

---

## Federalismo brasileiro: a emergência de um redesenho institucional do modelo

*Brazilian federalism: the emergence of an institutional redesign of the model*

Maria Coeli Simões Pires<sup>1</sup>

**Resumo:** A federação é modelo de organização estatal complexa, inspirada na experiência norte-americana, firmada na ideia de condomínio de poder. O caso brasileiro – tradicionalmente ironizado como federalismo cordial –, marcado pela herança paternalista portuguesa, apresenta desequilíbrio nos vínculos relacionais entre os entes, não obstante a Carta Constitucional de 1988 tenha reafirmado a forma federativa e consolidado meios de descentralização e compartilhamento de competências. O artigo busca demonstrar que, embora tenha havido avanços significativos em termos de legitimação do federalismo no Brasil, a pirâmide invertida acentua limitações do modelo e gera retrocessos, tornando-se necessário reler a governança federativa estabelecida à luz da ideia de gestão democrática e eficiente, por meio de instrumentos qualitativos, especialmente na seara do Direito Constitucional, em vertente jurídico-dogmática.

---

1 Mestre e Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professora Adjunta de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Advogada. Secretária de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais de Minas Gerais.

**Palavras-chave:** Federalismo. Redesenho institucional. Constituição de 1988.

**Abstract:** The federation is a complex model of State organization, inspired by American experience, rooted in the idea of power condominium. The Brazilian case – traditionally derided as cordial federalism – marked by paternalistic Portuguese heritage, presents imbalances in the relational links between federal entities, despite the reaffirmation of federal way, the consolidation of decentralization means and the skills sharing established by Constitutional Charter of 1988. This paper demonstrates that, although there have been significant advances in terms of federalism legitimacy in Brazil, the inverted pyramid emphasizes the model limitations and generates setbacks, defining the need to reread federal governance under the idea of democratic and efficient management, using qualitative tools, especially on Constitutional Law area, based on juridical-dogmatic way.

**Keywords:** Federalism. Institutional redesign. Constitution of 1988.

### **Cidadezinha qualquer**

Casas entre bananeiras  
mulheres entre laranjeiras  
pomar amor cantar.

Um homem vai devagar.  
Um cachorro vai devagar.  
Um burro vai devagar.  
Devagar... as janelas olham.

Eta vida besta, meu Deus.

CARLOS DRUMMOND DE ANDRADE<sup>2</sup>

---

2 ANDRADE, 2002, p. 23.



## 1. Introdução

Na busca de uma metáfora ou de um quadro emblemático que pudesse vir em socorro da autora para introdução do tema, veio à baila uma cena da corte portuguesa no Brasil, a do beija-mão de D. João VI e D. Carlota Joaquina no Palácio do Rio de Janeiro.<sup>3</sup>

Registros históricos dão conta do rito de abertura do Salão Real, com banda de música, cortejo dos nobres em direção ao trono, solene e respeitosa curvatura do tronco e o ato reverencial mais expressivo, em que os nobres se ajoelham e beijam a mão do soberano, que a estende para

3 “Quando o sinal é dado para a abertura do Salão Real, a banda de musica da corte, no seu costume muito antigo, começa a tocar e toda a cena assume uma aparência muito imponente. Os nobres caminham em fila para dentro do salão, um após o outro, em passos lentos. Quando chegam a alguns passos do trono, inclinam-se profundamente. Em seguida, avançam mais um pouco, ajoelham-se e beijam a mão do soberano, que a estende para todos os seus súditos com ar verdadeiramente paternal. Feito isso, os nobres repetem a mesma homenagem em direção à rainha e a cada um dos membros da família real. Por fim, saem em fila pela outra porta, na mesma ordem que entraram” (APDG *apud* GOMES, 2007).

todos os súditos com ar paternal. A mesma homenagem é feita à rainha e a cada um dos membros da família real, tudo com imponência e pompa.

Resgata-se este painel para chamar a atenção para a herança cultural que inspira a organização do Estado e da governança no Brasil. De lá para cá, variam os figurantes, mas as cenas só se atualizam nos palácios da República.

De fato, o federalismo à brasileira, não por acaso, ironizado como federalismo cordial, apoiado na concepção de cordialidade de Sérgio Buarque de Holanda, entronizou, na esfera pública, a herança portuguesa afeita ao paternalismo, estendendo às relações públicas traços de tratativas privadas,<sup>4</sup> desequilibrando vínculos relacionais entre os entes, ruindo os pressupostos de legitimação e as matrizes de distribuição de competências.

## 2. Núcleo conceitual do federalismo e da governança federativa

Federalismo é o conjunto de fundamentos e critérios que caracterizam a forma de Estado que tem por lógica estruturante a organização descentralizada do poder estatal em unidades autônomas que conformam, no seu conjunto, o Estado soberano, apto ao diálogo internacional.

À luz do modelo norte-americano, a federação é organização estatal complexa, assentada sob a mesma base territorial e na concepção de um condomínio de poder no qual se reconhece a transmutação da independência de Estados em autonomia em favor da unidade do conjunto, numa representação dual.

À sua vez, a governança federativa expressa-se na relação de equilíbrio dessas autonomias e no *modus operandi*

---

4 HOLANDA, 1995.

dos atores na equalização do desenvolvimento em todo o território, com a participação ampla dos componentes federativos, perpassando institucionalidades, processos decisórios, sistemas administrativos e comunicacionais, tudo afeiçoado ao paradigma vigente.

### 3. Origem e evolução do federalismo brasileiro

O federalismo pátrio surge com a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1891 que, acolhendo a prescrição do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, adota a República como forma de governo e a federação como forma de Estado, decisão política que se “ ancorava nas antípodas de oligarquias fortemente antidemocráticas”, representadas pelos poderes locais, cuja formação tem suas raízes na Colônia<sup>5</sup> e se arrimava em razões de índole competitiva.

Conformando-se a partir do Estado Unitário, mas refletindo as influências das Revoluções Americana (1776) e Francesa (1789), eventos que marcaram o século XVIII difundindo a noção de Constituição e os anseios de liberdade, e inspirando-se na concepção americana, o federalismo brasileiro acaba por criar o Estado-Membro, que surge como construção exótica e artificial do constituinte e prossegue na história interna com insuperável *déficit* de legitimidade, o que repercute nas relações interfederativas e explica, parcialmente, a fragilidade da experiência interna, como se vê na linha de sua trajetória.

Sob o paradigma social, a Constituição de 1934 – inaugurando a 2ª República – plasmou, sob aspecto formal, o federalismo cooperativo. Cuidou de criar mecanismos de integração entre os entes federados, consignando arranjo normativo de acordos voltados para o desenvolvimento

---

5 OLIVEIRA, 1999, pp. 5-6.

das competências das diversas esferas de governo. A nova estratégia, desenvolvida com a intermediação do governo federal, vinha fazer face ao crescimento da atuação do Estado intervencionista, imprimindo novos traços à autonomia dos entes federativos. As soluções cooperativas não avançaram.

Aos rescaldos da ordem competitiva, num primeiro momento, e das dificuldades de implementação de um federalismo cooperativo, conforme idealizado em 1934, somaram-se, com a Carta de 1937, oriunda do golpe de Estado, nítidos constrangimentos, os quais desencadearam ou recrudesceram o processo de centralização no âmbito da União, mantendo-se o federalismo apenas no plano nominal, valendo destacar, do ponto de vista formal, o precedente normativo para a constituição de pessoa jurídica por iniciativa dos municípios, com o fim de viabilizar a execução compartilhada de ações voltadas para interesses comuns.

A Constituição de 1946 restaurou os princípios do federalismo cooperativo e a democracia, tendo sido esta interrompida em 1964. A Constituição de 1967, Carta Política do novo regime, embora conservando o federalismo como literalidade, contemplou significativa expansão dos poderes da União. E, nesse contexto, já sob a égide da Emenda Constitucional nº 1/1969, confirmando a tendência de desprestígio e fragilidade da democracia brasileira, a ditadura militar sustentou a hipertrofia do Executivo, neutralizando a independência dos poderes e as autonomias de Estados e Municípios.

O final dos anos 70 e os anos 80 foram marcados por fortes demandas oriundas dos entes subnacionais, no sentido de maior descentralização, culminando com a edição da Constituição da República de 1988, a introduzir, sob forte influência democrática, relevantes mudanças na arquitetura federativa do Brasil.

#### 4. O arranjo federativo da Constituição de 1988 e as macrotendências federalistas e de descentralização

Como o quadro recente de alterações do modelo brasileiro se situa no bojo das macrotendências federalistas?

A partir dos anos 80, o mundo vem assistindo a macrotendências de federalização de Estados – mediante a criação de entes subnacionais ou reforço do campo autônomo das esferas federativas já existentes – e de descentralização por meio de mecanismos diversos, movimentos que se reforçam com a queda do socialismo, com a ruptura da concepção desenvolvimentista do Terceiro Mundo, com a falência do Estado Social hegemônico e como contraparte do fenômeno da globalização.<sup>6</sup>

A descentralização assume variação peculiar em cada espaço-tempo, apresentando-se, sobretudo, na forma de técnica de arranjo político ou de (re)desenho institucional do modelo federativo em plano constitucional. Apresenta-se, também, como técnica de colaboração de caráter interfederativo na forma de delegação de poder, de transferência voluntária de encargos e prerrogativas por parte de um poder estatal hipertrofiado a outros menos aquinhoados.

Para além desses papéis, vislumbra-se a tendência de sua aplicação como técnica de fortalecimento do poder local, para proteção da identidade dos cidadãos na ordem global.<sup>7</sup> Essa macrotendência pode ser exemplificada por iniciativas como o ICLEI, associação democrática e internacional de

6 AFFONSO, 1999, pp. 29-30.

7 Segundo Stuart Hall, o movimento globalizatório apresenta duas tendências contraditórias: uma primeira relativa à autonomia nacional e outra à integração global. Afirma a existência de três possíveis consequências do

governos locais e organizações governamentais nacionais e regionais que assumiram um compromisso com o desenvolvimento sustentável. A iniciativa foi lançada em 1990 na sede das Nações Unidas em Nova Iorque por meio da criação do Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais.

Já sob o enfoque da teoria econômica, a descentralização pode ser feita para o mercado, como mecanismo alocativo de poder, de incorporação de métodos, alternativas e recursos privados. Sob a óptica da democratização da gestão, a estratégia de descentralização das decisões, assegurada pela participação do cidadão, é condição de equilíbrio da relação Estado-sociedade, conquanto não suficiente.

Em termos administrativos, representa alternativa de racionalização de meios, aproximação dos serviços de seus destinatários e de incremento da eficiência prestacional, por meio das diversas modelagens oferecidas pelo direito organizatório.<sup>8</sup>

No Brasil, a descentralização, a partir da federalização do Estado Unitário, é tratada ora como processo de reordenamento político-administrativo e reconfiguração do federalismo, ora no sentido de mecanismo democrático de acoplamento da esfera pública governamental com outros núcleos de poder; ou ainda como estratégia de delegação administrativa ou de cooperação negociada entre atores governamentais que se relacionam por meio de arranjos próprios. Verifica-se, igualmente, que ela ocorre ora por demanda dos entes subnacionais, ora por iniciativa da União.

---

processo sobre as identidades: as identidades nacionais se desintegram, como resultado do crescimento da homogeneização cultural e do “pós-moderno global”; as identidades nacionais e outras identidades locais serão reforçadas pela resistência à globalização; as identidades nacionais originárias serão substituídas por identidade híbridas (HALL, 2000).

8 MELO, 1999, p. 63.

Apesar de ganhar relevância no cerne do processo de descentralização da América Latina, a recente estratégia descentralizante, no Brasil, pelo menos na sua deflagração, é bastante peculiar: apresenta-se como alternativa para enfrentamento da crise econômica; reage ao regime autoritário, dando curso a forte movimento interno de democratização; opõe-se à concepção centralista da federação, numa intensa mobilização, que culmina com a reconfiguração institucional do federalismo, na Constituição de 1988, e explícita valorização do poder local.

O processo descentralizante alimenta-se, assim, de fatores endógenos e decorre diretamente de pretensões dos Estados e Municípios, especialmente no campo tributário, em face da emergência da crise econômica, pautando, ainda, em iniciativa de unidades subnacionais para criação de estratégia de afirmação, no bojo do processo interno de redemocratização, na década de 80.

Em meio à crise e no âmbito desse movimento político, o Estado central foi posto em xeque, prevalecendo a crença em que o trespasse de encargos e receitas da União Federal a Estados e Municípios era condição de fortalecimento do federalismo e de eficácia da atuação pública.

E a redemocratização de 1988, escandalizada com o sistema que buscava superar, forjou um modelo federativo de arquitetura emblemática. O constituinte originário consagrou a tríade federativa – União, Estado, Municípios, em um desenho exótico do constitucionalismo brasileiro e absolutamente excepcional no direito comparado – e, propugnando pela superação do patamar de materialização de direitos, estabeleceu mecanismos de integração dos cidadãos na política e na processualidade administrativa, como forma de garantir crescente legitimidade às decisões.

De fato, a Constituição de 1988 (arts. 1º, 3º e 18), sintetizando os anseios populares ou traduzindo a discursividade do processo, trouxe elementos novos de reconfiguração do federalismo, apresentando um arranjo *sui generis*, tendo em conta, sobretudo, o tratamento dispensado ao Município no artigo inaugural, pelo qual fez opção inequívoca a favor do fortalecimento do ente municipal: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]”.

Destoante do modelo tradicional desde a origem, a federação brasileira na Constituição de 1988 afasta-se, ainda mais, daquele parâmetro, sobretudo pelo radicalismo no tratamento do Município, mas, também, pelo desprestígio imposto ao Estado-Membro no concerto federativo. Soluções do federalismo, contudo, devem ser de otimização e não de radicalização, com disfunções severas.

## 5. Normas de repartição de competências no federalismo brasileiro

Uma leitura da Constituição, com foco no federalismo, identifica uma complexa teia normativa, arrematada pelo fio condutor do referido princípio organizatório, de caráter fundamental, constante no art. 1º, *caput*, e que se adensa por fundamentos e objetivos da República Federativa, nos termos dos incisos do mesmo artigo e do art. 3º e incisos, todos da referida Constituição.<sup>9</sup>

9 A trama normativa se desenvolve em dispositivos que disciplinam a organização do Estado na Constituição da República: Título III, notadamente arts. 18, 25, 29, 32, 33 e 34 – organização político-administrativa e autonomia; arts. 20 e 26 – bens; arts. 21, 22, 23 e 24 – competências; arts. 37 a 43 – Administração; arts. 34 e 35 – integridade da federação e exceções que autorizem intervenção, entre outras previsões e, ao final, o art. 60, § 4º, inc. I, que estabelece cláusula pétreia, fazendo intocável a forma federativa de

Nessa trama normativa, a partilha constitucional do poder político e administrativo dos entes federativos é feita segundo arranjo que associa múltiplos critérios de repartição.

Nesse sentido, o condomínio dos poderes estatais rege-se por competências privativas da União e residuais do Estado, com a possibilidade de que os Estados, também, recebam, mediante delegação da ordem central, parcela de poder originalmente atribuída àquela em caráter privativo (art. 22 da CR),<sup>10</sup> atribuindo-se ao município competências para o interesse local, originárias ou em caráter suplementar, e ainda competências comuns. Ressalta-se que a matriz de competências tributárias é específica.

A Constituição de 1988 reforça, sobretudo, soluções cooperativas mediante relações diretas entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, consoante o art. 23, parágrafo único,<sup>11</sup> dispositivo que enfatiza a cooperação interfederativa, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Acrescenta-se que o art. 241 prevê a competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

---

Estado.

10 Repartição de competências na Constituição da República de 1988: competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23 da CR); competências da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar concorrentemente (art. 24 da CR); competências enumeradas exaustivamente para a União (arts. 21 e 22 da CR); competência prevista indicativamente para Municípios, a partir do mote do interesse local e distendida pela possibilidade deferida ao Município para suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (art. 30 da CR); competências remanescentes para Estados e para o Distrito Federal (art. 25, § 1º, da CR).

11 “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

para disciplinar os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados. A Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, introduziu na ordem constitucional, com a nova redação do art. 241, a noção de gestão associada de serviços públicos, prevendo sua instrumentalização por consórcios públicos ou por convênio de cooperação. A providência foi reconhecida como potencializadora do federalismo cooperativo no Brasil.

## 6. O balanço dos entes da federação brasileira

A solução brasileira é, contudo, traída pela vocação centralizadora da União, não por enunciados constitucionais diretamente vertidos a tal propósito, mas por mecanismos com que a União é aquinhoadada, e que, pervertidos, arrimam a neutralização dos demais entes. Por outro lado, consagrando a índole radical do municipalismo simétrico, assenta-se, em verdade, em autonomia “nominal” desconcertante, não obstante a defesa vigorosa do municipalismo em diversos meios.

A partir dos movimentos da década de 80, o municipalismo passou a ser defendido sob enfoques diferentes e sobre bases ideológicas distintas: como contraponto da lógica centralizadora do federalismo nominal, na condição de *princípio democrático* e como *princípio de engenharia administrativa*, com vistas à construção da eficiência na prestação do setor público. Essas ideias, segundo Marcos André B. C. Melo, constituem o núcleo de sustentação do *consenso em torno da ideia do neomunicipalismo*.<sup>12</sup> A proposta de “valorização do poder local e de descentralização é o problemático consenso atual”.<sup>13</sup>

---

12 MELO, 1999, p. 65.

13 NUNES, 1996, p. 32.

O Estado-Membro, filho dileto da tradição de Madison, restou asfixiado. Ressai do quadro institucional o nítido desprestígio dessa instância, a verdadeira incógnita da trilogia federativa. O Estado-Membro é sumariamente penalizado com o quase banimento da concertação federativa. De fato, o Estado-Membro é minimizado na repartição de competências, em especial as legislativas, que ficam encantoadas. A análise superficial da tramitação legislativa, no âmbito das Assembleias Estaduais, dá mostras de que, excluídos os diplomas de natureza organizativa e administrativa, pouco sobra.

Por outro lado, o quadro atual aponta desafios imensos a partir das novas configurações de desenvolvimento territorial urbano, de pressões sociais e políticas, que demandam vigorosa atuação do Estado-Membro. Por fim, na Constituição, vingou a bandeira do fortalecimento da cidadania e da aproximação Estado e Sociedade pela via do Município.

Na prática, porém, a relação Estado-Sociedade estruturou-se mais pela vertente da cooptação que pela arquitetura emancipatória. A sustentabilidade democrática desenha-se mais na dimensão de plataformas eleitorais do que (re)estruturais. Está mais voltada para polarização ideológica do que para a construção ou incentivo ao pluralismo político libertador.

Desse modo, no seu conjunto, a federação brasileira revela, sobretudo, o sintoma persistente da dependência, na figura do que se pode definir como pirâmide invertida. A sorte de Estados e Municípios se desenha, em uma vertente, à régua e a compasso, nas mãos da União, sem que haja salvaguardas capazes de suportar a complexidade das relações engendradas por força da histórica cultura centralizadora e do federalismo cordial; em outra vertente,

pelas explícitas pautas de preferência ou negocismo. E, ainda, na vertente democrática, sujeitando-se as relações a forte mecanismo de cooptação.

Os Estados-Membros necessitam ser fortalecidos, enquanto deve ser revista a atuação da União em “política de ponta”. A cooptação dos Municípios e o esvaziamento dos Estados-Membros esmorecem os processos de autonomia, de construção democrática e de consolidação da cidadania.

## **7. Construção de agendas: reestruturando o equilíbrio federativo<sup>14</sup>**

### **7.1. Por um novo federalismo**

A Constituição de 1988 reiterou o modelo federativo entre nós e inovou ao transformar o Município em ente autônomo da Federação. Mas a verdade é que o federalismo brasileiro é anêmico e precário. A União concentra a maior parte dos recursos públicos arrecadados. Isso sem falar de suas prerrogativas de legislar que oneram e procrastinam, em muitos casos, a saída para inúmeras situações aflitivas da população nos estados e municípios.<sup>15</sup>

No contexto democrático pós-1988, a federação necessita ser consolidada. O fortalecimento das autonomias, a participação da sociedade civil e a qualidade da gestão pública são essenciais à regência federalista. Nesse sentido, um primeiro esforço há de se concentrar na resignificação da descentralização.

---

14 Marta Arretche, no artigo *Mitos da Descentralização: Mais Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas?*, ressalta que “a dinâmica do processo de descentralização (ainda em curso) está fortemente associada ao movimento, superposto no tempo, de construção de um novo equilíbrio federativo” (ARRETICHE, 1996).

15 ANASTASIA, 2011.

## **7.2. Os desafios da descentralização de políticas públicas e desigualdades e equalização regional *versus* dependência**

Segundo Fernando Luiz Abrúcio, os resultados positivos de descentralização fiscal-tributária – iniciada com a Emenda Passos Porto, em 1983, e consolidada na Constituição de 1988 – e as medidas de equalização regional não foram capazes de evitar o principal malefício da descentralização ocorrida durante a redemocratização brasileira, qual seja, a conformação de um “federalismo compartimentalizado”, em que não havia incentivos para o compartilhamento de tarefas e a atuação consorciada.

Tal quadro levou a União a assumir a descentralização, já demandada pelos entes subnacionais, como estratégia para se esquivar de seus encargos, por meio de atabalhoada transferência de responsabilidades. O processo de descentralização revelou, contudo, múltiplas dificuldades: ausência de planejamento adequado por parte da União das alternativas de transferência das atribuições; a impropriedade de métodos de implementação e de controle das medidas descentralizantes; as superposições e lacunas; as disfunções decorrentes de soluções massificadas; o desequilíbrio entre encargos e receitas e a insuficiência dos arranjos institucionais para darem suporte a diretrizes e práticas inovadoras de gestão.

## **7.3. Nova geopolítica do federalismo**

O Brasil apresenta peculiaridades e diversidades regionais que demandam tratamento diferenciado e emancipador da cidadania.

Recolhendo suplementos de Boaventura Santos no tocante à dimensão identitária do território – mais que chão –, pode-se afirmar que o território deve ser compreendido como o território usado e não como o território em si,<sup>16</sup> pelo que captar as diferenças e particularidades locais e regionais, perceber as questões estruturadas nessas dimensões, pelo veio do arcabouço federalista, é um desafio potencializador de soluções inovadoras.

Sabe-se que, no Brasil, o desequilíbrio entre as regiões do país e entre os entes subnacionais isoladamente considerados é o mais acentuado da América Latina, realidade que traz peculiares desdobramentos nos planos inter-regionais e intrarregionais, no bojo do federalismo brasileiro. Esse quadro de hierarquização de regiões e de Estados gera efeitos perversos sobre o federalismo, projetando permanente ameaça ao equilíbrio das relações.<sup>17</sup>

No bojo dos mecanismos de troca, com vistas à atenuação das desigualdades fiscais e econômicas inter-regionais, colocam-se, de modo paliativo, a destinação de recursos financeiros de regiões mais desenvolvidas para as de economia mais deprimida, os incentivos fiscais e parafiscais de caráter compensatório e, ainda, as transferências voluntárias para execução de determinadas políticas públicas.

Tais ações, contudo, em larga medida, se distanciam do propósito de equalização do todo, para se prestarem ao reforço da dependência de determinadas unidades em relação às mais poderosas e ao Governo central, notadamente pela manipulação política das transferências, ao influxo das pressões do sistema eleitoral. As regras do jogo federativo brasileiro incentivam os entes federados à competição

---

16 SANTOS, 2006, p. 13.

17 AFFONSO, 1999, p. 32.

desenfreada, no âmbito da chamada guerra fiscal, um dos indícios do anacronismo na federação brasileira.

As estratégias no plano político para a refundação do federalismo brasileiro, que não são ingênuas, passam, necessariamente, pela angustiosa tarefa de confrontar discursivamente dualidades como: autonomia decisória e economia; autonomia e sociedade; repartição de receitas tributárias *versus* obrigações prestacionais; concentração *versus* desconcentração de riqueza; negociismo *versus* autonomia.

O Estado democrático está a exigir um federalismo tridimensional, responsabilidades estendidas e governança compartilhada: um programa de refundação de suas bases com novas perspectivas institucionais para uma concertação discursiva que incorpore o Estado nas diversas esferas, o privado e o societal, com vistas ao justo e democrático desenvolvimento econômico e social do Brasil.

Conquanto a análise estratégica do federalismo deva levar em conta enfaticamente o plano da opção política, a dimensão jurídica oferece instrumentos de otimização da federação, que merecem ser trabalhados na perspectiva de materialização da força simbólica do arcabouço normativo. Sob o prisma constitucional, exsurtem:

a) as figuras institucionais do planejamento, gestão e financiamento e a matriz de competências-reponsabilidades, os assim chamados instrumentos institucionais;

b) os consórcios, convênios de cooperação, comitês verticais e horizontais interfederativos e as conferências no âmbito dos sistemas unificados; e

c) os instrumentos redistributivos: fundos de participação, políticas compensatórias, incentivos fiscais e equalização tributária.<sup>18</sup>

---

18 Robin Hood.

A história não é inerte e tampouco o é o Estado. Ocorre que há um absurdo descompasso entre o desenho institucional do federalismo brasileiro e a ordem fática das necessidades de atuação pública. Diante da nova geografia de atividades produtivas e da globalização, remarcam-se, nitidamente, a fragilidade e o anacronismo institucional do federalismo.

A reação que corresponde ao estado da arte é a prática da judicialização, é a lógica dos controles sobrepostos e invasivos, fazendo lembrar Benjamim Constant, tão caro a *El-Rei*. Seria o federalismo uma farsa – um faz de conta – ou teria algo de sustentável? A resposta passa pela pauta do fortalecimento institucional, necessário, mas não suficiente. Se é certo, porém, que essa discussão perpassa a reforma de dispositivos constitucionais, permanece o tema restrito à esfera do querer político e, noutra vertente, circunscrito a um discurso técnico-jurídico que precisa abrir janelas para a compreensão por parte de atores dos diversos campos de interface.

De igual modo, é relevante observar a necessidade de densificar o relacionamento institucional entre os poderes executivos de todas as esferas federativas: os poderes executivos permanecem relegados a um ambiente de desarticulação, já que o fio condutor perde-se pela lógica ideológico-partidária e pelas mediações da guerra fiscal. Somos instados, assim, a remodelar as relações propriamente institucionais em bases que se mantenham, na medida do possível, imunes às vicissitudes da ideologia e do partidarismo e que transcendam o jogo da cordialidade.

É certo que o ferramental federalista, já disponível pelo menos no plano nominal, abarca instrumentos que transcendem o colaboracionismo, quais sejam, instrumentos de gestão territorial, que variam desde figuras como

autarquias territoriais, arquiteturas de gestão das funções públicas de interesse comum das regiões metropolitanas, das microrregiões e das aglomerações urbanas. Ocorre, contudo, que resta muita perplexidade, notadamente no tocante a financiamento.

O nó górdio da federação brasileira, porém, está em encontrar, na ordem econômica, a justa medida da repartição de riquezas. Além da necessária equalização dos contenciosos federativos sobre a repartição das receitas, é relevante a rediscussão da matriz constitucional de repartição das competências tributárias como mecanismo potencializador da economia.

#### **7.4. Reconfiguração do modelo de tributação**

No bojo do federalismo vigente, estabeleceu-se a assunção de obrigações por Estados e Municípios sem a transferência dos recursos financeiros correspondentes “ao volume de responsabilidades que lhes foi repassado”:<sup>19</sup> “[...] a União, por meio de alterações constitucionais [...] ou infraconstitucionais, obteve a reconcentração de receita e afastou o sistema tributário vigente [...] dos ideais democráticos de fortalecimento do federalismo, de justiça e redistribuição da renda”.<sup>20</sup>

A concentração de receitas pela União e a administração pautada pelo receio de perda de capital político acentuaram a disparidade, de forma mais contundente, a partir de 1988. O processo de “desvinculação de gastos”, um complicador, tornou boa parte da receita não comunicável a Estados e Municípios, merecendo realce a prática das contribuições sociais como burla ao princípio federativo da repartição e,

---

19 ARAÚJO, 2000, p. 162.

20 DERZI, 1999.

na mesma linha, deve ser notada a ausência da previsão constitucional da instância de compensação.

Pela via da criação de contribuições sociais e tributos não sujeitos à divisão com Estados e Municípios e desvinculação das respectivas receitas, o governo federal recuperou plenamente sua capacidade fiscal, em prejuízo dos demais entes. Para tanto, impôs ao Brasil brutal aumento da carga tributária, que passou de 24% do Produto Interno Bruto, em 1991, para quase 36%.

## 7.5. Fundos de participação

O Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), principais mecanismos de repasse da estrutura arrecadatória brasileira, estão defasados, adotando critérios e coeficientes de repasse que não espelham os matizes de realidade de cada ente. Nessa linha, o Supremo Tribunal Federal, em 2010, considerou o atual cálculo do FPE inconstitucional e deu ao Congresso prazo até dezembro de 2012 para definir nova fórmula.<sup>21</sup>

O Ministro Gilmar Mendes, relator da ADI nº 875, em seu voto, definiu que o modelo de distribuição das receitas tributárias, adotado pela Constituição de 1988, por meio do

---

21 Ementa: Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI nº 875/DF, ADI nº 1.987/DF, ADI nº 2.727/DF e ADI nº 3.243/DF). Fungibilidade entre as ações diretas de inconstitucionalidade por ação e por omissão. Fundo de Participação dos Estados – FPE (art. 161, inciso II, da Constituição). Lei Complementar nº 62/1989. Omissão inconstitucional de caráter parcial. Descumprimento do mandamento constitucional constante do art. 161, II, da Constituição, segundo o qual lei complementar deve estabelecer os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados, com a finalidade de promover o equilíbrio socioeconômico entre os entes federativos. Ações julgadas procedentes para declarar a inconstitucionalidade, sem a pronúncia da nulidade, do art. 2º, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 3º, e do Anexo Único, da Lei Complementar nº 62/1989, mantendo sua vigência até 31 de dezembro de 2012.

fundo, almeja atenuar as disparidades entre as unidades da federação:

Em uma federação, é inaceitável que a distribuição desproporcional de recursos públicos inviabilize o atendimento de necessidades básicas das populações localizadas em Estados ou Municípios com escassa capacidade de arrecadação própria de tributos. Os sistemas de partilha e de transferências são, portanto, fundamentais para as finanças estaduais e municipais, devendo operar de forma redistributiva [...].<sup>22</sup>

Em seu voto, declarou ainda o relator a necessidade de revisões periódicas dos coeficientes para viabilizar a adoção de critérios sempre atualizados, em consonância com a realidade econômica dos entes federativos e a produção dos efeitos desejados para a distribuição de recursos.

## 7.6. Distribuição de *royalties*

A distribuição dos *royalties* relacionados às rendas do petróleo e de produtos minerários é tema de grande polêmica e carece de leitura sob a perspectiva federativa, especialmente diante da expectativa de tramitação do novo Código de Mineração, que substituirá o Decreto-Lei nº 227, de 1967. Do ponto de vista federativo, o debate a ser feito está relacionado à forma de repartição das receitas auferidas com a exploração mineral.

Hoje, os entes federativos fazem jus à Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM). A distribuição da compensação é feita na proporção de 12% para a União, 23% para os Estados e 65% para os Municípios, fazendo parte do cálculo dos *royalties* devidos pelas mineradoras o valor pago ao proprietário da superfície, ou seja, 50% do valor da CFEM.<sup>23</sup>

22 BRASIL, ADI nº 875.

23 MADRONA; NORONHA, 2011.

Quando comparados os valores da CFEM com os *royalties* do petróleo, chega-se à conclusão de que as discrepâncias são descabidas. Os valores recebidos a título de *royalties* do petróleo por parte dos Municípios exploradores são muito superiores. É necessário buscar um ressarcimento mais justo.<sup>24</sup>

Abordando-se a questão pela perspectiva das rendas do petróleo, “pode-se dizer que o grau de centralização é em função do peso do setor petrolífero na economia, de circunstâncias históricas e de fatores culturais por trás da definição dos princípios constitucionais em torno da propriedade sobre os recursos naturais”.<sup>25</sup>

A expectativa de aumento das receitas do petróleo com o pré-sal reforça a tendência de não apenas o Rio de Janeiro, concentrador de mais de 75% da receita de *royalties* e participações especiais de petróleo, mas também São Paulo, dois dos Estados mais ricos do país, ampliem sua vantagem em relação às demais unidades federativas, se as atuais regras de distribuição não forem alteradas.

Do ponto de vista “do desenvolvimento regional e da equidade do sistema federativo, é imperativo que se altere o modelo atual com vistas a impedir o aprofundamento das tensões federativas”,<sup>26</sup> especialmente para amenizar a guerra fiscal.

---

24 “Enquanto o estado do Rio de Janeiro, por exemplo, recebe de *royalties* do petróleo, algo em torno de R\$ 7 bilhões por ano, Minas Gerais, que é responsável por 50% da exploração mineral do Brasil, recebe apenas R\$ 250 milhões”. NEVES, 2011.

25 GOBETTI, 2011.

26 GOBETTI, 2011.

## 8. Considerações finais

Evoluindo a partir do modelo de Estado Unitário, o federalismo brasileiro, inaugurado no texto da Constituição Republicana de 1891, mediante exótica e artificial concepção da figura do Estado-Membro, prossegue na história interna com insuperável *déficit* de legitimidade e repercussão nas relações interfederativas.

Os contornos mais sofisticados do federalismo, depois de inaugurado no constitucionalismo brasileiro, estão na Constituição da República de 1934, que ampliou, em termos políticos e financeiros, a autonomia dos Municípios, e na Constituição de 1988, na qual o Município foi elevado à sua máxima expressão no concerto federativo.

Em 1988, a Assembléia Nacional Constituinte, reafirmando a forma federativa de Estado, inovou em relação aos Municípios ao lhes atribuir *status* de entes federativos. Simultaneamente, optou por estabelecer a descentralização das políticas públicas, mediante transferência de enorme soma de encargos aos Estados e Municípios e sinalização de novo compartilhamento de receitas tributárias.

O quadro histórico e conjuntural do federalismo brasileiro mostra potencialidades e dificuldades que, em última análise, evidenciam a tensão entre descentralização e recentralização. Hoje existe no Brasil um cenário de forte e até dramático desequilíbrio entre a geração de receita e as responsabilidades dos Estados e Municípios.

Em lugar de obedecer à letra e ao espírito da Constituição federal, a União colocou em marcha um processo de concentração de receitas, semelhante àqueles rejeitados no passado, registrando-se, ao mesmo tempo, a pressão pela transferência de agigantados encargos aos Estados-Membros e Municípios, o que se agrava com o

crescimento das demandas por serviços públicos.

Apesar dos avanços dos últimos anos, a pirâmide de um federalismo invertido – no qual a União centraliza e controla a maior soma de recursos, enquanto Estados e Municípios carecem dos meios básicos para cumprir sua missão – tem feito com que essas conquistas recentes não se realizem de forma plena.

A oscilação entre centralismo e federalismo, compressão e descompressão das competências, está presente em quadras temporais diversas. Na República-Velha, embalada pelos marechais; no Estado Novo, no liberalismo de Minas Gerais; no regime militar, na redemocratização. O centralismo está presente, paradoxalmente, na aparente descentralização que proclama a federação de Municípios, que mais se escravizam aos grilhões da União, enquanto se desconsidera o Estado-Membro.

Na mesma linha, o modelo constitucional de competências concorrentes, se quis preservar algum fraternalismo entre entes federados ou criar alguma redundância em áreas sensíveis, conseguiu mesmo foi instituir um ambiente de atuação aleatória ou evasiva dos entes, carentes de coordenação num cenário em que se tergiversa com as responsabilidades, corteja-se a popularidade, transige-se com a conveniência e se dá lugar ao jogo de culpas que só sacrifica a cidadania. À ordem sucede-se a anarquia do alvedrio e do oportunismo, enquanto os governantes se expõem como autênticos malabaristas.

Hoje, passar a limpo o arranjo federativo não significa simplesmente atacar ou cobrar posições, mas reconhecer, com coragem e responsabilidade, que o modelo atual se esvaiu e tem nos levado a reincidentes retrocessos, incompatíveis com a gestão democrática e a conquista da eficiência do setor público.

Retome-se a *metáfora inaugural*: o beija-mão de D. João VI e Carlota Joaquina – cordialidade. Para o encerramento, outras representações vêm à baila – e agora, sem cordialidade: a da quebra do pires no Congresso Mineiro de Municípios e, em outra tela, a da mãe que assume a vocação do paternalismo, passa pito e neutraliza, com o dedo em riste, qualquer reação que se esboce em uma das cenas que só atualizam o ritual do beija-mão.

## Referências

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

AFFONSO, Rui de Britto A. A federação na encruzilhada. In: *Revista Rumos: os caminhos do Brasil em debate*, v. 2, pp. 29-38, 1999.

ANASTASIA, Antônio Augusto Junho. *Plano de governo 2011-2014*. Disponível em: [http://www.ibedess.org.br/imagens/biblioteca/819\\_Anastasia.pdf](http://www.ibedess.org.br/imagens/biblioteca/819_Anastasia.pdf). Acesso em: 15 mai. 2012.

ANDRADE, Carlos Drummond de. Alguma poesia. In: *Poesia completa*. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2002.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Descentralização das políticas públicas no Brasil: um destaque para a descentralização das políticas de apoio à reforma agrária. In: SOUZA, Aldemir do Vale; MOUTINHO, Lúcia M. Góes (orgs.). *Os desafios das políticas públicas diante da crescente importância do poder local*. Recife: Sapiendo, pp. 145-174, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário oficial da União*. Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>

ccivil\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 26 abr.2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 875. Rel. Min. Gilmar Mendes. In: *Diário de Justiça Eletrônico*. Brasília, 30 abr. 2010.

DERZI, Misabel de Abreu Machado. Reforma tributária, federalismo e estado democrático de direito. In: *Revista da Associação Brasileira de Direito Tributário*, ano 2, n. 3, maio/ago. 1999.

FERREIRA, Paulo Brum. O modelo federativo brasileiro: evolução, o marco da constituição de 1988 e perspectivas. In: *Subsidiariedade e fortalecimento do poder local*. Konrad Adenauer Stiftung. Representação no Brasil. São Paulo: Centro de Estudos, 1999.

HALL, Stuart. *A identidade cultural na pós-modernidade*. Trad. Tomás Tadeu da Silva e Guacira Lopes Louro. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

GOBETTI, Sérgio Wulff. Federalismo fiscal e petróleo no Brasil e no mundo. *Texto para Discussão n. 1669*. Rio de Janeiro: IPEA, out. 2011.

GOMES, Laurentino. *1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil*. São Paulo: Planeta, 2007.

MADRONA, Ricardo; NORONHA, Luiz Felipe. O novo Código de mineração e os *royalties*. In: *Observatório de In-*

*formações Municipais*, 2011. Disponível em: [http://www.oim.tmunipal.org.br/?pagina=detalhe\\_noticia\\_id=29092](http://www.oim.tmunipal.org.br/?pagina=detalhe_noticia&noticia_id=29092). Acesso em: 15 mai. 2012.

MELO, Marcos André B. C. de. O município na federação brasileira e a questão da autonomia. In: *Subsidiariedade e fortalecimento do poder local*. Konrad Adebauer Stiftung. Apresentação no Brasil. São Paulo: Centro de Estudos, 1999.

NEVES, Aécio: Nova legislação mineral trará mais recursos para estados e municípios mineradores. In: *PSDB de Minas Gerais*, <http://blog.psdb-mg.org.br>. 03 nov. 2011.

NUNES, Edson. Poder local, descentralização e democratização: um encontro difícil. In: *São Paulo em perspectiva*, v. 10, pp. 32-39, 1996.

OLIVEIRA, Francisco de. A federação desfigurada. In: *Revista Rumos: os caminhos do Brasil em debate*, v. 2, pp. 4-11, 1999.

SANTOS, Milton. O dinheiro e o território. In: SANTOS, Milton *et al.* *Territórios, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

---

*Recebido em 16/08/2012.*

*Aprovado em 08/02/2013.*

**Maria Coeli Simões Pires**

Faculdade de Direito da UFMG

Avenida João Pinheiro nº 100

Centro, Belo Horizonte, MG

30130-180 BRASIL

*E-mail:* [maria.coeli@casacivil.mg.gov.br](mailto:maria.coeli@casacivil.mg.gov.br)

