

DA AUTONOMIA À PARTICIPAÇÃO: BREVES REFLEXÕES SOBRE O FEDERALISMO BRASILEIRO NA PERSPECTIVA DO CONSTITUCIONALISMO SOCIAL- DIRIGENTE

Luís Alberto da Costa*

RESUMO: O presente texto expõe breves reflexões acerca do princípio federativo, sob uma perspectiva de hegemonia da Constituição Federal, considerada em seu aspecto estruturante de todo o fenômeno político-jurídico do Estado brasileiro. Para tanto, parte-se de algumas sucintas considerações sobre as origens do Federalismo, no âmbito do movimento político de formação da república federativa norte-americana, em seus traços sócio-históricos mais relevantes. Em seguida, traça-se um esboço histórico da construção da Federação brasileira, considerando os fatores reais e ideológicos de conformação da estrutura federativa desenvolvida ao longo de nossa história constitucional. Daí, empreende-se, então, uma análise do Federalismo inscrito e instituído na Carta Política de 1988, e, por fim, conclui-se pelo reconhecimento de um modelo de Federalismo baseado na força normativa da Constituição, em seu poder estruturante, e na legitimidade jurídico-constitucional da democracia participativa, compreendida numa intrínseca relação com o princípio da solidariedade.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo. Constituição. Solidariedade. Democracia participativa.

FROM AUTONOMY TO PARTICIPATION: BRIEF REFLECTIONS OVER BRAZILIAN FEDERALISM IN THE PERSPECTIVE OF THE SOCIALIST-DIRIGISTE CONSTITUTIONALISM

ABSTRACT: This paper presents brief reflections about the federal principle, from the perspective of hegemony of the Federal Constitution, considered in its structuring aspect of the whole political-juridical phenomenon of the Brazilian state. Therefore, it is started with some succinct considerations about the origins of Federalism in the context of the political movement of formation of the American Federal Republic, in its socio-historical traits most significant. Then, it describes a foreshortened historic of construction of the Brazilian Federation, considering the real and ideological factors of conformation of the federal structure developed throughout our constitutional history. Therefrom, it is undertaken, then, an analysis of federalism established by the Constitution 1988, and finally it is concluded for the recognition of a model of federalism based on the normative force of the Constitution, in its structuring power and the juridical-constitutional legitimacy of participatory democracy, understood in an intimate association with the principle of solidarity.

KEYWORDS: Federalism. Constitution. Solidarity. Participatory Democracy.

217

* Possui graduação no Curso de Formação de Oficiais de Infantaria da Aeronáutica (CFOInf) pela Academia da Força Aérea (AFA). Exerce o cargo de Auditor Fiscal da Receita Estadual da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (Sefaz-CE). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Tributário. É graduando em Direito pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (Uern). E-mail: luisalberto.inf@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

Se identificarmos um núcleo fundamental em nossa Constituição, certamente dele constará o § 4º do artigo 60¹, que dispõe sobre as cláusulas pétreas, dentre as quais está a forma federativa de Estado. Sem qualquer pretensão de fixar um conceito deste termo, pode-se afirmar que a forma federativa diz respeito a um tipo de organização do Estado em que as entidades componentes da federação possuem um determinado grau de autonomia político-jurídica e capacidade de participar na formação das decisões do ente central, conforme os critérios definidos na Constituição.

A forma federativa é aspecto fundamental da estrutura de poder e da ordenação normativa do nosso Estado. Logo, todo ato normativo que viole o princípio federativo haverá de submeter-se ao devido controle de constitucionalidade. Todavia, notória é a complexidade da interpretação desse princípio, mormente os problemas de compreensão do que é, e de como se dá, efetivamente, a violação desse princípio.

Tal dificuldade se revela, p. ex., no questionamento da constitucionalidade da Lei 11.738, de 2008, que dispõe sobre o piso salarial nacional dos professores do magistério público da educação básica, na ADIN nº 4.167/DF², impetrada pelos Governadores dos Estados do Ceará, Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Na ação alegou-se que a citada lei teria extrapolado o alcance da competência da União, pois, além de fixar o piso, o que é previsto no inc. VII do art. 206 da Constituição, a lei também fixou parâmetros de quantificação e planificação da jornada de trabalho, o que teria, segundo os autores da ação, afrontado a autonomia político-administrativa dos estados, violando assim o pacto federativo.

Outra questão levada ao STF é a que trata da reformulação do sistema de distribuição, a estados e municípios, dos *royalties* do petróleo explorado em território nacional, objeto do Projeto de Lei nº 2.565/11, questionado nos Mandados de Segurança 31031 e 31034, impetrados no STF pelos de-

¹ Constituição Federal, Art. 60, § 4º: Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; [...].

² O STF, por maioria, julgou improcedente a ADIN 4.167, com base no entendimento de que é constitucional a norma federal que fixou o piso salarial dos professores com base no vencimento e que reserva o percentual mínimo de 1/3 da carga horária dos docentes para dedicação às atividades extraclasse, e que é competente a União para dispor sobre normas gerais sobre tal matéria, de modo a utilizá-lo como mecanismo de fomento ao sistema educacional e de valorização profissional. (Cf. ADIN 4.167, Dje-093, de 21/05/2009, p. 16-17).

putados federais do Rio de Janeiro e Espírito Santo, respectivamente. Segundo afirmam os opositores do projeto de lei, com a pretendida modificação na forma de rateio dos *royalties*, estaria havendo uma afronta ao princípio federativo, em virtude de uma relativa supressão de receitas auferidas pelos estados e municípios produtores e da violação de um suposto direito de exclusividade³ de participação nos resultados da exploração de petróleo nos respectivos territórios.

Essas e outras questões como, p. ex., a polêmica dos incentivos fiscais, têm provocado repetidas controvérsias sobre a aplicação do princípio federativo, pondo em confronto as autonomias dos entes da federação e a participação de cada um deles na composição do poder político nacional, sobretudo naquilo que podemos chamar de vontade política constitucionalmente instituída, isto é, a implementação dos objetivos da República Federativa do Brasil⁴, traçados no artigo 3º da Carta de 1988.

Em tal discussão, busca-se traçar as delimitações de poderes de cada ente nas relações federativas, submetidas às condições de compreensão do federalismo adequado aos princípios da nossa ordem constitucional, máxime seu aspecto de dirigismo e de centralização de políticas e ações de concretização de direitos sociais. O que seria, pois, o federalismo adequado ao nosso modelo de Estado Social Democrático de Direito?

³ Note-se que o alegado direito de “exclusividade” suscitado no referido argumento parece totalmente infundado. Vejamos o que dispõe o texto do art. 20, § 1º, CF 88: “É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração”. Ora, se um ente federativo tem o direito à “participação” no resultado da exploração de petróleo em seu “respectivo” território, não significa que “somente” tal entidade tenha esse direito, isso parece óbvio, vale dizer, o texto constitucional, tão somente, assegura a tal entidade o direito de auferir receita oriunda dos resultados da exploração, mas não define como dever ser feita a repartição de todo o resultado. Aliás, o próprio texto constitucional é claro ao dispor, no art. 20, inc. IX, que os recursos minerais do território brasileiro pertencem à União, e, portanto, a esta cabe definir o modo de repartição, respeitando, obviamente, o direito previsto no art. 20, § 1º.

⁴ CF 88, Art. 3º: “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

Ao intentar produzir alguma conclusão sobre o objeto dessa indagação, devemos empreender algumas breves investigações sobre: a concepção original do federalismo e sua relação com nossa ordem jurídica; o surgimento e o desenvolvimento da forma federativa do Estado brasileiro; os dispositivos constitucionais e os paradigmas contemporâneos que conformam a Federação brasileira, sobretudo, os princípios da democracia participativa, da solidariedade e da redução das desigualdades sociais.

São essas, portanto, as questões sobre as quais pretendemos empreender algumas breves reflexões, sem ter a pretensão, evidentemente, de encontrar respostas taxativas, dadas as inexoráveis implicações sociais, políticas e jurídicas que tais questões acarretam, e considerando, por óbvio, a brevidade e o limitado alcance deste estudo.

2 ORIGEM E LIMITAÇÕES CONCEITUAIS DO FEDERALISMO

Em seu significado original, Federação, do latim *foedus* (pacto, tratado ou aliança), significa uma convenção entre entidades (famílias, tribos, nações, etc.) que se obrigam reciprocamente (PROUDHON, 2001, p. 90).

Contudo, a moderna concepção de federalismo formou-se a partir da (e na) experiência histórica norte-americana, mormente o processo de independência e formação de uma nova república, surgida da união dos Estados oriundos das treze antigas colônias britânicas. No embate entre os propositores do federalismo e os defensores da Confederação, forma de união de Estados adotada logo após a declaração de independência, prevaleceu a opção pela forma federativa de Estado. Manteve-se, assim, a autonomia dos estados-membros, porém, firmando-se, entre os estados, um pacto federativo inscrito na Constituição, que os uniu em torno de um ente central, a União federal, detentora da soberania territorial da Federação⁵.

Essa forma federativa de Estado foi concebida por John Jay, James Madison e Alexander Hamilton, os quais explanaram suas ideias em uma série de artigos, que reunidos compõem a clássica obra “O Federalista”. Nesses textos, em defesa do federalismo, os autores argumentam, principalmente, sobre as utilidades da união federal para a prosperidade pública e para a defesa contra facções e insurreições, bem como as vantagens de um

⁵ Sobre a origem do Federalismo, cf. DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. 1986, p. 7 e ss; e, do mesmo autor, *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 1995, p. 215 e ss.

governo central forte, de uma grande extensão territorial e da multiplicidade de representações (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993).

Conforme primíssima análise de Fernando Limongi (2006, p. 247-248), um dos eixos argumentativos de “O Federalista” consiste na crítica às fragilidades do governo central no modelo Confederativo adotado após a independência. Segundo Hamilton, tal governo seria incapaz de dar efetividade às suas decisões, já que para isso seria necessária uma relação da União não somente com os Estados, mas também diretamente com os cidadãos. Além disso, a proposta antifederalista de criação de três ou quatro confederações era, segundo Hamilton, contrária ao desenvolvimento comercial.

Assim, deste pacto político entre Estados, nasceu o Federalismo, formando-se então um governo central cuja ação no plano político-jurídico seria estendida a todos os cidadãos, com o fim de fortalecer a capacidade de defesa militar e de potencializar a capacidade econômica. Neste pacto, ao passo que os federalistas buscaram subtrair parte da autonomia dos estados, a fim de dar efetividade às decisões do governo central, os estados, por sua vez, buscaram preservar ao máximo a sua autonomia.

O Federalismo nasceu, portanto, no mundo prático de um determinado ambiente histórico. Dito de outro modo, a concepção original de federalismo é indissociável de todo um contexto histórico-factual, das condições reais daquela sociedade, com todas as suas implicações políticas e sociais. Como afirma Sahid Maluf (2006, p. 176), “a forma federativa moderna não se estruturou sobre bases teóricas”, mas é produto da bem-sucedida experiência norte-americana. Trata-se, portanto, de um federalismo de movimento centrípeto⁶, ou por agregação, isto é, origina-se da união de Estados independentes que cedem parcela de sua soberania a um ente central concebido

⁶ Para alguns autores, v.g., Raul Machado Horta (2002, p. 305), o federalismo centrípeto é caracterizado pela tendência à centralização de poderes, com a predominância de atribuições da união, e, nesse sentido, o federalismo centrífugo representaria maior tendência à descentralização, à predominância de atribuições dos estados-membros. Entretanto, esta não é a acepção aqui empregada, pois nos referimos ao movimento de formação da federação, ou seja, de como a autonomia é transferida dos estados para a união, ou vice-versa, de modo que no federalismo de movimento centrípeto, como a soberania originariamente era dos estados, e estes cederam sua soberania e criaram um ente central para defender seus interesses, compreende-se que os estados-membros tem a princípio a máxima autonomia, que será diminuída de acordo com as competências que estes estados deferirem à união. Este é o sentido de federalismo centrípeto adotado por autores como, v.g., Sahid Maluf (2006, p. 180).

para defender os interesses dos estados federados. Assim, seu princípio básico é a autonomia dos estados, enquanto o poder central da União seria a exceção necessária.

Outras federações tiveram origem também no movimento centrípeto, como é o caso da Alemanha e da Suíça⁷. Em outros casos, como no Brasil, o movimento foi em sentido oposto, ou seja, foi o governo central que cedeu parcela de suas competências, dando origem aos estados-membros, num movimento centrífugo. Nesse caso, não houve efetivamente um pacto entre Estados, mas sim uma divisão de um Estado, originalmente unitário, que cedeu autonomia aos Estados-membros, surgidos da divisão.

Enfim, assim surgiu o Federalismo, como solução concreta para a organização de Estados, em condições historicamente determinadas. Portanto, cada tipo de federalismo deve ser compreendido dentro de suas condições históricas. Se há, pois, uma imensa variedade de formas de organização de Estados federais, “não existe um ‘modelo’ de federalismo ideal, puro e abstrato”, que englobe todos esses tipos de organização existentes, como afirma Bercovici (2003, p. 145, apud Santos, 2006, p. 3).

Entretanto, a constante pretensão de universalização conceitual característica do pensamento racionalista produz(iu) idealizações do federalismo, e de suas variações conceituais, como forma federativa e Estado federal, formulando conceitos abstratos e apriorísticos, como, *v.g.* a conceptualização de Estado federal proposta por Jellinek (1954, apud Bonavides, 2000, p. 221): “Estado soberano, formado por uma pluralidade de Estados, no qual o poder do Estado emana dos Estados-membros, ligados numa unidade estatal”. Decerto, o estudo dessas conceituações contribui para a compreensão das diversas formas de manifestação do federalismo, consideradas as especificidades da organização político-jurídica dos Estados que o adotam. No entanto, uma inadequada transposição de conceitos formais e apriorísticos para o plano da aplicação, para o mundo prático, enfim, para as circunstâncias fáticas que confrontam a autonomia dos estados federados e o poder centralizador da união, pode conduzir a graves equívocos.

⁷ Conforme observa Dallari (1995, p. 215), apesar de alguns autores considerarem que o primeiro exemplo de união federativa surgiu com a Confederação Helvética, em 1291, em que três cantões (Estados) celebraram um pacto de aliança, na verdade, entretanto, essa união “permaneceu restrita quanto aos objetivos e ao relacionamento entre os participantes até o ano de 1848, quando se organizou a Suíça como Estado Federal”.

Nesse sentido, vale destacar o entendimento exposto pelo STF no julgamento da ADIN 2.024/DF⁸, em cujo acórdão assenta-se que o princípio da forma federativa de Estado “não pode ser conceituado a partir de um modelo ideal e apriorístico de Federação, mas, sim, daquele que o constituinte originário concretamente adotou e, como o adotou, erigiu em limite material imposto às futuras emendas à Constituição”⁹.

É preciso lembrar, como assevera José Alfredo Baracho (1986, p. 54), que “o federalismo é uma divisão constitucional de poderes”, ou seja, o federalismo de cada Estado não pode ser nem mais, nem menos, do que está definido em sua Constituição, de modo que, tentar aplicar o princípio da forma federativa do Estado brasileiro utilizando-se de conceitos abstratos e apriorísticos nos distancia do que realmente é o nosso federalismo, enfim, um princípio jurídico que só pode ser compreendido dentro do nosso contexto histórico e do universo normativo da nossa Constituição.

Desse modo, se pretendemos compreender o nosso federalismo, devemos partir do estudo das condições histórico-factuais que conformaram a sua construção, vale dizer, em termos *gadamerianos*: “uma prestação de contas histórico-conceitual” (GADAMER, 2007, p. 11), sempre necessária a um adequado esclarecimento sobre as implicações dos termos com os quais lidamos na compreensão de qualquer fenômeno. Portanto, após esses comentários iniciais sobre a origem do Federalismo, o passo seguinte nos remete a uma investigação dos fatores históricos que condicionaram a instauração e o desenvolvimento da forma federativa do Estado brasileiro.

⁸ A ação direta questiona a constitucionalidade da EC 20/98, quanto à introdução do § 13 ao art. 40 da Constituição, *in verbis*: “Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social de que trata o art. 201”. Alegou-se que tais alterações ferem o princípio federativo do Estado brasileiro, por interferirem na autonomia administrativa e financeira dos Estados. A ação foi julgada improcedente. (Cf. ADIN 2.024, DJ 22/06/2007, p. 16)

⁹ O trecho citado faz parte do parecer do então Procurador-Geral da República, Geraldo Brindeiro, e foi citado no voto do ministro Sepúlveda Pertence, relator, bem como foi incluído na ementa do acórdão. (ADIN 2.024, DJ 22/06/2007, p. 16)

3 UM POUCO DA HISTÓRIA DO FEDERALISMO BRASILEIRO

A história dos estados brasileiros remonta às antigas capitanias hereditárias¹⁰. Os administradores desses territórios, os chamados donatários, exerciam ampla autoridade judicial e administrativa. Contudo, é difícil falar em autonomia política das capitanias, pois o que havia era uma espécie de relação contratual entre o donatário e a Coroa portuguesa, definindo direitos e deveres entre ambos, com o único fim de explorar e preservar a posse de tais territórios. Essa divisão territorial em capitanias permaneceu até 1821, quando, com algumas modificações territoriais, tornaram-se províncias.

Contudo, o fracasso econômico das capitanias, logo nas primeiras décadas da colonização, fez com que a Coroa portuguesa resolvesse estabelecer, já em 1548, um Governo-geral da Colônia, que centralizou a administração colonial e foi ao longo do tempo assumindo funções antes atribuídas aos donatários, permanecendo até a vinda da família real para o Brasil, em 1908, quando a tendência de centralização de poder se intensificou ainda mais. Daí, quando se deu a declaração de independência, com a já existente estrutura central de governo, em face da fraqueza institucional das províncias, aliada à estrutura patriarcal e oligárquica daquela sociedade, consolidou-se então o poder centralizado e autoritário que caracterizou a formação do governo imperial.

É importante destacar que os municípios, ou pelo menos alguns deles, já no período colonial demonstravam certa capacidade de autonomia. Como assevera Fávila Ribeiro (1998), era por iniciativa do próprio povo do município que se promovia a emancipação, elegendo-se suas Câmaras, as quais posteriormente eram, de alguma forma, homologadas pelo governo central. Dentro daquelas limitações estruturais, pode-se dizer que os municípios deram os primitivos sinais de uma autonomia política local.

No império, a forma de Estado adotada foi a unitária. A Constituição de 1824 definia o Império do Brasil como uma associação política de todos os brasileiros, e proibia qualquer outro laço de união ou federação que a ele se opusesse. As câmaras dos municípios foram reconhecidas no texto da Constituição, o Senado foi instituído como órgão de representação e parti-

¹⁰ Sobre capitanias hereditárias, cf. TAPAJÓS, Vicente. *O regime de capitanias hereditárias*, 1981; e CARVALHO, José Baptista de. *A verdadeira história das capitanias hereditárias*, 2008.

cipação das províncias no Legislativo, as províncias passaram a possuir conselhos gerais, com atribuições para discutir os seus próprios negócios, e cada província era governada por um Presidente nomeado pelo Imperador¹¹. Vale lembrar que, em 1834, com a Lei n.º 16, os conselhos gerais foram substituídos por Assembleias Legislativas, o que fortaleceu a relativa autonomia das províncias.

Contudo, apesar dessa aparente autonomia, o exercício do poder permanecia centralizado, pois como os presidentes das províncias eram nomeados pelo Imperador e, assim, representavam uma extensão do seu poder absoluto, pouco espaço sobrava à autonomia provincial. Ademais, o Imperador escolhia senadores (dentre lista tríplice dos eleitos em cada província), juízes, promotores públicos e chefes de polícia, e o Poder Moderador, que lhe era atribuído, garantia-lhe o controle absoluto do poder estatal. Como afirma José Afonso da Silva (2010, p. 76), “a chave de toda organização política estava efetivamente no Poder Moderador, concentrado na pessoa do Imperador”. Nas palavras de Paulo Bonavides (2004, p. 364), “era o Poder dos Poderes, o eixo mais visível de toda a centralização de governo e de Estado na época imperial”.

Foi nesse contexto histórico, marcado pela fragilidade política e institucional das províncias, que se deu em 1889 a Proclamação da República, e, em seguida, a promulgação da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, em 1891, adotando-se a forma federativa de Estado, com acentuada descentralização. As antigas províncias tornaram-se estados, com sua própria Constituição, presidentes eleitos pelo voto direto e ampla autonomia política, administrativa e financeira, inclusive tendo competência tributária mais ampla que a da própria união; e os municípios também tive-

¹¹ Constituição Política do Império do Brasil: “Art. 1. O IMPERIO do Brazil é a associação Política de todos os Cidadãos Brasileiros. Elles formam uma Nação livre, e independente, que não admite com qualquer outra laço algum de união, ou federação, que se opponha á sua Independência. [...] Art. 40. O Senado é composto de Membros vitalícios, e será organizado por eleição Provincial. [...] Art. 71. A Constituição reconhece, e garante o direito de intervir todo o Cidadão nos negocios da sua Provincia, e que são immediatamente relativos a seus interesses peculiares. Art. 72. Este direito será exercitado pelas Camara dos Districtos, e pelos Conselhos, que com o titulo de - Conselho Geral da Provincia-se devem estabelecer em cada Provincia, aonde não, estiver collocada a Capital do Imperio. [...] Art. 165. Haverá em cada Provincia um Presidente, nomeado pelo Imperador, que o poderá remover, quando entender, que assim convem ao bom serviço do Estado. [...] Art. 167. Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, ás quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas.”

ram sua autonomia expressamente declarada na Constituição¹². Cada estado deveria prover a expensas próprias suas necessidades, todavia, as desigualdades entre os estados eram imensas, o que acarretava grave desequilíbrio federativo. Como afirma Abrucio (1998, p. 33), a “autonomia financeira serviu basicamente aos Estados mais ricos”, propiciando um caráter hierárquico ao federalismo da República Velha.

O que houve, portanto, não foi uma união entre estados autônomos, mas sim uma divisão do Estado. O modelo adotado foi o do federalismo norte-americano, porém aplicado a uma realidade sócio-política totalmente diversa, daí a afirmação de Sahid Maluf (2007, p. 180), de que “a Constituição escrita não reproduziu a Constituição real”, o que nos remete à ideia da Constituição escrita que não corresponde aos fatores reais de poder, uma mera “folha de papel”, na célebre teoria de Lassalle (2012, p. 27).

Assim, sob a influência de Rui Barbosa, um dos principais articuladores do novo regime, que afirmava ser o Brasil um país “naturalmente federativo” (PINTO, 1997, p. 24), o modelo federalista norte-americano expressou toda uma construção teórico-ideológica daquela República, o que, todavia, chocava-se com as ideias de muitos dos membros do Legislativo e de governantes da época, dentre eles os primeiros Presidentes da República, Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto (LEAL, 1994, p. 372).

Evidentemente, a nova organização do Estado provocou acirradas disputas políticas entre os federalistas e os que defendiam maiores poderes para a União. O resultado foi um sistema constitucional híbrido, que, apesar das contradições que produziu, permaneceu arraigado em nossa história institucional (LEAL, 1994, p. 390). Nas relações federativas entre União e Estados, o aspecto mais evidente e relevante dessas contradições foi a denominada “política dos governadores”, iniciada já no Governo de Campos

¹² Constituição da República de 1891: “Art 5º - Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu Governo e administração; a União, porém, prestará socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar. [...] Art 9º - É da competência exclusiva dos Estados decretar impostos: 1º) sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção; 2º) sobre Imóveis rurais e urbanos; 3º) sobre transmissão de propriedade; 4º) sobre indústrias e profissões. [...] Art 63 - Cada Estado reger-se-á pela Constituição e pelas leis que adotar respeitadas os princípios constitucionais da União. [...] Art 65 - É facultado aos Estados: [...] em geral, todo e qualquer poder ou direito, que lhes não for negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição. [...] Art 68 - Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”

Sales, o quarto Presidente da República, após três governos marcados pela instabilidade política entre o Executivo e o Legislativo federais.

A política dos governadores foi um peculiar arranjo do sistema federativo, algo como uma adaptação darwiniana do federalismo, um jogo político de trocas de apoio entre o governo central e as oligarquias estaduais. Conforme leciona Abrucio (1998, p. 35-38), nesse jogo político as eleições presidenciais eram definidas em acordos entre os principais estados da Federação, São Paulo e Minas Gerais (a famigerada política do “café com leite”, termo que serviu de epíteto à República Velha), enquanto os demais estados, ou opinavam sobre a “escolha” do Presidente (caso dos estados medianos) ou simplesmente resignavam-se (os estados mais pobres), sendo estes totalmente dependentes da União e estados dominantes. Ademais, operando eficientes mecanismos de manipulação do sistema eleitoral, o governo central ajudava as oligarquias estaduais, os “coronéis”, a se manterem no poder, e, no sentido oposto, as oligarquias estaduais garantiam a eleição de deputados e senadores favoráveis ao governo central. Nas palavras de Abrucio (1998, p. 38), “o federalismo da Primeira República foi o reino das oligarquias, do patrimonialismo e da ausência do povo no cenário político. Ou seja, anti-republicano por excelência”. A desigualdade entre os estados e a degeneração das relações políticas federativas foram as notas principais desse período. E assim, nosso federalismo já nasceu corrompido, firmado sobre uma estrutura política viciosa, e com graves e profundas implicações na conformação do Estado brasileiro.

Quando em 1930, com a desavença entre Minas Gerais e São Paulo e a revolta dos demais estados, eclodiu a revolução que conduziu Getúlio Vargas ao poder, toda a estrutura formada na República Velha foi confrontada pelo modelo do governo Vargas, de cunho nacionalista, centralizador e autoritário. Congresso Nacional, Assembleias estaduais e Câmaras municipais foram dissolvidos. Governadores e Prefeitos foram cassados, e interventores foram nomeados por Getúlio. A Era Vargas foi caracterizada também pela intervenção do Estado no domínio econômico e social. A Constituição de 1934 inovou ao dispor sobre direitos sociais, sob influência da Constituição alemã de Weimar (BONAVIDES, 2004, p. 366). Prevvia também a cooperação e auxílio da união aos estados (v.g., arts. 5º, XV, 177, 115, 121, § 5º, 138, 140, 141, 150 e 157). Noutro sentido, porém, o proces-

so de industrialização concentrado nas regiões sul e sudeste contribuiu para o aumento das desigualdades regionais.

Com o golpe de 1937, que deu origem à ditadura do Estado Novo, acentuou-se o autoritarismo e a centralização de poder. Desse modo, não obstante a autonomia financeira dos estados, especialmente a tributária, ter sido preservada nas Cartas de 1934 e 1937, a forte centralização de poder e o absoluto domínio político do autoritário governo central fizeram com que a forma do Estado brasileiro nesse período correspondesse, de fato, ao Estado unitário (ABRUCIO, 1998).

A Constituição de 1946, que representou a redemocratização do país, trouxe de volta a forma federativa de Estado, restabelecendo a autonomia política de Estados e Municípios (cf. arts. 18 e 28, *v.g.*). Conforme ressaltam Bonavides e Andrade (2004, apud Cordeiro Júnior, 2008, p. 69), “a Carta de 46 recuperou com decisão o princípio federativo, estabelecendo uma valiosa autonomia para os Estados e Municípios”. Destaque-se o federalismo de cooperação presente na Carta de 1946, como, p. ex., na repartição de receitas entre união, estados e municípios (art. 15, § 2º e art. 20) e na vinculação de receitas da união para apoio aos estados da Amazônia (art. 199) e aos atingidos pelas secas (art. 198). Manteve-se, entretanto, a característica de centralização administrativa da Federação, o que se percebe, como observa Cordeiro Júnior (2008, p. 71), pelo desequilíbrio, a favor da União, na repartição de competências (art. 5º).

Com a instauração do regime de governo militar em 1964, e a vigência de uma nova Constituição em 1967, deu-se um novo movimento de centralização, alargando-se então as competências da União, sobretudo no campo econômico e social. A centralização de poder também resultou da rígida política de segurança nacional, e de desenvolvimento e integração nacional, características marcantes do autoritário regime. Assim, a autonomia dos estados foi restringida drasticamente, situação que se agravou ainda mais com a Emenda Constitucional nº 1, nominalmente emenda, todavia, materialmente uma nova Constituição. Bercovici (2004, p. 50) chega a afirmar que nesse período “o federalismo praticamente desapareceu”. Há de se destacar ainda a forma detalhada com que a Carta de 1967 dispôs sobre o sistema tributário (arts. 18 a 28), especialmente no que se refere aos mecanismos de repartição de receitas entre os entes federados e no fortalecimento da competência tributária da União.

Ao longo do processo de redemocratização, que culminou com a promulgação da Constituição de 1988, pode-se observar a ocorrência de fatores que contribuíram para o retorno ao federalismo, como as eleições para o Senado em 1974 e para Governadores de estados em 1982, e, no início dos anos 80, o aumento da transferência de receitas federais para os estados e municípios¹³, que possibilitou maior autonomia desses entes. Nesse contexto, a Constituição de 1988 consagrou o Federalismo (art. 1º), inclusive, de modo peculiar, incluindo entre os entes federativos também os Municípios¹⁴.

Em suma, a história do nosso Federalismo é marcada pelo constante movimento de centralização e descentralização, ora sob o comando de regimes autoritários, ora sob influência de doutrinas políticas ou ideológicas, tendo de um lado a busca por uma autonomia que dê aos entes federados condições adequadas para prover suas necessidades sociais, e de outro a constante e intensa desigualdade regional e a necessidade de colaboração entre os entes federados no sentido de implementação dos objetivos constitucionais, sobretudo no campo econômico e social, do que resulta a prevalência de ações coordenadas e planejadas de forma centralizada. A partir desse contexto histórico, vejamos, então, como o Federalismo está definido na Constituição de 1988, tendo em consideração os paradigmas que conformam o Estado brasileiro.

4. O FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E OS PARADIGMAS DO ESTADO BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO

4.1 A “tridimensionalidade” do sistema federativo brasileiro

O artigo 1º da Constituição dispõe que o Brasil é uma República Federativa, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal. Temos, portanto, uma estrutura federativa peculiar, com os municípios expressamente admitidos como entes federados. O art. 18 preceitua que a organização político-administrativa brasileira “compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos”. O art. 29

¹³ As parcelas repassadas pelos fundos de participação dos estados e municípios foram aumentadas pelas Emendas Constitucionais de nº 17, 23 e 27, de 20% para 24%, 32% e 33%, respectivamente.

¹⁴ CF 88, Art. 1º: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]”.

prevê que os Municípios regem-se por lei orgânica, promulgada em processo análogo ao da Constituição Federal, e seguindo os princípios desta e da Constituição do respectivo Estado. E, por sua vez, o art. 30 estabelece as competências municipais. Paulo Bonavides (1998, p. 346) afirma que a combinação destes três artigos constitui a “pedra angular de compreensão da autonomia municipal” na forma federativa definida em nossa Constituição. Por oportuno, lembremos que, como já dito, foram os municípios que, com suas câmaras de representantes do povo, ainda no Brasil colônia, deram os primevos sinais de uma institucionalização de autonomia política.

Apesar disso tudo, autores como, *v.g.*, José Afonso da Silva (2010, p. 101), negam o reconhecimento do Município como ente federativo, afirmando que foi “um equívoco do constituinte incluir os Municípios como componentes da federação” (*sic*). De outro modo, autores como Hely Lopes Meirelles (2008, p. 47) e Paulo Bonavides (1998, p. 344-357) asseveram, indubitavelmente, que os Municípios são, efetivamente, entidades federativas. Parece evidente esta constatação, afinal, o texto constitucional deixa clara esta condição dos Municípios, e não se pode, em pleno Estado Democrático de Direito, sugerir que algo que está escrito na Constituição seja tomado como uma mera abstração legislativa, fora da realidade, e muito menos se poderia negar eficácia a uma norma constitucional alegando-se que houve um “equívoco” do constituinte.

Sobre esta inserção do município em nossa organização federativa estabelecida na Carta de 1988, Paulo Bonavides (1998, p. 345) ressalta que isso significou a formação de uma “terceira esfera de autonomia, cuja presença, nos termos que se situou, altera radicalmente a tradição dual do federalismo brasileiro”. Streck e Moraes (2003, p. 160) assinalam que “no Federalismo brasileiro, os municípios desfrutam da autonomia similar à dos Estados-Membros, pois possuem um campo de atuação, leis e autoridades próprias por força do reconhecimento constitucional”. Decerto, não há contradição na condição do Município como membro da Federação. Há uma estrutura tridimensional, portanto, em que da união de Municípios formam-se os Estados-membros, e, da união dos Estados-membros e Distrito Federal, forma-se o Estado brasileiro.

Nosso federalismo comporta um amplo, complexo e singular sistema de inter-relações de participação, cooperação e integração entre União, Estados e Municípios, o que implica numa importante correlação entre o

federalismo e o princípio da solidariedade, estampado no inc. III do art. 3º da Carta de 1988. Trata-se de uma forma de inter-relacionamento federativo em que se busca não somente as condições para que cada ente federado, a seu modo, concretize os direitos sociais fundamentais, mas, indo além disso, para que todas as entidades federativas alcancem esse objetivo da forma mais equânime possível. Sob tal perspectiva, o princípio da solidariedade se manifesta sobretudo na esfera pública, tanto na linha do sentido *habermasiano*, baseado em “uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões” (HABERMAS, 1997, p. 92), como também no sentido de um agir político coordenado e interdependente entre as entidades estatais, nas suas relações federativas.

A solidariedade é indissociável do modelo contemporâneo da democracia participativa. Conforme observa Leonardo Boff (2009, apud Jucá, 2007, p. 182), “a solidariedade é uma categoria política, e foi, em toda a história humana, condição essencial de desenvolvimento e sobrevivência”. Nesse mesmo sentido é a lição de Habermas (2002, p. 128): “uma participação democrática que se impõe passo a passo cria com o *status* de cidadania uma nova dimensão da solidariedade”. Alicerçada no princípio constitucional da solidariedade, “a concepção democrática moderna possibilita uma efetiva e real participação do povo na gestão do Estado” (JUCÁ, 2007, p. 182), do que decorre o papel essencial da esfera política municipal como um *locus* privilegiado para a implementação de instrumentos e práticas de efetiva participação do povo no espaço das ações e decisões do poder público.

O reconhecimento constitucional do Município como entidade federativa, portanto, reflete o fortalecimento do poder local, no sentido “tanto de potencializar a eficiência administrativa como de estimular a participação democrática das populações no processo decisório político” (RABAT, 2002, p. 12). Esse tipo de estrutura federativa favorece sobretudo a construção de importantes possibilidades democráticas, no sentido de construção de uma democracia participativa, “potencialmente vazada em termos principiológicos literais, supremos e irretorquíveis, constantes do parágrafo único do art. 1º da Constituição”, nas insígnias palavras de Bonavides (2006).

De fato, é forte a centralização na distribuição de competências entre os entes federativos, especialmente as legislativas, contudo, há também um grande espaço político-jurídico de condições propícias a práticas de demo-

cracia participativa no plano das ações coordenadas, a partir de políticas macro desenvolvidas nas esferas federativas de maior nível territorial. A Constituição prevê tais possibilidades, como, v.g., no inc. III do art. 198, no qual se dispõe que a “participação da comunidade” é uma das diretrizes na organização das ações e serviços públicos do sistema único de saúde, sendo o sistema organizado em nível nacional, mas descentralizado em sua concretização, com direção única em cada esfera de governo, contando, como já dito, com a participação dos cidadãos. No inc. II do § 8º do art. 227, é previsto o plano nacional de juventude, visando à articulação das várias esferas do poder público para a execução de políticas públicas. Já o art. 204 prevê que as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas de forma descentralizada, “cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal” (inc. I) e com “a participação da população na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (inc. II).

232 | Importante experiência de democracia participativa no Brasil vem sendo, como ressalta Magalhães (2008), o orçamento-participativo no âmbito dos Municípios, que conta com a participação direta do cidadão e de grupos organizados da sociedade civil na construção de uma democracia local. O orçamento-participativo pode ser definido como um processo decisório realizado em assembleias, nas quais os próprios cidadãos, juntamente com funcionários da administração, discutem e deliberam sobre a alocação de gastos que envolvem investimentos em projetos como clínicas de assistência médica, escolas e saneamento básico (WAMPLER, 2008). De acordo com estudo desenvolvido por Wampler e Avritzer (2004, apud Wampler, 2008), entre 1989 e 2004, mais de 300 prefeituras brasileiras adotaram esse instrumento de democracia participativa.

Além do orçamento-participativo, há outros instrumentos de gestão participativa apropriados a uma aplicação no âmbito municipal, como conselhos gestores, consultas e audiências públicas. Os conselhos municipais, p. ex., amplamente difundidos a partir da Constituição de 1988, são importantes canais de participação e representação social na gestão de políticas públicas, como nas áreas da saúde, educação, assistência social e criança e adolescente, estando, portanto, entre as mais proeminentes expressões da

instituição da governança democrática participativa no âmbito local. (SANTOS JUNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004, p. 21).

A democracia participativa, sobretudo nos municípios, firma-se em sólidas bases constitucionais. Lembrando, mais uma vez, a valiosa lição de Bonavides (2001, p. 25-36), “com a democracia participativa o político e o jurídico se coagulam na constitucionalidade enquanto simbiose de princípios”, e “não há teoria da democracia participativa que não seja, ao mesmo passo, uma teoria material da Constituição”. E, decerto, a soberania popular “está limitada pela própria Constituição” (STRECK, 2011, p. 259). É nesse sentido que se deve buscar uma compreensão do Federalismo brasileiro dentro de um paradigma democrático participativo e, antes de tudo, constitucional.

4.2 Centralização, cooperação e interação: aspectos basilares de uma complexa estrutura constitucional federativa.

Certamente, a concentração de poderes, consistente na forte ampliação das competências constitucionais da União, ao longo da nossa história republicana, e a necessidade de uma efetiva interação entre as diferentes esferas de poder político representam aspectos cruciais para a harmonia do nosso sistema federativo. Isso se percebe num breve exame dos artigos 20 a 24 da Carta de 1988.

O art. 20 dispõe sobre os bens pertencentes à união, dentre os quais estão os recursos minerais, os potenciais de energia hidráulica e as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. No art. 21 temos o amplo rol de competências administrativas da união, como: elaboração e execução de planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico e social; gerenciamento de recursos hídricos; exploração de serviços de energia elétrica, de telecomunicações, de transportes interestaduais e internacionais; criação de diretrizes para habitação, saneamento básico e transporte urbano, dentre muitas outras. Enfim, a Constituição legitima uma ampla intervenção da união no campo econômico e social, não obstante a forte presença do interesse local e regional em determinadas atividades, como, p. ex., nos transportes urbanos, em que, a par do interesse municipal, a União tem competência para instituir diretrizes sobre a matéria.

Por sua vez, o art. 22 traz o mais relevante traço de centralização em nosso sistema federativo, a competência legislativa privativa da União. São 29 incisos que incluem os mais variados ramos e matérias específicas do

Direito. No inc. I estão previstos: direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; os demais incisos preveem matérias como seguridade social, trânsito, transportes, diretrizes e bases da educação. Ademais, em outros dispositivos da Lei Maior vê-se a competência legislativa privativa da União, como no art. 220, § 3º, referente à regulação de diversões e espetáculos públicos.

No art. 23 temos as competências comuns a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, como, p. ex., proteção ao meio ambiente, ao patrimônio histórico, artístico e cultural. É importante ressaltar que nesse caso as normas para a cooperação entre os entes da federação em cada atividade prevista no art. 23 deverá ser fixada por lei complementar federal, que infelizmente ainda não foi editada. E, no art. 24, temos a competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal, que inclui, p. ex., direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico. Vale lembrar que nesse caso deverá a União legislar sobre normas gerais, cabendo aos Estados suplementar cada matéria, não devendo estes, por óbvio, contrariarem a legislação federal. Essa competência para editar normas gerais concorrentes com os Estados, aliada à ampla competência legislativa privativa da União, garantem-lhe uma verdadeira supremacia legislativa no modelo de Estado definido na Constituição.

A competência tributária também tende à centralização. A maior parte dos impostos previstos na Constituição são de competência da União (art. 153), e as contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais são de competência exclusiva da União (art. 149). Há, portanto, uma forte dependência dos mecanismos constitucionais de repartição de receitas tributárias arrecadadas pela União e repassadas aos Estados e Municípios, o que implica em acentuado domínio da União sobre os recursos que sustentam o Estado brasileiro.

Decerto, a competência legislativa tem enorme relevância no pacto federativo, pois a “legalidade é um fundamento basilar do Estado Democrático de Direito” (SILVA, 2010, p. 121). É indubitável, assim, a posição dominante da União na relação com os demais entes da federação, o que, todavia, deve ser compreendido dentro de um contexto histórico inevitável, isto é, o nosso federalismo é o que a nossa história consolidou e o que a Constituição de 1988 consagrou, máxime as condições impostas pelos paradigmas da solidariedade e da democracia. Não se pode, pois, diante de

um texto constitucional que prioriza a centralização, cooperação e interação federativa, insistir-se na ideia de que o Federalismo pressupõe irrestrita autonomia. Afinal, o que o paradigma do Estado Democrático de Direito mais contundentemente têm a nos impor é que não se pode ir contra a Constituição. Nas palavras de Lenio Streck (2009, p. 42-43): “a Constituição estabelece as condições do agir político-estatal, a partir do pressuposto de que Constituição é a explicitação do contrato social”.

Noutro sentido, não se deve afirmar que este centralismo representaria uma tendência inexorável do federalismo brasileiro ao autoritarismo do ente central. Afinal, como observam Streck e Moraes (2003, p. 159), federação e democracia têm uma tendência simétrica. Dentro de um *locus* de sentido comum, que é a Constituição, federalismo e democracia criam condições adequadas para a participação cidadã, pois há no federalismo de cooperação mecanismos capazes de assegurar um eficaz bloqueio a uma tendência autoritária na centralização do poder político.

É preciso lembrar que federalismo não se define apenas pelo grau de autonomia das entidades federativas. Como ensina o Mestre Bonavides (2000, p. 224), autonomia e a participação são os dois princípios chave de todo sistemas federativo. Enquanto a autonomia está na liberdade de cada ente federativo estatuir seu próprio ordenamento, a participação torna a unidade federativa “parte no processo de elaboração da vontade política válida para toda a organização federal” (2000, p. 224). Contudo, é fundamental a advertência do ilustre publicista de que “tanto a participação como a autonomia existem em função das regras constitucionais supremas” (2000, p. 224).

Podemos assim afirmar que autonomia e participação são fenômenos jurídicos compreendidos dentro de uma moldura constitucional, no horizonte de sentido¹⁵ possibilitado pela Constituição, pois esta é, como afirma Lenio Streck (2009, p. 252), “o *topos* hermenêutico que conformará a interpretação do restante do sistema jurídico”. E nesse sentido, o aspecto de centralização da competência legislativa não pode ser tomado como fator de mitigação do Federalismo, constitucionalmente compreendido, pois em

¹⁵ Na acepção filosófica *gadameriana* do termo, conforme a lição de Lenio Streck (2009, p. 201): “O horizonte de sentido é nos dado pela compreensão que temos de algo. O ser humano é compreender. Ele só se faz pela compreensão. Ele só se dá pela compreensão”.

um Estado Constitucional efetiva-se a submissão do poder à Constitucional, inclusive, “a submissão do Poder Legislativo” (STRECK, 2012, p. 77).

Se a Constituição é o estatuto jurídico do fenômeno político (CANOTILHO, 1993), a autonomia legislativa nada mais é do que uma condição de possibilidade delimitada no texto constitucional. Não há, pois, incompatibilidade entre democracia e centralização legislativa. Lembremos, por oportuno, o privilegiado exemplo da Lei Complementar 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal, e de sua grande importância em nosso processo republicano democrático, não obstante seu incontestável aspecto centralizador no sentido de limitação da autonomia financeira dos estados e municípios.

Enfim, para compreender-se constitucionalmente o nosso Federalismo é preciso priorizar o fenômeno da cooperação entre os entes federativos, máxime os arts. 23, 24, 198 e 204, já mencionados, e outros como, p. ex., o inc. VI do art. 30, sobre cooperação técnica e financeira na educação infantil e ensino fundamental¹⁶; e o art. 182, que atribui à União a competência para criar diretrizes da política de desenvolvimento urbano, devendo estas serem seguidas pelos Municípios na implementação de seus programas de desenvolvimento e expansão urbana¹⁷; dentre outros dispositivos¹⁸.

Percebe-se então que o Federalismo brasileiro dá provas de um poder adaptativo que o compatibiliza aos paradigmas do Estado Social Democrático, numa aguda tendência de predomínio da participação e de atenuação da autonomia (BONAVIDES, 2000, p. 232-234). No federalismo cooperativo, portanto, é evidente a relevância do princípio da solidariedade. Irrepreensível, nesse sentido, é a lição de Bercovici (2008, p. 4): “à medida que a Federação brasileira tem por fundamento a solidariedade, e esta exige a

¹⁶ Art. 30: “Compete aos Municípios: [...] VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental”.

¹⁷ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

¹⁸ Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais. [...] Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. [...] Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

colaboração de todos os seus integrantes, existe a necessidade de uniformização de certos interesses como base desta cooperação”. Daí, podemos vislumbrar, de modo indissociável da solidariedade, relevantes implicações de outro princípio basilar do nosso Estado, o da igualdade, numa inevitável demonstração de que os princípios constitucionais aplicam-se, sempre, de forma integrada.

4.3 As desigualdades regionais e a concretização dos direitos sociais

É sem dúvida alguma no inc. III do art. 3º da Constituição que encontramos o preceito basilar do regionalismo característico da nossa forma federativa. Por certo, se a redução das desigualdades regionais é um dos objetivos da República Federativa do Brasil, seria inconcebível um agir político estatal nos moldes da doutrina liberal, em que cada ente federativo seria plenamente autônomo em sua manutenção e desenvolvimento econômico e social. Os objetivos definidos no art. 3º da Carta de 1988 são os próprios “fins da sociedade brasileira” (STRECK, 2011, p. 167), portanto, o caráter regionalista do nosso federalismo é um pressuposto político-jurídico do próprio Estado brasileiro. Ademais, é preciso lembrar, como sempre ressalta Lenio Streck (2009, p. 37 e 114; 2011, p. 57), que “princípios são normas e tem um sentido deontológico”, “apontam para uma mudança no *status quo* da sociedade”, “instituem o mundo prático no direito”. Afinal, não podemos olvidar da normatividade dos princípios, por tudo que já produziram, nesse sentido, Dworkin, Müller, Bonavides¹⁹, dentre muitos outros célebres juristas. Ora, como afirma Eros Roberto Grau (apud Bonavides, 1988, p. 295), quem contestasse a normatividade dos princípios teria de admitir que na Constituição existem enunciados que não são normas jurídicas, o que já constitui uma posição insustentável.

O próprio texto constitucional é rico em preceitos que dirigem o agir político estatal nesse sentido de redução das desigualdades regionais. O art. 21, como já mencionado, dispõe que compete à União elaborar e executar planos regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. O art. 43, também já citado, prevê a articulação, pela União, de ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais, devendo, cf. § 1º,

¹⁹ Sobre a normatividade dos princípios, dentre as obras dos autores citados, conferir BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*, 1998, p. 264 e ss.

lei complementar dispor sobre condições para integração de regiões em desenvolvimento e composição dos organismos regionais para a execução das ações, e com a previsão, cf. § 2º, de incentivos regionais, como juros favorecidos e isenções de tributos federais, e ainda o apoio à recuperação de terras áridas e as atingidas por secas periódicas. O art. 48 determina ao Congresso Nacional dispor sobre planos e programas regionais de desenvolvimento. O art. 159 determina que a União entregue três por cento do produto da arrecadação do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. E o art. 165, § 7º, prevê que o orçamento anual da União terá “entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais”.

Na ordem econômica e social o regionalismo também se faz presente. No art. 170, o inc. VII prevê a redução das desigualdades regionais e sociais como um dos princípios da ordem econômica. Sobre os serviços de saúde, devemos destacar o inc. II do § 3º do art. 198, no qual está disposto que Lei complementar estabeleça critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais. Quanto à educação, temos, no já citado art. 211, que União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem organizar em regime de colaboração seus sistemas de ensino, cabendo à União, cf. § 1º, exercer, dentre outras, função redistributiva e supletiva, visando à equalização do ensino e um padrão mínimo de qualidade mediante assistência técnica e financeira aos demais entes da Federação. O art. 212, § 3º, também prevê a garantia de padrão de qualidade e equidade a nível nacional. E o art. 214 dispõe que o plano nacional de educação deverá articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e prever ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

Em suma, o objetivo de redução das desigualdades regionais é nota essencial da forma federativa brasileira. Nesse contexto, existe uma relação fundamental entre o regionalismo federativo e o princípio da igualdade, o qual, nas palavras do Prof. Bonavides (1998, p. 376), é “o centro medular do Estado social e de todos os direitos de sua ordem jurídica”. Assim, um adequado equilíbrio regional é condição necessária para uma efetiva con-

cretização dos direitos sociais fundamentais. Dito de outro modo, enquanto houver tão graves desequilíbrios de ordem socioeconômica entre as regiões do país, estaremos fadados a conviver em uma sociedade injusta e desigual, pois, se por um lado, a efetivação de direitos sociais implica em igualdade fática, por outro lado, a igualdade só se efetiva quando se tem, além da isonomia entre os cidadãos de determinada localidade ou região, também a isonomia entre os membros da comunidade política como um todo. A igualdade regional, portanto, é parte essencial do conteúdo da igualdade fática. Daí que a compreensão constitucional do princípio federativo pressupõe a igualdade regional como objetivo máximo do Federalismo brasileiro.

Isso não quer dizer, entretanto, que a pretexto de tentar-se reduzir desigualdades regionais, permita-se contrariar a própria Constituição, como acontece no caso dos incentivos fiscais relativos ao ICMS concedidos sem a celebração do devido acordo entre os estados-membros, conforme determina o art. 155, § 2.º, XII, “g”²⁰, CF 88. Tal inconstitucionalidade já é objeto, no STF, de proposta de súmula vinculante²¹. Portanto, é necessário observar que o Federalismo cooperativo e regional é construído e balizado na Lei Maior, isto é, tem toda a sua estrutura traçada no texto constitucional.

No dizer de Bercovici (2008, p.8): “o federalismo brasileiro, como sistematizado pela CF/88, impõe que os problemas regionais não sejam tratados separadamente do contexto nacional”. Interesses regionais e nacional estão profundamente entrelaçados em nossa estrutura federativa constitucional. Mais uma vez, na sólida lição de Bercovici (2008, p. 8): “o debate, portanto, não deve ser entre descentralização e centralização, mas qual descentralização e para que (e para quem) descentralizar, para que se evite o desequilíbrio das condições sociais de vida regionalmente”.

²⁰ CF 88, “Art. 155. [...] § 2.º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte: [...] XII - cabe à lei complementar: [...] g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados”.

²¹ Proposta de Súmula Vinculante nº 69: “Qualquer isenção, incentivo, redução de alíquota ou de base de cálculo, crédito presumido, dispensa de pagamento ou outro benefício fiscal relativo ao ICMS, concedido sem prévia aprovação em convênio celebrado no âmbito do CONFAZ, é inconstitucional”, cf. Edital do STF publicado em 12 de abril de 2012.

5. CONCLUSÕES

Ao fim das análises empreendidas neste breve e despretensioso estudo, fazendo-se a ressalva de que, dadas as suas limitações de escopo, questões importantes para o Federalismo não foram abordadas, como, p. ex., a estrutura do Poder Judiciário e o Senado Federal, intentamos, pois, formular algumas proposições à guisa de conclusão, sobre este princípio basilar da estrutura e organização do nosso Estado:

a) O conceito clássico de Federalismo, abstrato e apriorístico, não se aplica a nossa realidade político-jurídica e não resolve as questões conflituosas entre as esferas estatais, pois toda Federação é constituída em um contexto histórico-factual determinado e determinante, e a aplicação de uma teoria do federalismo só é possível quando situada no ambiente desses fatores reais que a condiciona(ra)m.

b) Na formação do Federalismo brasileiro dissociou-se a teoria federativa do mundo prático. Aplicou-se na Constituição de 1891 o modelo de federalismo norte-americano, ignorando-se nossa distinta realidade sócio-histórica. Produziu-se, então, uma adaptação darwiniana do Federalismo, com seus princípios originais severamente deturpados na corrompida estrutura oligárquica da Velha República. Assim, autonomia e participação reduziram-se a um lastimável jogo de trocas de apoio político.

c) A história institucional e constitucional brasileira produziu sucessivas mutações e adaptações em movimento alternado de centralização e descentralização, mas em sentido de continuada expansão dos mecanismos de cooperação e integração entre os entes federativos. Ao longo desse processo histórico foi-se construindo o modelo de Federalismo estabelecido e delineado na Constituição de 1988.

d) A Constituição de 1988 consagrou a estrutura federativa “tridimensional”, composta por União, Estados e Municípios, com a preponderância de mecanismos jurídicos de integração, coordenação e cooperação dos poderes públicos nas três esferas, tornando complexas as relações de autonomia e participação das entidades federadas.

e) O Município assume condição especial como ente federativo cujo espaço de poder político é propício à efetivação de importantes instrumentos da democracia participativa, como, v.g, o orçamento participativo e os conselhos gestores, o que tende a fortalecer o sentido de cooperação federativa e uma efetiva aplicação do princípio da solidariedade na esfera pública.

Vale dizer, a possibilidade de participação do cidadão e da sociedade civil no processo decisório do poder público tende a se tornar mais importante para a autonomia federativa do que o próprio poder dos governantes.

f) A centralização de poder da União é fator incontestável da forma federativa descrita na Constituição, contudo, a tendência de autoritarismo do ente central pode (e deve) ser obstado pela supremacia das normas constitucionais. Não se pode negar, nesse sentido, que seja constitucionalmente legítima, p. ex., a ação da União na regulação do piso salarial de professores do ensino básico, incluindo as regras para que haja efetividade e isonomia na aplicação do piso, inclusive, quanto à carga horária, e, do mesmo modo, a definição da forma de repartição dos *royalties* de petróleo, no modo que o Congresso Nacional entenda ser o mais equânime e solidário, pois, afinal, é a própria Constituição que determina tais competências da União.

g) No próprio texto constitucional estão as diretrizes de uma ação estatal que se adequa a essa centralização e, ao mesmo tempo, possibilite a Estados e Municípios uma participação efetiva nas políticas públicas mais importantes para a sociedade. Coordenação e cooperação são as características principais do Federalismo brasileiro. Políticas e ações integradas, planejadas em âmbito nacional, e postas em prática no âmbito regional e local, conforme previstas no texto constitucional, são fundamentais para o desenvolvimento econômico e social brasileiro.

h) A redução das desigualdades regionais é princípio vetor do Federalismo cooperativo e está intimamente associado à concretização de direitos sociais. A história evidencia que as imensas desigualdades regionais do nosso país sempre colocaram em xeque os postulados da teoria Federalista, e assim, o ideal de uma Federação plena em termos de autonomia sempre esteve distante de nossa realidade. Enfim, ao impor este objetivo, a Constituição reconhece a desigualdade e determina que nossa Federação seja conduzida politicamente da forma mais favorável à redução dessas desigualdades.

i) E, finalmente, a Constituição constitui o Estado brasileiro. Portanto, nem a Democracia, muito menos o Federalismo, podem contrariar a própria Constituição e, como princípios estruturantes do Estado, devem direcionar o agir político estatal no sentido de atingir os objetivos constitucionais e, por conseguinte, a efetividade dos direitos sociais. Para encerrar, podemos

apontar três princípios que alicerçam o nosso Federalismo, são eles: democracia participativa, solidariedade e igualdade.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira. Editora Hucitec, São Paulo, 1998.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral do Federalismo. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

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

_____. Dilemas do Estado Federal Brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

_____. (coord.). O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa. Revista Jurídica, Brasília, v. 10, n. 90, Ed. Esp., p.01-18, abr./maio, 2008.

BOFF, Leonardo. Ethos mundial: um consenso mínimo entre os humanos. Brasília: Letraviva, 2000.

BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. Curso de Direito Constitucional. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

_____. Teoria Constitucional da Democracia Participativa. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. Federalismo regional num país periférico. In: BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de; BEDÊ, Fayga Silveira (coord.). Constituição e democracia: estudos em homenagem ao Professor J.J. Canotilho. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. e ANDRADE, Paes de. História Constitucional do Brasil. 5. ed. Brasília: OAB Editora, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 25 jun. 2012.

_____. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Brasília, DF, 17 out. 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 30 jun. 2012.

R. Fac. Dir., Fortaleza, v. 34, n. 2, p. 217-246, jul./dez. 2013

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm>. Acesso em: 30 jun. 2012.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. Rio de Janeiro, 18 set. 1946. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm>. Acesso em: 30 jun. 2012.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937. Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm>. Acesso em: 30 jun. 2012.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 30 jun. 2012.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm>. Acesso em: 29 jun. 2012.

_____. Constituição Política do Império do Brasil de 1824. Rio de Janeiro, 22 abr. 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 28 jun. 2012.

_____. Emenda Constitucional n.º 17, de 2 de dezembro de 1980. Altera os artigos 23, 24 e 25 da Constituição Federal e da outras providencias. Diário Oficial. Brasília -DF. 1980.

_____. Emenda Constitucional n.º 23, de 1º de dezembro de 1983. Altera dispositivos da Constituição Federal. Diário Oficial. Brasília - DF. 1983.

_____. Emenda Constitucional n.º 27, de 28 de novembro de 1985. Altera dispositivos da Constituição Federal. Diário Oficial. Brasília - DF. 1985

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 4 maio 2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm >. Acesso em: 20 jul. 2012.

_____. Lei nº 16, 12 de agosto de 1834. Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império. Rio de Janeiro, 12 ago. 1834. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-16-12-agosto-1834-532609-publicacaooriginal-14881-pl.html>>. Acesso em: 28 jun. 2012.

_____. Lei nº 11.738, de 16 julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para

instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Brasília, 16 jul. 2008. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm >. Acesso em: 23 jun. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.167/DF. Brasília, DF, Diário da Justiça Eletrônico nº 093, de 21 de maio de 2009. Disponível em: < <https://www.stf.jus.br/portal/diarioJusticaEletronico/verDiarioEletronico.asp?numero=93&data=20/05/2009> >. Acesso em 26 jun. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.024/DF. Brasília, DF, Diário da Justiça de 22 de junho de 2007, p. 16. Disponível em: <http://www.abdir.com.br/jurisprudencia/jurisp_abdir_27_6_07_1.pdf>. Acesso em 26 jun. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 31.031 e 31.034. Brasília, DF, Notícias STF, em 5 de dezembro de 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=195448>>. Acesso em 26 jun. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. Edital de Proposta de Súmula Vinculante nº 69. Brasília, DF, Notícias STF, em 12 de abril de 2012. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4222438> >. Acesso em 20 jul. 2012.

CANOTILHO, J. J. GOMES. Direito constitucional. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.

CARVALHO, José Baptista de. A verdadeira história das capitanias hereditárias. São Paulo: J.B.C., 2008.

CORDEIRO JUNIOR, Manuel, 2008. A Federação brasileira e a co-existência da Justiça comum federal e estadual de primeiro e segundo graus. Dissertação de Mestrado. Universidade do Vale do Itajaí — Programa de mestrado acadêmico em ciência jurídica. Santa Catarina. Brasil.

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

_____. Elementos de Teoria Geral do Estado. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

GADAMER, Hans-Georg. Hermenêutica em retrospectiva - vol. II: A virada hermenêutica. Trad. Marco Antonio Casanova. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

HABERMAS, Jürgen. Direito e democracia: entre facticidade e validade, vol. II. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. A inclusão do outro: estudos de teoria política. Trad. George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.

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

JELLINEK, Georg. Allgemeine Staatslehre. 3. ed. Berlin, 1914.

JUCÁ, Roberta Laena Costa. A Constituição Brasileira de 1988 como Constituição Aberta - Aplicação da Teoria de Peter Häberle. Revista Pensar, Fortaleza, p. 181-186, abr. 2007. Edição Especial.

LASSALLE, Ferdinand. O que é uma Constituição. Leme-SP: CL EDIJUR, 2012.

LEAL, Hamilton. História das instituições políticas do Brasil. Brasília: Ministério da Justiça, 1994.

LIMONGI, Fernando Papaterra. "O Federalista": remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco (org.). Os Clássicos da Política. 14. ed. São Paulo: Ática, 2006.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. Os Artigos Federalistas. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. O município e a democracia participativa. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XI, n. 51, mar. 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5053>. Acesso em 13 jul. 2012.

MALUF, Sahid. Teoria Geral do Estado. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. "Rui e o Presidencialismo". In: MACHADO, Mário Brockmann; TORRES JUNIOR, Ivan Vernon Gomes (orgs.) Reforma Constitucional. Ciclo de Conferências Realizado em 1985 na Casa de Rui Barbosa. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 1997.

PROUDHON, Pierre-Joseph. Do princípio federativo. Trad. Francisco Trindade. São Paulo: Imaginário, 2001.

RABAT, Márcio Nuno. A Federação: Centralização e Descentralização do Poder Político no Brasil. Consulta Legislativa. Ago. 2002. Câmara do Deputados, Brasília, 2002.

RIBEIRO, Fávila. Direito Eleitoral. 5. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1998.

SANTOS, Benevenuto. Federalismo e Desenvolvimento Urbano. Cadernos Unifoa, Volta Redonda, ano 1, nº 1, jul. 2006. Disponível em: <<http://www.unifoa.edu.br/pesquisa/caderno/edicao/01/55.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2012.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: _____. (org.) Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2004.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

STRECK, Lenio Luiz. Hermenêutica Jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009.

_____. Verdade e Consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____; MORAES, José Luis Bolzan de. Ciência Política e Teoria Geral do Estado. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

TAPAJÓS, Vicente. O regime de capitanias hereditárias. São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1981.

WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas?. Opinião Publica [online]. 2008, vol.14, n.1, p. 65-95. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000100003> >. Acesso em 13 jul. 2012.

WAMPLER, Brian; e AVRITZER, Leonardo. The spread of Participatory Democracy in Brazil: From Radical Democracy to Participatory Good Government. **Journal of Latin American Urban Studies**, vol. 7, 2006.

