federativo pode ser alterado por decisões do governo central (ARRETCHE, 2009, p. 411). Se fosse o caso de um efetivo modelo federativo, pelo menos as mudanças constitucionais que afetassem as partes constitutivas (União, Estados e Municípios) deveriam ser submetidas ao seu crivo e aceite, mas nem mesmo essa autonomia lhes é dada.

Para demonstrar como na prática o Estado brasileiro adota um modelo descentralizado, porém unitário, de organização vertical do poder, é feita uma análise sobre algumas políticas públicas da área social, a fim de demonstrar como em algumas há centralização e em outras há descentralização, mas sem normalmente haver uma tomada compartilhada de decisões, isto é, sem haver uma relação intergovernamental cooperativa, marca indelével do federalismo. E essa ausência contribui para tornar mais distante a concretização de um desenvolvimento nacional.

#### 3.1 O QUE É POLÍTICA PÚBLICA

Antes, porém, é preciso tratar sobre uma premissa fundamental: o que se entende por políticas públicas sociais e como elas são desenvolvidas. O adjetivo grego *politikós* que tem raiz do substantivo *polis* é a raiz etimológica do termo *política*, que “significa tudo o que se refere à cidade e, conseqüentemente, o que é urbano, civil, público, e até mesmo sociável e

social” (BOBBIO, 1995, p. 954). *Política* é, não só em seu sentido original, mas também em seu sentido contemporâneo, algo que se refere às coisas do Estado e às atividades que têm a ver com ele. Assim, política é “tudo aquilo que o Estado gera como um resultado de seu funcionamento ordinário” (COUTO, 2005, p. 96). Daí se poder dizer que a política seja “um conjunto de procedimentos que expressam relações de poder e que se orienta à resolução de conflitos no que se refere aos bens públicos” (RODRIGUES, 2010, p. 13). Em outros termos, *política* tem a ver com escolhas públicas em prol do interesse público.

Nesse sentido, embora a expressão *política pública* pareça ser redundante, o seu uso foi consagrado na literatura especializada. E são variadas as espécies de políticas públicas, já que seus conteúdos são também variados, podendo-se falar, entre outras, em políticas econômicas, políticas fiscais, políticas monetárias e, também, em *políticas sociais*, objeto do presente capítulo – de maneira que é trivial dizer: políticas sociais são espécies de políticas públicas.

Aliás, a complementação do termo *política* pelo adjetivo que determina sua finalidade precípua é fundamental para que se possa melhor esclarecer o que se busca com determinada política, já que *política* é um termo impreciso que pode ter significados diferentes de acordo com os propósitos perseguidos, podendo tanto indicar um objetivo geral quanto uma ação específica para alcançar tal objetivo ou mesmo uma diretriz (WILSON, 2008, p. 153). Assim, a adjetivação finalística é necessária para evitar incompreensões. Fundamental, nesse sentido, fazer uma reflexão a respeito do que são políticas sociais.

De pronto se pode dizer, embora seja um tanto quanto desnecessário, que seu campo de estudo é eminentemente político, sendo influenciado e recebendo a convergência de elementos dos mais variados campos de conhecimento humano, como o jurídico, econômico, sociológico, filosófico, psicológico, administrativo, dentre outros. Assim, o campo de estudo das políticas públicas é inter e multidisciplinar.

O fato de uma política ter um suporte legal significa tão-somente que é observado um dos elementos fundamentais do Estado de direito, o respeito à legalidade, já que o Estado não pode fazer senão aquilo que se encontra previsto no ordenamento jurídico; fora disso a sua atuação passa a ser arbitrária. A existência de leis orçamentárias ou de leis específicas para cada política tem a função de permitir a atuação respaldada do Estado. Portanto, a contribuição do direito para o tema é mais uma questão de limitação do que de expansão (BUCCI, 2006, p. 37): o direito cria regras que determinam as escolhas públicas.

Vistas enquanto ações estatais que visam suprir as falhas de mercado (FIGUEIREDO, 1997, p. 97), as *políticas públicas* podem ser entendidas como planos que contêm ações a serem desenvolvidas e executadas, de acordo com um programa e cronogramas, para que

metas sejam atingidas, gerando resultados, que, por sua vez, estão sujeitos a controle, que visa checar a eficácia das ações e a eficiência de todo o processo, a fim de realizar reparos e melhorias. Uma política pública é um conjunto de ações que conta com um planejamento completo e documentado, e que inclui tanto a legislação subjacente quanto os planos de estruturação, de desenvolvimento, de execução, de controle e de correção, inseridos em uma programação baseada em cronogramas. Então, uma *política pública* envolve diversos fatores como planos, programas, cronogramas, normas jurídicas, resultados, planejamentos – tudo isso decorrente de escolhas públicas voltadas para uma determinada finalidade, econômica, financeira, monetária, fiscal, administrativa, ou social, por exemplo.

Pode-ser afirmar, diante disso, que *políticas sociais* são o resultado de escolhas públicas que adéquam uma finalidade social aos meios disponíveis (RODRIGUES, 2010, p. 52), de maneira a contribuir para a melhoria da vida, podendo tanto trazer mudanças quanto servir para a manutenção de alguma política anterior bem-sucedida. A finalidade de uma *política social* é concretizar *direitos sociais*, formando um *sistema de proteção social* em que para cada direito social há ao menos uma política social.

O elemento jurídico aparece como um claro limitador em virtude, principalmente, do amplo catálogo de direitos sociais reconhecidos pela Constituição de 1988. Como concretizar direitos tem um custo financeiro, as políticas públicas sociais dependem necessariamente de investimentos, que são obtidos mediante financiamento social, que ocorre, normalmente, com o pagamento de tributos, que, abastecendo os cofres públicos, geridos pelo Estado, geram uma receita que será por este alocada e investida na própria sociedade. Assim, a relação entre a extensão do catálogo de direitos e o investimento necessário para concretizá-los por meio de políticas sociais costuma ser diretamente proporcional, sujeitando a realização de políticas sociais a limitações as mais diversas.

O excesso de direitos sociais reconhecidos pelo texto constitucional revela-se como um claro elemento limitativo, já que as fontes de recursos públicos são finitas, apesar de variadas. Dentre as fontes de recursos públicos estão principalmente os tributos. A relação entre o pagamento de tributos e a realização efetiva de direitos sociais é simples: o pagamento de tributos é a forma pela qual cada indivíduo financia o Estado e as políticas sociais (CASALTA NABAIS, 2004, p. 65). Esse financiamento permite que o Estado custeie o seu maquinário e invista em políticas sociais, a fim de, com a concretização de direitos sociais, dar oportunidades aos indivíduos de desenvolverem suas capacidades e, assim, exercerem suas liberdades.

Portanto, a concretização de direitos depende de prestações estatais, que dependem do comprometimento social de cada indivíduo com a sociedade, isto é, cada indivíduo, de acordo com suas possibilidades, coopera com a sociedade ao dar ao Estado os meios para atingir os seus fins. Disso decorre que a concretização de direitos tem seu custo para o erário (AFONSO DA SILVA, 2008, p. 591), sendo o custo social maior que o individual, já que oferecer oportunidades e possibilitar o desenvolvimento de capacidades depende muito mais do investimento estatal que o exercício de liberdades. Em outros termos, uma vez realizados os direitos sociais, isto é, uma vez dadas oportunidades para que os indivíduos desenvolvam suas capacidades, maior a autonomia das pessoas para exercer ou não suas liberdades.

Uma das limitações decorrentes da inflação de direitos é o discurso da *reserva do possível*, cujo sentido é limitar o uso de recursos públicos disponíveis em favor de quem deles não necessita (MARTINS, 2005, pp. 663-664), isto é, a exigência de que o Estado cumpra determinadas prestações sociais só é razoável se feita por quem não tem meios de acessar oportunidades que permitam o desenvolvimento de capacidades e conseqüente exercício de liberdades. O discurso que deveria ser utilizado pelo administrador público, responsável por dar eficácia e executar com eficiência as políticas sociais, é uma criação jurisprudencial para restringir os pleitos em que se exige do Estado algum tipo de prestação social que extrapole o razoável. Entretanto, o argumento da reserva do possível é sido utilizado pelo administrador público com base no argumento da *escassez de recursos*.

O argumento da escassez nada tem a ver com a reserva do possível, já que não trabalha com o binômio da exigibilidade-razoabilidade, mas com a ideia de que a concretização de direitos só é possível enquanto houver dinheiro no erário. Ou seja, pelo argumento da escassez é possível, em tese, qualquer exigência, desde que haja recursos públicos, enquanto que pelo argumento da reserva os recursos públicos existentes devem ser direcionados ou reservados para situações em que são realmente necessários. Assim, o argumento da escassez só poderia ser invocado depois de feita a reserva, pois, do contrário, haveria uma postergação na concretização de direitos, que seriam violados pela má gestão de recursos públicos (VAZ, 2009, p. 35) e pelas más opções político-orçamentárias. Portanto, não é que não haja escassez de recursos, mas adotar o argumento da escassez fora do contexto do argumento da reserva é inverter papéis e inviabilizar que os indivíduos usufruam de oportunidades a que sem a ajuda do Estado não teriam acesso e, a partir delas, possam desenvolver suas capacidades e exercer suas liberdades.

Diante disso, a argumentação correta é a de que os recursos públicos são limitados, e, por isso, deve haver uma reserva que torne possível a distribuição de bens primários para aqueles

que a eles não têm acesso. Todavia, quando a reserva é feita, uma dupla escassez é gerada. De um lado, há escassez em relação aos recursos que estão fora da reserva, os quais servem para manter o maquinário estatal e para atender à sociedade em geral (argumento da escassez externa). De outro lado, há escassez em relação aos recursos reservados, cuja destinação é a realização de políticas sociais (argumento da escassez interna). Daí que o argumento da escassez deveria trabalhar com pelo menos essas duas realidades – já que “escassez significa que a sociedade tem recursos limitados e, portanto, não pode produzir todos os bens e serviços que as pessoas desejam ter” (MANKIWI, 2009, p. 3) –, mas infelizmente não é esse o discurso do Estado.

Quando o Estado não observa que o financiamento social volta-se não só à concretização do desenvolvimento humano, como também à expansão das capacidades e das liberdades, bem como ao atendimento das necessidades humanas básicas, o resultado é o esvaziamento do erário, de modo que os recursos arrecadados e outrora disponíveis encontram-se esgotados mesmo quando se trata de concretizar o chamado *mínimo existencial*, que já é uma restrição à concretização dos direitos reconhecidos no catálogo constitucional. Situação esta que não poderia ocorrer sob o uso correto dos argumentos da reserva e da escassez, mas apenas sob seu uso deturpado, ao argumento de que é impossível a concretização porque as necessidades humanas são infinitas.

Há muita controvérsia sobre a questão das necessidades humanas básicas que fariam parte do *mínimo existencial*. Fazer uma lista não se constitui, seguramente, no problema mais difícil a ser enfrentado, mas criar uma lista fixa e imutável (SEN, 2005, p. 158), para que se possa razoavelmente exigir do Estado que realize políticas sociais que concretizem tais itens. Isso porque uma lista fixa encontraria dificuldades em ser atendida conforme as características da comunidade que é considerada. Supondo que um rol de necessidades básicas formadoras do argumento do mínimo existencial pudesse ser criado, outro problema surgiria: estabelecer uma prioridade entre os seus elementos, de maneira que uns poderiam e outros não poderiam ser preteridos, e como será respeitada tal prioridade, de maneira a avaliar se o Estado tem implantado as políticas públicas sociais certas e na medida necessária para o seu correto aproveitamento pela sociedade.

Nesse sentido, é crucial não confundir necessidades humanas com diversos outros conceitos que lhes são próximos, como desejos, instintos, interesses, aspirações, dentre outros (DE LUCAS e AÑÓN ROIG, 1990, p. 60). Ademais, há que se destacar que o termo *necessidades* empregado para expressar aquilo que não pode faltar é enganoso, já que as pessoas têm apenas ideias sobre aquilo que necessitam, ou, ainda, sobre o que é prioritário

para suas vidas e em que grau (WALZER, 2003, p. 88). Assim, o termo *prioridades* parece expressar melhor o que se busca com o estabelecimento de uma lista de bens primários que representam o mínimo existencial.

O argumento da reserva do possível é fundamental na formação de um rol de prioridades, que seriam cuidadosamente escolhidas, após uma seleção detida, devido à escassez decorrente da reserva de recursos para sua concretização. As necessidades devem ser entendidas, portanto, como aquilo que é *prioritário*, isto é, cuja concretização não pode faltar dentro de uma sociedade em determinado tempo e espaço. Aplicado desta forma, o argumento da reserva contribuiria para a eleição de prioridades dentro do próprio rol do mínimo existencial, de maneira que dentro deste haveria um conjunto de direitos ou de elementos desses direitos que formariam um *conteúdo essencial*, em relação ao qual seria inviável qualquer relativização (LOPES, 2004, p. 13), porque assegura a todos os membros de uma sociedade o desenvolvimento e a manutenção do capital humano (ROBEYNS, 2005, p. 94).

Concretizar oportunidades para permitir a formação de capital humano deve ser, portanto, a finalidade de toda política social. E para isso é preciso um maquinário institucional que condense e direcione os recursos formados pela arrecadação de tributos junto à sociedade (IMMORDINO e PAGANO, 2004, p. 85), poupando-os para utilizar no que se apresentar como de utilidade imediata, diga-se prioritário. Esse maquinário é o Estado, representado pela Administração Pública, que, além de arrecadar da sociedade a verba para financiamento das políticas sociais, tem o poder, baseado na lei, de influenciar o emprego dos fatores de produção mediante escolhas públicas, fundadas em decisões administrativas hábeis a obter determinadas coisas a custos menores que os de mercado (COASE, 1960, p. 17). Essa possibilidade deve ser aliada à alocação eficiente de recursos arrecadados disponíveis para promover a concretização de oportunidades, pela realização eficaz de direitos sociais ao argumento da reserva do possível. É o argumento da reserva em conjunto com o da escassez interna que conduz à limitação promovida pelo argumento da *proibição da reversibilidade na concretização de direitos*.

Pelo argumento da proibição de reversibilidade, determina-se que os gastos estatais sejam planejados de maneira que as políticas públicas bem-sucedidas sejam ao menos mantidas, evitando-se um retrocesso na concretização de direitos sociais, e, assim que possível, sejam maximizadas. Há íntima relação entre os argumentos da reserva e da irreversibilidade, já que ambos se referem àquilo que o indivíduo pode razoável e racionalmente exigir da sociedade (QUEIROZ, 2006, p. 68), podendo-se juntar o argumento do mínimo, já que a exigência, com base na reserva do possível, deve observar o que é prioritário dentro do catálogo de direitos

reconhecidos pelo Estado. O argumento da irreversibilidade tem por escopo evitar que o Estado provoque uma situação de possível retrocesso na concretização de direitos sociais – daí a nomenclatura habitualmente utilizada: proibição do retrocesso social. Pelo argumento da irreversibilidade, a concretização de determinados direitos vincula o Estado à sua necessária manutenção e impede (DERBLI, 2007, p. 176) uma proteção que seja excessiva ou que seja deficiente.

O argumento da irreversibilidade divide-se em dois outros (BERNAL PULIDO, 2007, p. 807): o argumento da *vedação de excesso de proteção*, pelo qual a Administração Pública não pode se valer de meios que, ainda que não provoquem uma reversibilidade, possam promover uma involução dentro do âmbito de concretização e proteção dos direitos, em virtude de uma indevida intervenção; e o argumento da *vedação da proteção deficiente*, pelo qual o Estado tem o dever de realizar políticas sociais que efetiva e eficientemente concretizem oportunidades. Daí que, pela irreversibilidade, a Administração Pública deva realizar políticas sociais que, bem-sucedidas devem ser mantidas e ampliadas, a fim de permitir cada vez mais oportunidades de os indivíduos exercerem suas capacidades e liberdades.

Portanto, as políticas sociais são limitadas basicamente pelo argumento da escassez interna, o qual tem forte imbricação com os demais argumentos (reserva do possível, mínimo existencial e irreversibilidade da concretização de direitos). Além desses, há que se destacar o argumento das *escolhas públicas*, isto é, das decisões alocativas tomadas pelo Estado, ou, mais especificamente, de como o Estado distribui oportunidades. O argumento das escolhas públicas não tem natureza jurídica, e sim político-econômica, e seu objetivo central é a maximização do bem-estar social, ou a satisfação de um conjunto de critérios normativos (MUELLER, 1976, p. 395), sempre voltado, como toda ação racional, para a obtenção de resultados (ELSTER, 1989, p. 99).

Entretanto, o argumento das escolhas públicas sofre limitações jurídicas, dependendo, pois, da observância de normas jurídicas que podem restringir a persecução de determinados resultados. Pode-se dizer que o argumento das escolhas públicas é, mais adequadamente, um argumento decisório influenciado por escolhas racionais e por normas jurídicas, de maneira que o resultado almejado se constitui como algo entre a objetividade da racionalidade e a generalidade abstrata da norma (ELSTER, 1989, p. 102). Como as decisões públicas se vinculam necessariamente à legalidade, o argumento das escolhas públicas é bastante restringido pelo elemento jurídico.

Nesse sentido, as políticas públicas dependem de previsões normativas que determinem a sua realização, bem como os resultados a serem alcançados. Ou seja, toda política pública

baseia-se em planejamentos e compromissos que determinam o comportamento dos agentes, isto é, tanto do Estado (provedor) quanto dos beneficiários (consumidores). Teoricamente e de uma maneira bem geral, do ponto de vista dos beneficiários, ainda que cada um deles possa ter suas próprias preferências (ideias de necessidades), a existência de normas que prescrevem a atuação positiva do Estado faz com que os consumidores acreditem que o provedor irá agir em nome de seus melhores interesses, de modo que os beneficiários se sentem mais satisfeitos com as escolhas feitas pelo Estado do que se eles próprios escolhessem (BOTTI e IYENGAR, 2006, p. 29); da perspectiva do provedor, as escolhas são feitas com base em informações coletadas sobre objetivos, *tradeoffs* e prioridades gerais da sociedade ou da maioria dos indivíduos, elaborando, então, políticas sociais que possam realizá-los (ELSTER, 1999, p. 14).

Esses argumentos devem ser considerados na análise de políticas públicas sociais ao lado de dois argumentos normalmente negligenciados, os *argumentos da descentralização e da cooperação*, que aqui são fundamentais. Os dois dizem respeito à gestão e à execução das políticas públicas sociais: o primeiro tem a ver com decisões tomadas isoladamente pelas partes constitutivas em conformidade com os seus respectivos interesses; o segundo tem a ver com decisões compartilhadas entre as partes constitutivas pelo desenvolvimento nacional.

### 3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E CONSTITUCIONALISMO SUBNACIONAL

Pelos dois argumentos não se assume a perspectiva de que a União não deva estabelecer regras ou tomar decisões gerais. O que se assume é que ainda que as políticas públicas tenham natureza federal, deva haver, além de uma descentralização, que efetivamente há em várias políticas públicas, uma cooperação intergovernamental maior tanto em sua gestão quanto em sua execução, consideradas, em especial, as diversidades e desigualdades sociais e regionais.

O *federalismo* é, atualmente, mais *cooperativo* que *competitivo*, de maneira que se pode dizer que não existe federalismo sem cooperação, supondo-se a busca coordenada de um objetivo comum e subsidiariamente o atendimento de interesses específicos dos entes envolvidos, sendo incompatível com o federalismo nominal adotado pelo Estado brasileiro. Considerados os dois argumentos, a União atuaria como um ente coordenador geral, evitando a competitividade predatória entre os vários entes em cooperação, o que faria, por exemplo,

mediante a edição de normas regulamentadoras de observância geral, para que possa haver um diálogo intergovernamental, e a transferência obrigatória de receitas, sem a possibilidade de desvinculações ou de retenções arbitrárias. Para evitar a concentração unitarista, a própria Constituição de 1988 permite saídas por maior cooperação: uma abarca a formação de regiões (art. 25, §3º, e art. 43), outra envolve a formação de contratos de cooperação (art. 23, parágrafo único, e art. 241).

O art. 43 da Constituição de 1988 permite que a União crie regiões administrativas, para articular suas ações em um mesmo complexo geoeconômico e social, para perseguir as metas e objetivos de desenvolvimento regional e de redução de desigualdades regionais. A previsão constitucional é de que deva haver uma lei complementar que regulamente as condições de integração, bem como a composição dos organismos regionais de execução dos respectivos planos, além do que deva haver incentivos e subsídios federais. O art. 25, §3º, da Constituição de 1988, possibilita aos Estados instituir, por lei complementar, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, a partir de Municípios limítrofes, para a consecução de objetivos de interesse comum.

Uma manifestação da cooperação mediante a formação de regiões ocorreu no Brasil com a criação de entidades com foco no desenvolvimento regional, no final da década de 1940, sob os auspícios da Constituição de 1946 e da corrida desenvolvimentista que então acontecia no país, criando-se entre 1947 e 1967 uma série de instituições voltadas para o desenvolvimento regional, como as Superintendências do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e do Nordeste (SUDENE), dentre outras, que, no entanto, perderam prestígio com a instauração do regime militar, que, além de ter determinado uma maior centralização do Estado brasileiro, esvaziou o planejamento regional (BERCOVICI, 2003, pp. 85-124). Com o tempo, essas instituições foram extintas, tendo a SUDAM e a SUDENE sido recriadas em 2007, respectivamente pelas Leis Complementares n. 124 e 125, com base no art. 43 da Constituição de 1988. No entanto, tais instituições são criações federais, sendo sua organização e objetivos, mesmo regionalizados, impostos pelo ente central. Da mesma forma é a instituição de regiões permitidas aos Estados, pelo art. 25, §3º, da Constituição de 1988.

Mais interessante é a formação de cooperação mediante contratos entre os entes federados. De acordo com o art. 23, parágrafo único, da Constituição de 1988, a cooperação entre os entes federados, com o objetivo de atingir o equilíbrio do desenvolvimento e o bem-estar nacionais, será regulamentada por leis complementares. Pelo art. 241, da Constituição de 1988, os entes federados poderão, mediante lei ordinária, disciplinar e contratar entre si consórcios públicos e convênios de cooperação, para autorizar a gestão associada de serviços

públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, de serviços, de pessoal e de bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. O verdadeiro princípio *cooperativo* é possibilitado por esses dois dispositivos. E, apesar da inércia do legislador em editar as leis complementares a que se refere o art. 23, parágrafo único, esta lacuna não inviabiliza a cooperação de entes federados em virtude da suficiência do que prevê o art. 241.

Não se defende a desnecessidade de edição das referidas leis complementares, até porque sua função é conferir clareza às competências e às responsabilidades de cada ente em sua atuação cooperada, contribuindo para uma maior efetividade para cada política pública a ser desenvolvida em regime de cooperação interfederal (KRELL, 2008, p. 51). Todavia, enquanto o legislador não sai da inércia, o art. 241 abre a possibilidade de que os entes federados estabeleçam consórcios públicos e convênios de cooperação entre si para realizarem objetivos de interesse comum. E a regulamentação disso parece ter sido feita pela Lei n. 11.107/2005, embora sua ementa não mencione qualquer dispositivo constitucional.

As vantagens trazidas pela Lei dos Consórcios Públicos são muitas em relação, por exemplo, à criação de regiões federais e estaduais. É que de acordo com referida lei, os consórcios públicos resultam da livre associação entre União, Estados, Distrito Federal ou Municípios que persigam objetivos comuns, e não da imposição proporcionada por uma lei complementar federal ou estadual instituidora de regiões administrativas. Além disso, ao contrário das regiões, os consórcios detêm personalidade jurídica, podendo se constituir em associação pública ou privada, isto é, reunião de pessoas políticas para conjugação de esforços na realização de objetivos comuns, sem fins econômicos.

As diferenças são notáveis. Ao deter personalidade jurídica, os objetivos buscados pelo consórcio público serão determinados pelos próprios entes federados, devendo os objetivos se restringir às competências constitucionais dos respectivos entes associados (MEDAUAR e OLIVEIRA, 2006, p. 35). Isso quer dizer especialmente que aquelas competências comuns listadas no art. 23 da Constituição de 1988 é que normalmente constituirão os objetivos comuns dos consórcios públicos, embora estes não se limitem de forma alguma àquelas (HARGER, 2007, p. 99). Esses objetivos constarão do protocolo de intenções, que estabelecerá, dentre outras coisas, a autorização para a gestão associada de serviços públicos.

A cláusula da gestão associada de serviços públicos é talvez a que mais se destaque dentre as questões sobre cooperação e descentralização, não apenas porque revela uma forma compartilhada de prestação de serviços públicos (MEDAUAR e OLIVEIRA, 2006, p. 62), mas também por permitir aos consórcios formularem políticas públicas unificadas para atender às peculiaridades e necessidades regionais específicas. É indubitável a possibilidade

de realização consorciada de políticas públicas, já que a realização de um serviço público depende de um planejamento e de uma programação maiores que determinem como os serviços serão prestados e com que finalidade, o que, em termos gerais, se constitui como uma política pública. Nesse sentido, duas coisas devem ser destacadas: a relação entre políticas públicas e serviços públicos; e a regra da subsidiariedade.

Na relação entre políticas públicas e serviços públicos, é preciso estabelecer as seguintes duas premissas. A primeira, o que se entende por políticas públicas: ações estatais formuladas a partir de planos e desenvolvidas e executadas de acordo com um programa e cronogramas, para atingir metas e objetivos, segundo diretrizes previamente fixadas, gerando resultados que visem suprir falhas de mercado e melhorar as condições de vida da sociedade, estando sujeitas a controle interno e externo, a fim de ter sua eficácia, bem como sua eficiência verificada, para que possam ser feitos reparos e melhorias. A segunda, o que se entende por serviços públicos: prestações estatais realizadas mediante o oferecimento de comodidades ou de utilidades materiais destinadas a satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, fruíveis singular ou universalmente pelos administrados, ou para satisfazer simples conveniências do Estado (ARAGÃO, 2007, pp. 684-685). Desse modo, os serviços públicos servem à manutenção do maquinário estatal e de seus objetivos constitucionais.

Diante disso, os serviços públicos são um aspecto das políticas públicas (BUCCI, 1997, p. 90), ou seja, para que haja uma gestão associada de serviços públicos, é preciso que os entes consorciados elaborem, antes, em conjunto, políticas públicas, decidindo, depois, se os serviços serão por eles prestados ou se haverá sua delegação a ou compartilhamento com particulares, mediante subsídios e fomentos, a fim de tornar a prestação mais eficiente (BARCELLOS, 2007, p. 600). O conceito de políticas públicas é mais amplo que o de serviços públicos, determinando que a gestão associada contemple também a elaboração conjunta de políticas públicas, para que a prestação de serviços públicos não fique acéfala.

Quanto à subsidiariedade, que, aliás, justifica a conclusão acima alcançada, trata-se de uma regra que necessariamente deve estar presente em um Estado que adote o modelo federal, já que ela caracteriza a necessária coordenação entre os diferentes níveis da organização vertical do poder estatal, conferindo-lhes necessária autonomia para gerir seus próprios interesses, mediante a devida descentralização e contribuindo para políticas públicas mais eficazes e eficientes (KRELL, 2008, pp. 40 e 43; OLIVEIRA, 2010, pp. 150-151). Assim, a criação de consórcios públicos pode ser determinante para uma gestão e uma produção mais eficiente e eficaz de políticas sociais, permitindo que haja uma tomada de decisão

compartilhada sobre que ações deverão ser tomadas e de que maneira para melhor atender interesses e objetivos comuns.

A questão da subsidiariedade permite que se fale em *constitucionalismo subnacional*, que pode ser entendido como a existência de níveis dentro de uma organização vertical do poder estatal, sendo cada um deles dotado de descentralização político-administrativa, reconhecidos ou criados pela Constituição nacional (ou federal) e organizados a partir de uma Constituição (ou lei orgânica) própria. Embora o prefixo, *sub-*, possa conduzir a uma ideia de inferioridade, quando conectado à palavra *nacional* a nova expressão que daí surge, *subnacional*, não quer dizer a ocupação de um nível inferior, e sim a existência de uma entidade *menor*, como Regiões, Estados-membros, Províncias, Cantões ou Municípios (PINHEIRO FARO, 2010, p. 223). O constitucionalismo subnacional é, assim, um constitucionalismo multinível, “uma visão que captura o aspecto dinâmico da integração entre ordens jurídicas e destaca a ideia de complementariedade” (MARTINICO, 2011, p. 8) entre cada um dos diferentes níveis, ou seja, estabelece uma relação intergovernamental.

A adoção do federalismo supõe além da autonomia das entidades subnacionais e da descentralização de decisões de acordo com os interesses em jogo, a existência de decisões compartilhadas decorrentes de relações intergovernamentais. Ora, a adoção da organização vertical federativa supõe necessariamente subsidiariedade e cooperação, de maneira que a existência de entidades subnacionais pode trazer para o Estado uma melhoria na eficiência das políticas públicas e na concretização de direitos, desde que os governos regionais e locais participem na formulação e implantação de políticas públicas, sob uma coordenação comum não centralizada no governo central, e sim compartilhada com os demais níveis de governo, de modo que os direitos sejam concretizados de acordo com as necessidades de cada parte constitutiva do Estado (OLIVEIRA, 2010, pp. 20 e 30).

O *constitucionalismo subnacional* aparece com o *novo federalismo*, movimento surgido no início da década de 1970 nos Estados Unidos e cujo debate central era a proteção pelos tribunais estatais de direitos não protegidos pelo direito federal (COLLINS, 1985, p. vii; WILLIAMS, 2003, p. 211). É em virtude disso que se encontra na literatura especializada a expressão *novo federalismo judicial*, que no fim da década de 1990 se consolidou como característica do atual modelo federativo estadunidense (TARR, 1997, pp. 1097-1098). No entanto, o Judiciário não é a única função estatal responsável pela concretização de direitos. Na verdade, nesse campo o Judiciário realiza um controle repressivo sobre o comportamento do Estado no que diz respeito à formulação, implantação, execução e controle de políticas

públicas (PINHEIRO FARO, 2011, pp. 62-66). Ou seja, a função jurisdicional exerce tão-só uma atividade de controle externo da eficiência estatal pela concretização de direitos.

O ponto aqui não é analisar o controle judicial de políticas públicas, mas a eficiência do Estado enquanto prestador de serviços públicos que deve, especialmente por meio de sua administração pública, alocar da melhor maneira possível recursos públicos para custear o maquinário estatal e, principalmente, para concretizar direitos, sem que haja a interferência judicial. Mas não se analisa a eficiência estatal a partir de uma organização horizontal do poder (v. PINHEIRO FARO, 2012b, p. 192), e sim a partir de relações intergovernamentais (organização vertical do poder) que permitam ir além da descentralização, atingindo níveis de cooperação que permitam a efetivação do federalismo brasileiro.

O constitucionalismo subnacional deve ser entendido não só como uma forma de entender o arranjo constitucional brasileiro, mas também como forma de concretizar com maior eficiência e eficácia os direitos fundamentais, prescindindo da atuação jurisdicional. Porém, em virtude da força normativa centralizadora da Constituição de 1988, que promove um populismo constitucional, em que a Constituição é empregada como um mecanismo de manutenção do poder ou como instrumento de governo (TARR, 1998, p. 744; WILLIAMS, 2008, p. 870), o que se verifica facilmente pela quantidade de emendas ao texto originário, as relações intergovernamentais que promoveriam realmente o pacto federativo, especialmente a partir do constitucionalismo subnacional, ficam prejudicadas.

Retomando os *argumentos da descentralização e da cooperação*, colhe-se da prática social brasileira exemplos tanto para o lado da centralização de decisões e de recursos no governo central quanto para o lado da descentralização de decisões, especialmente a partir de uma municipalização, sem haver, contudo, num e noutro caso, decisões tomadas em nível intergovernamental.

Obviamente os casos apresentados a seguir não esgotam os exemplos que podem ser colhidos na prática sobre uma tendência ora centralizante ora descentralizante do Estado brasileiro para determinadas políticas; mas, apesar de não esgotarem, representam bem o cenário do federalismo *nominal* brasileiro, já que descentralização sem compartilhamento de decisões entre os diferentes níveis de governo, isto é, sem cooperação intergovernamental, inviabiliza a prática do federalismo. São apresentados, sem uma análise muito aprofundada, dois casos que deixam clara a tendência centralizadora (política de distribuição de *royalties* de petróleo e Programa Bolsa Família) e dois casos para a tendência descentralizadora (política de educação e política de saúde), praticadas pelo Estado brasileiro.

### 3.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E (DES)CENTRALIZAÇÃO

A questão sobre a distribuição de *royalties* resultantes da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para geração de energia elétrica e de outros recursos minerais é representativa de como a própria Constituição de 1988, muito mais que as Constituições que lhe são anteriores, colocam entraves à efetivação do princípio federativo.

Na leitura do art. 20, §1º, da Constituição de 1988, verifica-se que é assegurado, nos termos da lei, o pagamento de *royalties* ou de compensação financeira aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da administração direta federal sobre a exploração de todos os recursos naturais acima citados nos *respectivos* territórios, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva.

Atualmente essa é uma questão que se encontra em discussão no Congresso Nacional, em virtude de um projeto de lei que pretende fazer uma redistribuição dos *royalties* e das participações especiais devidos por conta da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos na camada de pré-sal. Muito embora o projeto seja inconstitucional, já que contraria frontalmente o art. 20, §1º, da Constituição de 1988, ele é ao mesmo tempo constitucional porque efetiva o princípio federativo. Ou seja, a inconstitucionalidade seria facilmente sanada se a alteração na partilha fosse feita por emenda constitucional, alteradora do art. 20, §1º, para conformá-lo com o princípio federativo. Apesar de a constitucionalidade não ser o objeto de discussão aqui, essa observação já evidencia, ao menos parcialmente, que no Estado brasileiro há descentralização, mas não federalismo.

A questão é interessante. Entendendo-se os *royalties* como “o fluxo de pagamentos aos proprietários de um ativo não renovável (material ou imaterial) que o cede para ser explorado, usado ou comercializado por outras empresas ou indivíduos” (RIBEIRO *et al.*, 2010, p. 26), ou seja, uma compensação pelo uso de direitos alheios. Partindo-se dessa premissa e juntando-a com a premissa de que os potenciais de energia hidráulica e os recursos minerais são bens da União (art. 20, VIII e IX, da Constituição de 1988), os *royalties* seriam devidos à União, que, pelo princípio federativo, os redistribuiria entre os Estados e Municípios, destinando maior parcela para os entes federados que sofressem mais com o impacto de tal exploração. Acontece que ao arripio do federalismo, a Constituição de 1988 adotou um regime de partilha apenas entre os entes federados em cujos territórios se encontrassem tais recursos.

E sempre foi assim, mesmo antes da Constituição de 1988. Basta recordar que os *royalties* e participações devidos pela exploração de outros recursos minerais como ouro e minério de ferro e de recursos hidroenergéticos *nunca* foi repartido entre todos os entes federados. O Decreto-Lei n. 227/1967 (Código de Mineração) determina o pagamento de *royalties* apenas ao proprietário do solo pelos resultados da lavra (art. 11, *b*), tendo o Decreto n. 1/1991 atualizado os percentuais de distribuição: nos locais em que for feita a extração do recurso, 23% aos Estados e ao Distrito Federal e 65% aos Municípios produtores; dos 12% restantes, 2% são destinados para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e 10% ao Ministério de Minas e Energia, com repasse integral ao Departamento Nacional de Produção Mineral.

Sob os auspícios da Constituição de 1988, isso é flagrante. De acordo com o art. 17, *caput*, da Lei n. 9.648/1998, combinado com o art. 1º, da Lei n. 7.990/1989, a compensação pela utilização de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica será paga pelo titular da concessão ou da autorização aos Estados, Distrito Federal, Municípios e órgãos da administração direta federal, em *cujos territórios* se localizarem as instalações destinadas à geração de energia elétrica ou que tenham áreas invadidas pelas águas dos respectivos reservatórios. A Lei n. 8.001/1990, alterada em 2000, em seu art. 1º, estabelece a partilha dos *royalties* da seguinte maneira: nos locais em que houver concessionárias geradoras de energia hidroelétrica, 45% do valor dos *royalties* serão pagos aos Estados e 45% aos Municípios; dos 10% restantes, 3% são destinados ao Ministério do Meio Ambiente, 3% ao Ministério de Minas e Energia e 4% ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

No caso dos *royalties* do petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, a partilha é feita de acordo com a Lei 9.478/1997. De acordo com o art. 48, se a parcela do valor do *royalty* previsto no contrato de concessão representar até 5% da produção, a distribuição será feita nos termos da Lei n. 7.990/1989. Caso a parcela exceda 5%, o art. 49 determina que seja feita a seguinte distribuição: a) quando a lavra ocorrer em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres, 52,5% aos Estados produtores, 15% aos Municípios produtores, 7,5% aos Municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural e 25% ao Ministério da Ciência e Tecnologia; b) quando a lavra ocorrer na plataforma continental, 22,5% aos Estados produtores confrontantes, 22,5% aos Municípios produtores confrontantes, 15% ao Ministério da Marinha, 7,5% aos Municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, 7,5% para a constituição de um Fundo Especial a ser distribuído entre todos os Estados e Municípios e 25% ao Ministério da Ciência e Tecnologia. Note-se que, ao contrário do que acontece com os recursos hidroenergéticos e

com os outros recursos minerais, no caso do petróleo e derivados há um repasse (de 7,5%) para distribuição entre todos os Estados e Municípios.

À evidência, o que se discute atualmente no Congresso Nacional é apenas a redistribuição dos *royalties* devidos pela exploração do petróleo, gás natural e hidrocarbonetos fluidos na base do pré-sal, ou seja, para apenas uma porção dos recursos pertencentes à União, o que é, por sua vez, inconstitucional por violação do princípio federativo. Ora, se o Estado brasileiro fosse efetivamente uma federação, e não um Estado unitário descentralizado, a repartição de *royalties* devidos pela exploração de bens, direitos e recursos federais deveria ser feita em relação a todos os entes federados, e não apenas em relação a alguns, como sempre ocorreu e foi reafirmado pela Constituição de 1988 e se pretende, atualmente, reafirmar com a repartilha em causa.

Há outra questão intimamente ligada à distribuição de *royalties* de petróleo e derivados que põe também à prova a inexistência de federalismo no Brasil. Cuida-se da tributação sobre o petróleo a partir do ICMS, cuja receita, a teor do art. 155, §4º, I, da Constituição de 1988, é devida ao Estado em que ocorrer o consumo, o qual não necessariamente será feito no Estado em que se dá a extração ou exploração do petróleo. Essa questão é interessante porque em todas as outras operações em que há a incidência de ICMS ou há uma repartição da receita do tributo entre o Estado de origem e o Estado de destino (art. 155, §4º, II, da Constituição de 1988) ou a receita é atribuída ao Estado de origem (art. 155, §4º, III, da Constituição de 1988). Há, assim, uma clara violação ao princípio federativo, em que o ICMS – que não é um imposto sobre o consumo, mas sobre a circulação de mercadorias ou serviços – é desvirtuado, provavelmente para atender *lobbies* constituintes, originários ou derivados.

Verifica-se, assim, como em relação à distribuição dos direitos de exploração de recursos minerais e hidroenergéticos federais – que obviamente estarão localizados em territórios de alguns Estados e Municípios, mas que constitucionalmente são considerados bens da União – não há a observância do princípio federativo, o que é apenas confirmado pelas discussões que atualmente são travadas no Congresso Nacional pela repartilha, determinando que, ao menos nesse setor o Estado brasileiro não é nem um pouco uma federação, e sim um Estado unitário descentralizado, comprovando a tese defendida nesta dissertação.

O outro exemplo, que destaca como há uma tendência centralizadora em determinadas políticas públicas no Brasil é o Programa Bolsa Família (PBF), visto no Brasil como a principal política pública na área social e no mundo como o maior programa de transferência condicionada de renda (BICHIR, 2010, p. 116). Políticas sociais como o PBF surgiram nos anos 1990 para combater a pobreza no curto prazo por transferências de renda e no longo

prazo por incentivo à acumulação de capital humano mediante o cumprimento de condicionalidades (SOUZA, 2011, pp. 167-168).

Estão dentre os objetivos básicos do PBF a promoção do acesso à rede de serviços públicos (especialmente saúde, assistência social e educação), combate à fome e promoção da segurança alimentar e nutricional, estímulo à emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza ou de extrema pobreza, combate à pobreza e promoção da intersectorialidade, da complementaridade e da sinergia de políticas públicas. A partir dos objetivos básicos, pode-se afirmar que o PBF é uma política social de combate às causas da pobreza que visa promover o acesso aos serviços públicos e a formação de capital humano. Uma de suas características centrais é a tentativa de “associar a transferência do benefício financeiro ao acesso a direitos sociais básicos, como saúde, alimentação, educação e assistência social” (WEISSHEIMER, 2010, p. 53). Daí o motivo de se aliar às transferências condicionalidades: enquanto o pagamento de benefícios tem por objetivo reduzir a pobreza, as condicionalidades têm como meta interromper o ciclo da pobreza entre gerações (KERSTENETZKY, 2009, p. 55).

Criado pela Medida Provisória n. 132/2003, convertida na Lei n. 10.836/2004, regulamentada pelo Decreto n. 5.209/2004, o PBF é resultado da unificação de quatro políticas sociais: Bolsa Escola (Lei n. 10.219/2001), Auxílio-Gás (Decreto n. 4.102/2002), Bolsa Alimentação (Medida Provisória n. 2.206-1/2001) e Cartão Alimentação (Lei n. 10.689/2003). A clara proposta do PBF foi unificar os “inúmeros programas de transferência de renda criados no Brasil por iniciativa dos governos municipais, estaduais e do governo federal” (SILVA E SILVA, 2010a, p. 21). Apesar de isso ser um avanço dentro do sistema brasileiro de proteção social, há que se observar, no entanto, que a unificação alcançou apenas quatro programas federais, tendo havido a posterior incorporação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, também federal, tendo ficado de fora as políticas públicas sociais municipais e estaduais (SILVA E SILVA e LIMA, 2010, p. 21). Isto é, o PBF é uma coordenação de políticas federais.

Ainda que haja uma abertura legal para que os Estados e os Municípios participem do PBF, desde que cumprida uma série de requisitos estabelecidos pela legislação e pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), mediante acordos de cooperação, isso não se constitui como unificação de programas, nem de que o PBF é descentralizado. Dois fatores comprovam, aliás, a *centralização* do PBF.

O *primeiro fator* que determina a centralização do PBF diz respeito a quem cabe decidir a inclusão de uma família dentre os beneficiários. A porta de entrada do PBF depende de que a

família esteja cadastrada no Cadastro Único, que é um programa federal que identifica e caracteriza a família socioeconomicamente. Embora o controle do procedimento de cadastro seja feito pelos Municípios que tenham aderido ao Cadastro Único, é o MDS, órgão federal, que, além de financiar e de regulamentar o PBF, é o responsável por selecionar, a partir das informações coletadas pelos Municípios, as famílias que serão beneficiadas pelo PBF, com base nas metas lançadas pelo governo federal (BICHIR, 2010, p. 121), restando aos Municípios executar as transferências e aos respectivos Estados dar-lhes apoio logístico (LÍCIO *et al.*, 2011, pp. 463-464 e 467). Isso evidencia o caráter fortemente federal do PBF, já que, mesmo havendo gestões estaduais ou municipais, estas dependem das decisões tomadas pela União. Isso se verifica substancialmente quando se estipula a necessidade de um Índice de Gestão Descentralizada (IGD) mínimo para que os Estados e os Municípios aderentes façam jus a repasses de verba.

De acordo com a Lei do PBF, o IGD mensura a qualidade da gestão descentralizada nos Estados e nos Municípios, e varia entre zero e um, de maneira que quanto maior o IGD maior o volume de recursos a serem repassados. No entanto, a União apenas fará a transferência aos entes federados das ações de gestão e de execução do PBF se estes alcançarem patamares mínimos no IGD, cumprindo ao Executivo federal, mediante Portarias do MDS, regulamentar a transferência; ou seja, se não houver a edição da Portaria específica, não haverá repasse por falta de amparo legal. Aí já se tem um primeiro óbice à descentralização. Outro obstáculo é a necessidade de atingir um IGD mínimo. No caso dos Estados (IGD-E), é preciso que a quatro dos cinco fatores que o formam seja atribuído valor um, e ao outro fator pelo menos 0,6, para que o Estado faça jus ao repasse. No caso dos Municípios (IGD-M), é preciso que a três dos quatro fatores seja atribuído valor um, enquanto que o fator restante deve atingir no total o mínimo de 0,55 e cada uma de suas taxas o valor mínimo de 0,2, para que o Município faça jus ao repasse.

O *segundo fator* que demonstra a *centralização* do PBF diz respeito à uniformidade dos valores considerados como renda mínima e dos valores pagos na forma de benefícios, o que desconsidera as desigualdades regionais, já que os mesmos valores são considerados para todo o país. Ora, é público e notório que o valor da cesta básica varia bastante entre os Estados brasileiros, bem como as linhas de pobreza específicas, de maneira que a tão-só fixação da renda familiar *per capita* até R\$70,00 (extrema pobreza) e até R\$140,00 (pobreza) para todas as regiões do país evidencia a decisão *centralizada e não compartilhada* para as rendas máximas de famílias beneficiárias. Nesse aspecto, embora o PBF tenha combatido as causas imediatas da pobreza e reduzido as desigualdades sociais, sendo positivamente visto pela

população (CASTRO *et al.*, 2009, pp. 338 e 350), ele “apresenta problemas estruturais relevantes que limitam a inclusão de segmentos pobres e reduzem as possibilidades de impactos mais significativos sobre a redução dos índices de desigualdade e pobreza no país” (SILVA E SILVA, 2010b, p. 21).

Esses dois fatores juntos evidenciam que, apesar de se pretender uma política pública de gestão e de execução descentralizada, o PBF falha no que diz respeito à tomada compartilhada de decisões (*argumento cooperativo*, que informa o *princípio federativo*), permitindo tão-somente uma execução descentralizada, centralizando a gestão. Ou seja, não há atendimento ao princípio federativo, e sim ao princípio unitário, o que comprova, na prática, a tese que se defende nesta dissertação de que o federalismo brasileiro é apenas nominal.

Assim como o combate à pobreza, proporcionar o acesso à educação é competência material de todas as pessoas políticas do Estado brasileiro (art. 23, V e X, da Constituição de 1988), e deveria depender, para uma melhor execução das políticas públicas respectivas, de decisões compartilhadas, isto é, de cooperação entre os chamados entes federados. Nesse sentido, a Constituição de 1988 estabelece no *caput* de seu art. 211 que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”, de maneira tal que na organização dos respectivos sistemas, tais pessoas políticas “definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (§4º). Ademais, o mesmo dispositivo determina que “os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil” (§2º) e que “os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio” (§3º).

Esse mesmo regime de colaboração é repetido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei n. 9.394/1996, cujo art. 8º, §1º, prescreve que cabe à União coordenar a política nacional de educação, atuando de maneira a articular os diferentes níveis e sistemas e a exercer função normativa, redistributiva e supletiva quanto às outras instâncias. Nesse sentido, cumpre à União elaborar, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o Plano Nacional de Educação (art. 9º, I, da LDB). Mas não é só, assim, como a Constituição de 1988, a LDB também traz algumas regras que, provavelmente ao argumento de articular melhor o sistema nacional, colocam óbices à tomada compartilhada de decisões e à liberdade de decisões pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

A LDB traz uma lista de competências dos Estados (art. 10) e dos Municípios (art. 11) dentro do sistema nacional de educação, embora as determinações sejam de ordem geral, fica claro que Estados e Municípios deverão elaborar e executar as suas respectivas políticas públicas educacionais de acordo com as diretrizes nacionais. As regras estabelecidas pela

LDB têm por objetivo conferir uma padronização mínima ao sistema nacional de ensino, havendo, inclusive, uma abertura para que os currículos tanto do ensino fundamental quanto do ensino médio tenham, além da base nacional comum, “uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela” (art. 26).

Mas mesmo essa padronização mínima esconde um viés *centralizador*. Ora, é o Ministério da Educação, órgão federal, que detém o monopólio da validade tanto dos certificados de conclusão de curso quanto dos diplomas, da autorização para funcionamento de instituições de ensino e estabelecimentos escolares, e também, como, aliás, deixa claro a LDB, a titularidade das diretrizes e bases de todo o sistema educacional nacional, tornando-o um sistema unitário em alguns aspectos (CURY, 2008, p. 1196). No entanto, isso não é suficiente para descaracterizar a *descentralização* dos estratos da educação nacional, e sim apenas a *cooperação*. Ou seja, os Municípios (assegurando ensino infantil, priorizando ensino fundamental), os Estados (assegurando ensino fundamental, priorizando ensino médio) e a União (priorizando o ensino superior) têm poder decisório sobre seus respectivos sistemas de ensino, desde que observadas diretrizes e bases federais, mas não há uma política cooperativa entre eles. Tanto isso é assim que, houvesse efetiva colaboração, desnecessárias seriam as ações afirmativas facilitadoras de acesso de egressos de escolas públicas em universidades federais ou estaduais – essas ações afirmativas confirmam a pouca qualidade da educação básica pública em relação à privada.

Embora a Constituição de 1988 e a LDB determinem a necessidade de um regime de colaboração, a literatura especializada destaca a existência de uma distância considerável entre as políticas educacionais executadas pelos diferentes níveis governamentais, as quais se mostram *desarticuladas* no que diz respeito à promoção efetiva do acesso à educação, limitando-se a ações de natureza administrativa e político-institucional, ou seja, enquanto os preceitos constitucionais apontam no sentido de decisões compartilhadas entre sistemas de ensino autônomos, a prática tem demonstrado uma divisão de responsabilidades, porém sem comunicabilidade, sem haver um esforço conjunto pela qualidade global do sistema (SOUZA e FARIA, 2004, p. 931).

Não obstante, a falta de colaboração é potencializada pela imposição federal de um patamar mínimo para o investimento das esferas de governo em educação. O art. 212, da Constituição de 1988, e o art. 69, da LDB, são indicativos de como as decisões dos Estados e dos Municípios sobre os seus respectivos sistemas de ensino devem *se adequar* a determinações da União. Isso porque o *caput* do referido dispositivo determina que, enquanto

à União cabe aplicar ao menos 18% da receita resultante de impostos, aos Estados, Distrito Federal e Municípios cumpre aplicar *no mínimo* 25% da receita resultante de impostos, compreendida aí aquela proveniente de transferências financeiro-fiscais.

O que parece haver no sistema educacional brasileiro é muito mais uma descentralização com atribuição de responsabilidades, em que um ente federado não se solidariza, porque não coopera (ou colabora), com o outro, em prol do melhor desenvolvimento do sistema. Desse modo, a descentralização, dentro das políticas públicas de acesso à educação, contribui para aumentar o grau de responsabilidade compartimentada, na medida em que as esferas de governo têm maior incentivo e capacidade de monitoramento dos resultados das escolas, mas não se o governo ou gestor não tiver capacitação técnica ou recursos adequados e suficientes para desenvolver uma política educacional de qualidade (VELOSO, 2011, p. 226). Nesse sentido, é possível que haja Estados e provável que existam Municípios que não consigam atingir o investimento mínimo constitucional (25%), dependendo, então, da ajuda dos Estados ou da União, mediante uma injeção de recursos, a fim de equilibrar o sistema (NOGUEIRA e RANGEL, 2011, p. 521). Assim, a simples transferência de competências pode gerar a *descentralização*, mas não caracteriza de forma alguma um elo de *cooperação*, viga principal do *princípio federativo*.

Por fim, o exemplo da assistência à saúde. Zelar pela saúde pública é uma competência material de todas as pessoas políticas (art. 23, II, da Constituição de 1988), de maneira que as ações e os serviços públicos de saúde devem integrar uma rede regionalizada e hierarquizada, constituindo um sistema único de saúde, o SUS, que é constituído por um conjunto de ações e de serviços de saúde prestado por órgãos e por instituições públicas federais, estaduais e municipais, tanto da administração direta quanto indireta e das fundações mantidas pelo poder público (art. 4º, Lei 8.080/1990). O SUS pauta-se pela descentralização (art. 198, I, da Constituição de 1988) político-administrativa, contando com direção única em cada esfera de governo, enfatizando na descentralização dos serviços para os Municípios (art. 7º, IX, *a*, da Lei 8.080/1990). Além de haver previsão legal pela *descentralização*, também há pela *colaboração*, dispondo a Lei 8.080/1990 que serão conjugados os recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos das pessoas políticas na prestação de serviços de assistência à saúde da população, propugnando-se pela resolução e organização integrada dos serviços, operacionalizando-se a assistência e evitando-se a duplicidade (art. 7º, XI-XIII).

Inicialmente, as discussões para a implantação do SUS tenham encontrado óbices para definir, dentro da organização político-administrativa brasileira, os papéis de cada nível de governo na gestão do sistema, já que não havia uma definição muito clara de quais as

necessidades do sistema por esfera nem uma programação conjunta de gastos (MEDICI, 2011, pp. 27 e 29). A literatura especializada aponta no sentido de que na década de 1990 a descentralização do sistema foi marcada por uma transferência vertical de responsabilidades e de recursos da União para os Municípios, o que fragmentou as tomadas de decisão e aumentou as disputas pelos escassos recursos no setor, e simultaneamente havia um esvaziamento da gestão estadual (MACHADO, 2009, p. 106).

Iniciou-se um processo de descentralização/cooperação mais efetivo com a Norma Operacional Básica n. 1/1996 (NOB-96), instituída pela Portaria do Ministério da Saúde n. 2.203/1996, que redefiniu o modelo de gestão do SUS, colocando-se como elemento viabilizador da concretização da descentralização e da colaboração no seio das políticas de assistência à saúde. Com a NOB-96 realizou-se uma mudança na lógica do financiamento da assistência à saúde, determinando-se a responsabilização de todos os níveis de governo pela implantação efetiva das políticas de saúde, sem que haja a possibilidade, como se verifica, por exemplo, na educação, de um ente político subtrair-se da responsabilidade porque determinada ação ou serviço não é sua obrigação, ao passo que no SUS a responsabilidade é de todos os níveis de governo (MEDICI, 2011, p. 35). Foi só com a Norma Operacional da Assistência à Saúde n. 1/2002 (NOAS-2002), que reafirmou o processo de descentralização e de colaboração do SUS, e que foi instituída pela Portaria do Ministério da Saúde n. 373/2002, que se pode começar a falar em uma espécie de regime de cooperação (federativa).

No entanto, apesar da retomada dos avanços pela descentralização e cooperação, em prol da melhor organização do SUS, o governo federal reduziu, a partir de 2003, o ritmo das inovações, ficando algumas delas, inclusive, descontinuadas (MEDICI, 2011, p. 40). Em 2006, o Ministério da Saúde retomou as iniciativas por avanços, objetivando regionalizar a atenção à saúde e estabelecer parâmetros para firmar um pacto intergovernamental cooperativo (MACHADO, 2009, p. 105), e lançou o Pacto pela Saúde, por meio da Portaria n. 399/2006. Embora as políticas públicas de saúde tendam a atender ao princípio federativo, a literatura especializada é contundente no sentido de apontar a baixa ocorrência de relações intergovernamentais cooperativas (FRIAS *et al.*, 2011, p. 464), especialmente nos dez primeiros anos, quando ocorreu uma forte indução promovida pela União com baixa participação dos Estados e uma progressiva focalização nos Municípios (SOLLA *et al.*, 2007, p. 496) – lembrando-se que o SUS foi instituído com a Constituição de 1988.

Assim, é óbvio que, apesar das repetidas normas procedimentais (NOB-96, NOAS-2002 e Plano de Saúde 2006, dentre outras), se houvesse um efetivo pacto intergovernamental com base em um regime decisório compartilhado, desnecessária seria a reafirmação de que o SUS

é descentralizado e colaborativo. A análise do discurso contido na NOB-96, por exemplo, é revelador de que a *cooperação* é apenas *nominal* e que a descentralização, embora exista, não é tão efetiva como se supõe (PELLEGRINI, 2007, pp. 323-333), como se pode depreender, aliás, da fixação de percentuais mínimos pela Lei Complementar (federal) n. 141/2012 para investimento pelos Estados (12%) e pelos Municípios (15%) em suas políticas públicas de saúde.

Verifica-se, portanto, que na organização vertical do poder no Estado brasileiro há espaço tanto para políticas públicas cuja criação e implantação são feitas pelo ente federal quanto para políticas públicas cuja criação e implantação são feitas pelos entes subnacionais, que tomam suas próprias decisões e não apenas servem como meros executores das decisões federais. No entanto, embora existam condições favoráveis para desenvolver decisões locais ou regionais, permitindo uma maior eficiência na realização de políticas públicas, bem como na concretização de direitos, a baixa ocorrência de decisões intergovernamentais, que advém muitas vezes do centralismo presente na Constituição de 1988, contribui para um *federalismo* tão-somente *nominal* no Brasil.

## CONCLUSÃO

Afirmar que o federalismo brasileiro é *nominal*, embora revele, na prática social, um comportamento às vezes *descentralizado* contraria o que a maioria dos constitucionalistas defende a respeito da organização vertical do poder no Estado brasileiro. Diverge, na verdade, de uma tradição constitucional iniciada na última década do século XIX, quando se firmou constitucionalmente, em 1891, que, embora já houvesse um decreto de 1889 determinando que o Estado brasileiro fosse uma república federativa, o Brasil organizava-se sob o princípio federativo. No entanto, a divergência, como se fundamentou no capítulo dois com base nas considerações feitas no capítulo um e nos exemplos dados no capítulo três, parece proceder e tem por finalidade contribuir para a construção de um constitucionalismo brasileiro baseado nas peculiaridades brasileiras, sem que sejam importados modelos e teorias, normalmente europeias e estadunidenses, prontos e que se force uma adequação muitas vezes impossível entre teoria e prática.

Nesse passo, é fundamental, de uma vez por todas, *não confundir* – como geralmente se faz – federalismo com descentralização. Como ficou destacado no primeiro capítulo, é bem possível que Estados que não se organizem sob um regime federativo sejam descentralizados e se componham por unidades constitutivas. O Estado autonômico espanhol é um exemplo de como isso é possível: visto como o Estado mais descentralizado do mundo, mais inclusive que os Estados federativos, o Estado espanhol organiza-se sob um unitarismo que é altamente descentralizado. Entretanto, toda essa descentralização não permite que se afirme que se trata de um Estado federativo.

Isso porque o federalismo supõe, além de descentralização, também competitividade sadia e atuação intergovernamental cooperativa com tomada de decisões compartilhada, e não apenas a possibilidade de cada parte constitutiva tomar suas decisões isoladamente. Enfim, federalismo depende de laços de solidariedade na busca de interesses comuns, como é o caso do desenvolvimento nacional. Daí a raiz etimológica de federal (*foedus*) como um contrato, um *contrato social* entre partes constitutivas que, abrem mão de suas soberanias individuais para compartilharem uma única soberania, porém mais forte e fortalecida.

Essa *solidariedade*, no entanto, não existe historicamente no Brasil, o que é explicado tanto a partir de uma análise *político-cultural* quanto de uma análise *jurídico-constitucional*. Do ponto de vista da cultura política, que, opcionalmente, não foi aqui adotado, a sociedade brasileira é caracterizada por um profundo individualismo que decorre de uma ausência de

cultura cívica que resulta numa concepção falha da liberdade sem a contrapartida do dever (CARVALHO, 2005e, pp. 284-285). Isso resulta de falta de identidade entre o brasileiro, a cidadania e as instituições que teoricamente fazem parte da sociedade em que se vive. Mas, como se deixou claro, essa é uma análise que se optou por não fazer.

O foco do presente trabalho recaiu sobre uma análise *jurídico-institucional*, vale dizer, baseada no direito constitucional, contrastando a previsão constitucional, repetida de 1891 (na verdade, de 1889, com o Decreto n. 1) até a atual Constituição, de que o Estado brasileiro é federal. Esse federalismo é, no entanto, simplesmente *nominal*, e isso por vários fatores. Não apenas por haver uma clara ingerência, permitida pela Constituição de 1988, na organização tanto dos Estados-membros quanto dos Municípios, mas também por haver uma ampla gama de dispositivos constitucionais que inviabilizam o *federalismo cooperativo* que se quis implantar no país. Nesse sentido, a falta de representatividade direta dos Municípios tanto no Legislativo federal quanto no Legislativo estadual, a falta de legitimidade municipal para propor emendas à Constituição de 1988, bem como a repartição altamente centralizadora de competências, determina um *federalismo nominal*, em que não há claramente equilíbrio algum e em que a cooperação intergovernamental apresenta-se fortemente prejudicada, na medida em que os governos subnacionais dependem muitas vezes de normas produzidas e de decisões tomadas pelo governo central, determinando a existência de um “cooperativismo autoritário” (OLIVEIRA, 2010, p. 106).

Parece haver um receio em se admitir que na prática o Estado brasileiro seja unitário, como se admitir isso tornasse, de súbito, o constitucionalismo brasileiro ultrapassado, ou, ao menos, não moderno ou não atento a alguma tendência no constitucionalismo mundial. No entanto, ainda que uma análise histórico-constitucional demonstre que o Brasil não passou de um Estado unitário que contempla algum nível de descentralização, a teoria constitucionalista prefere atentar e considerar válida a verdade que a caneta do constituinte imprimiu no registro constitucional de que o Brasil é adota um modelo federativo, que, embora seja desmentido pelo próprio registro constitucional e fundamentalmente pela prática social, é ainda repetido como sendo efetivo.

O capítulo segundo traz os argumentos de como desde a organização colonial o que houve na organização do Estado brasileiro foi muito mais *descentralização* que *federalismo*. Na verdade, a organização colonial em capitânicas hereditárias pode ser equiparada a uma espécie de *confederação*, já que as capitânicas eram como colônias distintas pertencentes a uma mesma metrópole. Em contrapartida, não houve, no Brasil, desde o início da colonização um efetivo regime federativo. O que se fez, em especial a partir de 1808, foi construir um Estado

unitário, consolidado entre o Segundo Reinado e o fim da República Velha, fortalecido entre o início da Era Vargas e o processo de retomada da democratização do país e confirmado a partir da Constituição de 1988, como se vê, ademais, com os exemplos da prática social, apresentados no capítulo terceiro, em que fica clara a opção pela descentralização, mas não pela cooperação intergovernamental.

A conclusão é que o Estado brasileiro é de um tipo *unitário descentralizado*. O que é bem possível como fora apontado no capítulo primeiro, quando se apresentaram as formas de organização vertical do poder, em que se descreveu que um Estado unitário pode muito bem se dividir administrativamente e até dotar suas partes constitutivas com determinadas autonomias, descentralizando-se. Portanto, não há que se confundir descentralização com federalismo, nem também autonomia ampla com federalismo, já que no Estado autonômico espanhol as Comunidades Autônomas são dotadas de autonomia às vezes até maior que a existente em determinados Estados federais. E mesmo que se fale em modelos distintos de federalismo, há que se observar que a pureza teórica não se apresenta na prática, de modo que para um Estado seguir o princípio federativo há que estar presentes as características básicas do modelo federal, todas elas, especialmente o relacionamento intergovernamental de tipo cooperativo.

Assim, o pacto federativo brasileiro é tão-somente *nominal*, resultando em uma previsão constitucional que é assaltada pelas próprias Constituições desde 1891, ou, com um pouco de otimismo, desde a Reforma Constitucional de 1926, quando começou um forte movimento de centralização tanto de bens quanto de competências, legislativas e materiais, na União, em detrimento das demais partes constitutivas, cujos bens e competências passaram a ser cada vez mais residuais, ou, também numa linguagem otimista, reservados. Na Constituição de 1988 o boicote ao Estado federativo é talvez o maior da histórica constitucional brasileira. Primeiro pela má distribuição de competências, em que as normas e decisões gerais ficam sob a tutela da União, dependentes de leis federais. Segundo pela inércia quanto à implantação do federalismo cooperativo, já que a competência é do legislador federal de, por meio de leis complementares, regulamentar pactos cooperativos entre as partes constitutivas, o que até a atualidade não ocorreu, restringindo-se as possibilidades de cooperação intergovernamental à opção de criação de regiões administrativas federais ou estaduais, o que é meramente caso de descentralização, como demonstrado, ou à opção de constituição de consórcios públicos, o que depende de uma lei federal que estabeleça uma regulamentação geral, e que, embora inexistente, ao menos especificamente, é suprida pela Lei 11.107/2005 (Lei de Consórcios Públicos).

E a prática, como analisado no capítulo terceiro, demonstra que, embora seja possível a formação de consórcios públicos para a gestão intergovernamental de políticas públicas, ainda é muito forte a presença das decisões federais, sobrepondo-se, muitas vezes, às decisões das demais partes constitutivas do Estado brasileiro. Assim, apesar de não se poder afirmar categoricamente que a prática federativa brasileira é quase inexistente, não há equívoco algum em se apontar que são poucas as práticas de gestão intergovernamental cooperativa no país, caracterizando-se o Estado muito mais honestamente como de tipo unitário descentralizado, que federativo. Daí se poder afirmar que a natureza peculiar do federalismo brasileiro é a de que o Estado brasileiro é de tipo unitário descentralizado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, 2005.

ACKERMAN, Bruce; KATYAL, Neal. Our unconventional founding. *The University of Chicago Law Review*, vol. 62, n. 2, 1995.

ADEODATO, João Maurício. Retórica como metódica para estudo do direito. *Revista Sequência*, n. 56, 2008.

AFONSO DA SILVA, Virgílio. O judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direitos sociais: fundamentação, judicialização e direitos sociais em espécies*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. A Constituição do Estado federal e das unidades federadas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, vol. 24, n. 93, 1987.

\_\_\_\_\_. *Competências na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, 2005.

ANDERSON, George. *Una introducción al federalismo*. Trad. Isabel Vericat y Calorio Morayta. Madrid: Marcial Pons, 2008.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O conceito de serviços públicos no direito constitucional brasileiro. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (coord.). *A constitucionalização do direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

ARISTOTLE. *Politics*. Trans. Benjamin Jowett. Oxford: Clarendon Press, 1885.

ARRETCHE, Marta. Continuidades e discontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 52, n. 2, 2009.

\_\_\_\_\_. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 15, n. 4, 2001.

\_\_\_\_\_. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 53, n. 3, 2010.

BADÍA, Juan Ferrando. El estado regional como realidad jurídica independiente. *Revista de Estudios Políticos*, n. 129-130, 1963.

\_\_\_\_\_. El estado unitario. *Revista de Estudios Políticos*, n. 195-196, 1974.

\_\_\_\_\_. El federalismo. *Revista de Estudios Políticos*, n. 206-207, 1976.

BALAGUER CALLEJÓN, Francisco. Las fuentes del derecho en las Comunidades Autónomas. In: BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (coord.). *Manual de derecho constitucional*. 6. ed. Madrid: Tecnos, 2011.

BAQUERO, Marcelo. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, n. 21, 2003.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Descentralização do poder: Federação e Município. *Revista de Informação Legislativa*, vol. 22, n. 85, 1985.

\_\_\_\_\_. O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 200, 1995.

\_\_\_\_\_. *Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático.

In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (coord.). *A constitucionalização do direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BEAUD, Olivier. *Teoría de la federación*. Trad. Alejandro García Mayo. Madrid: Escolar y Mayo Editores, 2009.

BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

\_\_\_\_\_. *Dilemas do Estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BERNAL PULIDO, Carlos. *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*. 3. ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. *Federação e federalismo: uma análise com base na superação do Estado nacional e no contexto do Estado Democrático de Direito*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. *Novos Estudos CEBRAP*, vol. 87, 2010.

BLOCH, Marc. *A sociedade feudal*. 2. ed. Trad. Liz Silva. Lisboa: Edições 70, 1987.

BOBBIO, Norberto. Política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (coord.). *Dicionário de política*. 8. ed. Trad. Carmen C. Varrialle et al. Brasília: UnB, 1995, vol. 2.

BONAVIDES, Paulo. O caminho para um federalismo das regiões. *Revista de Informação Legislativa*, vol. 17, n. 65, 1980.

BOTTI, Simona; IYENGAR, Sheena S. The dark side of choice: when choice impairs social Welfare. *Journal of Public Policy & Marketing*, vol. 25, n. 1, 2006.

BOUDON, Raymond. Ação. In: BOUDON, Raymond (coord.). *Tratado de sociologia*. Trad. Teresa Curvelo. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas e direito administrativo. *Revista de Informação Legislativa*, n. 133, 1997.

BULMAN-POZEN, Jessica; GERKEN, Heather K. Uncooperative federalism. *The Yale Law Journal*, vol. 118, 2009.

CALDEIRA, Jorge. O processo econômico. In: SCHWARCZ, Lilia Moritz (dir.); COSTA E SILVA, Alberto da (coord.). *História do Brasil nação: 1808-2010*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011, vol. 1 (Crise colonial e independência: 1808-1830).

CARONE, Edgar. *A República velha: evolução política*. 2. ed. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1974.

CARVALHO, José Murilo de. A vida política. In: SCHWARCZ, Lilia Moritz (dir.); CARVALHO, José Murilo de (coord.). *História do Brasil nação: 1808-2010*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012b, vol. 2 (A construção nacional: 1830-1889).

\_\_\_\_\_. As marcas do período. In: SCHWARCZ, Lilia Moritz (dir.); CARVALHO, José Murilo de (coord.). *História do Brasil nação: 1808-2010*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012a, vol. 2 (A construção nacional: 1830-1889).

\_\_\_\_\_. Brasil: nações imaginadas. In: CARVALHO, José Murilo de. *Pontos e bordados: escritos de história e política*. Belo Horizonte: UFMG, 2005b.

\_\_\_\_\_. Brasil 1870-1914: a força da tradição. In: CARVALHO, José Murilo de. *Pontos e bordados: escritos de história e política*. Belo Horizonte: UFMG, 2005c.

\_\_\_\_\_. Brasileiro: cidadão? In: CARVALHO, José Murilo de. *Pontos e bordados: escritos de história e política*. Belo Horizonte: UFMG, 2005e.

\_\_\_\_\_. Cidadania: tipos e percursos. *Revista Estudos Históricos*, vol. 9, n. 18, 1996.

\_\_\_\_\_. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005f.

\_\_\_\_\_. Federalismo e centralização no império brasileiro: história e argumento. In: CARVALHO, José Murilo de. *Pontos e bordados: escritos de história e política*. Belo Horizonte: UFMG, 2005a.

\_\_\_\_\_. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. In: CARVALHO, José Murilo de. *Pontos e bordados: escritos de história e política*. Belo Horizonte: UFMG, 2005d.

CASALTA NABAIS, José. *O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo*. Coimbra: Almedina, 2004.

CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de; WALTER, Maria Inez Machado Telles; SANTANA, Cora Maria Bender de; STEPHANOU, Michelle Conceição. Percepções sobre o Programa Bolsa Família na sociedade brasileira. *Opinião Pública*, vol. 15, n. 2, 2009.

CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CAVALCANTI, Amaro. *Regime federativo e a república brasileira*. Brasília: UnB, 1983.

CHAUÍ, Marilena. Cultura política e política cultural. *Estudos Avançados*, vol. 9, n. 23, 1995.

COASE, Ronald H. The problem of social cost. *The Journal of Law and Economics*, vol. 3, 1960.

COLLINS, Ronald K. L. Foreword: reliance on state constitutions – beyond the “new federalism”. *University of Puget Sound Law Review*, vol. 8, 1985.

COMPARATO, Fábio Konder. A organização constitucional da função planejadora. In: CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas (org.). *Desenvolvimento econômico e intervenção do Estado na ordem constitucional: estudos jurídicos em homenagem ao Professor Washington Peluso Albino de Souza*. Porto Alegre: Safe, 1995.

COSER, Ivo. *Visconde de Uruguai: centralização e federalismo no Brasil (1823-1866)*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

COSTA E SILVA, Alberto da. As marcas do período. In: SCHWARCZ, Lilia Moritz (dir.); COSTA E SILVA, Alberto da (coord.). *História do Brasil nação: 1808-2010*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011a, vol. 1 (Crise colonial e independência: 1808-1830).

\_\_\_\_\_. População e sociedade. In: SCHWARCZ, Lilia Moritz (dir.); COSTA E SILVA, Alberto da (coord.). *História do Brasil nação: 1808-2010*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011b, vol. 1 (Crise colonial e independência: 1808-1830).

COUTO, Cláudio Gonçalves. Constituição, competição e políticas públicas. *Lua Nova*, n. 65, 2005.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. *Educação & Sociedade*, vol. 29, n. 105, 2008.

D'ATENA, Antonio. La reforma constitucional del regionalismo italiano. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, n. 4, 2007.

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

DE LUCAS, Javier; AÑÓN ROIG, María José. Necesidades, razones, derechos. *Doxa*, n. 7, 1990.

DELLEDONNE, Giacomo. Speaking in name of the constituent power: the Spanish Constitutional Court and the new Catalan *Estatut*. *Perspectives on Federalism*, vol. 3, n. 1, 2011.

DERBLI, Filipe. *O princípio da proibição de retrocesso social na Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

DOLHNIKOFF, Miriam. *O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil*. São Paulo: Globo, 2007.

ELSTER, Jon. A possibilidade da política racional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, n. 39, 1999.

\_\_\_\_\_. Social norms and economic theory. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 3, n. 4, 1989.

FABRIZ, Daury Cesar. Federalismo, municipalismo e direitos humanos. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, vol. 77, n. 4, 2010.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Globo, 2008.

FARRAND, Max. The Federal Constitution and the defects of the Confederation. *The American Political Science Review*, vol. 2, n. 4, 1908.

FERRARI, Sérgio. *Constituição estadual e federação*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Princípios de justiça e avaliação de políticas. *Lua Nova*, n. 39, 1997.

FREYRE, Gilberto. *Casa-grande & senzala*. 46. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

FRIAS, Paulo Germano de; SZWARCOWALD, Célia Landman; LIRA, Pedro Israel Cabral de. Estimaco da mortalidade infantil no contexto da descentralizao do Sistema nico de Sade (SUS). *Revista Brasileira de Sade Materno Infantil*, vol. 11, n. 4, 2011.

GOUVÊA, Maria de Fátima Silva. *O império das províncias*. Rio de Janeiro: Civilizao Brasileira, 2008.

GRAHAM, Sandra Lauderdale. O Motim do Vintm e a cultura política do Rio de Janeiro 1880. *Revista Brasileira de História*, vol. 10, n. 20, 1991.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *The Federalist* (The Gideon Edition). Indianapolis: Liberty Fund, 2001.

HARGER, Marcelo. *Consórcios pblicos na Lei 11.107/05*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

HESSE, Konrad. El Estado federal unitario. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 6, 2006.

HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

\_\_\_\_\_. Normas centrais da Constituio Federal. *Revista de Informao Legislativa*, vol. 34, m. 135, 1997.

\_\_\_\_\_. Organizao constitucional do federalismo. *Revista de Informao Legislativa*, vol. 22, n. 87, 1985.

\_\_\_\_\_. Reconstruo do federalismo brasileiro. *Revista de Informao Legislativa*, vol. 18, n. 79, 1981.

IMMORDINO, Giovanni; PAGANO, Marco. The cost of rights: an economic analysis. *Diritto & Questioni Pubbliche*, n. 4, 2004.

JELLINEK, Georg. *Teoría general del Estado*. Trad. de Fernando de los Ros. México, DF: Fondo de Cultura Econmica, 2002.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do Estado*. 3. ed. Trad. Fernando de Miranda. Coimbra: Arménio Amado, 1951.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do Programa Bolsa Família. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 52, n. 1, 2009.

KRELL, Andreas Joachim. *Leis de normas gerais, regulamentação do poder executivo e cooperação intergovernamental em tempos de reforma federativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

KUSCHNIR, Karina; CARNEIRO, Leandro Piquet. As dimensões subjetivas da política: cultura política e antropologia política. *Revista Estudos Históricos*, vol. 13, n. 24, 1999.

LEDERMANN, László. *Fédération internationale: idées d’hier – possibilités de demain*. Neuchâtel: Éditions de la Baconnière, 1950.

LEFFMANN, Henry. The first use of “United States”. *The North American Review*, vol. 210, n. 764, 1919.

LÍCIO, Elaine Cristina; MESQUITA, Camile Sahb; CURRALERO, Claudia Regina Baddini. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. *Revista de Administração de Empresas*, vol. 51, n. 5, 2011.

LIPSETT, Owen. The failure of federalism: does competitive federalism actually protect individual rights? *Journal of Constitutional Law*, vol. 10, n. 3, 2008.

LOPES, Ana Maria D’Ávila. A garantia do conteúdo essencial dos direitos fundamentais, *Revista de Informação Legislativa*, n. 164, 2004.

LOPES FILHO, Juraci Mourão. *Competências federativas na constituição e nos precedentes do STF*. Salvador: Editora Juspodivm, 2012.

LÖWY, Michael. *As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen: marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento*. 9. ed. Trad. Juarez Guimarães e Suzanne Felice Léwy. São Paulo: Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_. *Ideologias e ciência social: elementos para uma análise marxista*. 13. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

MACHADO, José Angelo. Pacto de gestão na saúde: até onde esperar uma regionalização solidária e cooperativa? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 24, n. 71, 2009.

MAGGS, George E. A concise guide to the Federalist Papers as a source of the original meaning of the United States Constitution. *Boston University Law Review*, vol. 87, 2007.

MANKIW, Nicholas Gregory. *Princípios de microeconomia*. 5. ed. Trad. Allan Vidigal Hastings e Elisete Paes e Lima. São Paulo: Cengage Learning, 2009.

MARTINICO, Giuseppe. Complexity as the “efficient secret” of the European Constitution: an alternative (explanatory) proposal. *EUI Working Paper – Max Weber Programme*, 2011/1.

MARTINS, Cristiano Franco. *Princípio federativo e mudança constitucional: limites e possibilidades na Constituição brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

MARTINS, Leonardo (org.), *Cinquenta anos de jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal alemão*. Montevideo: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Consórcios públicos: comentários à Lei 11.107/2005*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MEDICI, André. Propostas para melhorar a cobertura, a eficiência e a qualidade no setor saúde. In: BACHA, Edmar Lisboa; SCHWARTZMAN, Simon (org.). *Brasil: a nova agenda social*. Rio de Janeiro: LTC, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Evaldo Cabral de. *A outra Independência: o federalismo pernambucano de 1817 a 1824*. São Paulo: Editora 34, 2004.

MUELLER, Dennis C. Public choice: a survey. *Journal of Economic Literature*, vol. 14, n. 2, 1976.

NEVES, Lúcia Bastos Pereira das. A vida política. In: SCHWARCZ, Lilia Moritz (dir.); COSTA E SILVA, Alberto da (coord.). *História do Brasil nação: 1808-2010*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011, vol. 1 (Crise colonial e independência: 1808-1830).

NEVINS, Allan; COMMANGER, Henry Steele. *Breve história dos Estados Unidos*. Trad. Luiz Roberto de Godoi Vidal. São Paulo: Alfa-Omega, 1986.

NOGUEIRA, Sonia Martins de Almeida; RANGEL, Juliano Soares. O Estado federativo de cooperação e as políticas de municipalização do ensino: limites e potenciais. *Ensaio: avaliação de políticas públicas em educação*, vol. 19, n. 72, 2011.

OLIVEIRA, Thiago de. *O poder local e o federalismo brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

PELLEGRINI, Bárbara. O discurso do gestor federal no processo de descentralização política: obstáculos à municipalização do SUS. *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 12, n. 2, 2007.

PINHEIRO FARO, Julio. As quatro fases do constitucionalismo ocidental. *O Direito*, Lisboa, 2012a (no prelo).

\_\_\_\_\_. Deveres como condição para a concretização de direitos. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, vol. 20, n. 79, 2012b.

\_\_\_\_\_. Mecanismos de efetivação da tutela específica em sede de controle judicial de políticas públicas. *Revista Brasileira de Direito Processual*, vol. 19, n. 76, 2011.

\_\_\_\_\_. What is subnational constitutionalism? *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, n. 8, 2010.

POPPER, Karl R. *A lógica da pesquisa científica*. Trad. Leonidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. 7. ed. São Paulo: Cultrix, 1998.

\_\_\_\_\_. What is dialectic? *Mind (New Series)*, vol. 49, n. 196, 1940.

PRADO JR., Caio. *Formação do Brasil contemporâneo: colônia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

QUEIROZ, Cristina. *O princípio da não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais: princípios dogmáticos e prática jurisprudencial*. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

REIS, Elisa P. O Estado nacional como ideologia: o caso brasileiro. *Revista Estudos Históricos*, vol. 1, n. 2, 1988.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. *O federalismo numa visão tridimensional do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

RIBEIRO, Edivan Guidote; TEIXEIRA, Arilton; GUTIERREZ, Carlos Enrique Carrasco. Impacto dos *royalties* do petróleo no PIB *per capita* dos Municípios do Estado do Espírito Santo, Brasil. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, vol. 12, n. 34, 2010.

ROBERT, Cinthia; MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Teoria do Estado, democracia e poder local*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

ROBEYNS, Ingrid. The capability approach: a theoretical survey. *Journal of Human Development*, vol. 6, n. 1, 2005.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, 2005.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. *Políticas públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010.

SCHWARCZ, Lília Moritz. *As barbas do imperador: D. Pedro II, um monarca nos trópicos*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

SEN, Amartya Kumar. Human rights and capabilities. *Journal of Human Development*, vol. 6, n. 2, 2005.

SILVA, José Afonso da. *O constitucionalismo brasileiro: evolução institucional*. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira da. Avaliando o Bolsa Família: o contexto, a proposta metodológica e o conteúdo do livro. In: SILVA E SILVA, Maria Ozanira da (coord.). *Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos*. São Paulo: Cortez, 2010a.

\_\_\_\_\_. Focalização e impactos do Bolsa Família na população pobre e extremamente pobre. In: SILVA E SILVA, Maria Ozanira da (coord.). *Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos*. São Paulo: Cortez, 2010b.

\_\_\_\_\_; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. Caracterizando o Bolsa Família: uma aproximação ao processo de unificação dos programas de transferência de renda no Brasil. In: SILVA E SILVA, Maria Ozanira da (coord.). *Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos*. São Paulo: Cortez, 2010.

SOLLA, Jorge José Santos Pereira; REIS, Ademar Arthur Chioro dos; SOTER, Ana Paula Menezes; FERNANDES, Afra Suassuna; PALMA, José João Lanceiro de. Mudanças recentes no financiamento federal do Sistema Único de Saúde: atenção básica à saúde. *Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil*, vol. 7, n. 4, 2007.

SOLOZÁBAL, Juan José. Sobre el Estado autonómico español. *Revista de Estudios Políticos*, n. 78, 1992.

SOUZA, André Portela. Políticas de distribuição de renda no Brasil e o Bolsa Família. *In*: BACHA, Edmar Lisboa; SCHWARTZMAN, Simon (org.). *Brasil: a nova agenda social*. Rio de Janeiro: LTC, 2011.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, 2005.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. *Ensaio: avaliação de políticas públicas em educação*, vol. 12, n. 45, 2004.

TARR, George Alan. Models and fashions in state constitutionalism. *Wisconsin Law Review*, n. 3, 1998.

\_\_\_\_\_. The new judicial federalism in perspective. *Notre Dame Law Review*, vol. 72, n. 4, 1997.

TAVARES BASTOS, Aureliano Cândido. *A província: estudo sobre a descentralização no Brasil*. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1870.

TITO LÍVIO. *História de Roma*. Trad. Paulo Matos Peixoto. São Paulo: Paumape, 1989, vol. 1.

VAZ, Anderson Rosa. A cláusula da reserva do possível como instrumento de efetivação planejada dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, n. 66, 2009.

VELOSO, Fernando. A evolução recente e propostas para a melhoria da educação no Brasil. *In*: BACHA, Edmar Lisboa; SCHWARTZMAN, Simon (org.). *Brasil: a nova agenda social*. Rio de Janeiro: LTC, 2011.

WALZER, Michael. *Esferas da justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade*. Trad. Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. *Bolsa família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

WILLIAMS, Robert F. Introduction: the third stage of the new judicial federalism. *New York University Annual Survey of American Law*, vol. 59, n. 2, 2003.

\_\_\_\_\_. Should the Oregon constitution be revised, and if so, how should it be accomplished? *Oregon Law Review*, vol. 87, n. 3, 2008.

WILSON, Richard. Policy analysis as policy advice. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. (ed.). *The Oxford handbook of public policy*. New York: Oxford University Press, 2008.

WOLKMER, Antonio Carlos. O pensamento político medieval: Santo Agostinho e São Tomás de Aquino. *Crítica Jurídica*, n. 19, 2001.