



DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL

Lucas Reis Verderosi

Graduado e Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo
Procurador do Município de São Paulo e Advogado

O ESTADO FEDERAL COMO CRIAÇÃO NORTE-AMERICANA

- ▶ Desconsideradas as remotas experiências gregas (ligas de Delos e Peloponeso) ou Helvética (confederação dos cantões suíços), a teoria federalista propriamente dita tem origens com KANT, na obra *Paz Perpétua*, e com HAMILTON, JAY e MADISON, em *The Federalist*.
- ▶ Em ambos, evidencia-se a finalidade pragmática de acomodar “soberanias” em aglutinação centrípeta, a garantir a coexistência, respectivamente, de Estados soberanos (federação mundial para buscar a paz entre os povos) ou ex-colônias autônomas (Estado federal concebido na Convenção de Filadélfia, em 1787, após o fracasso dos Artigos da Confederação)

- ▶ “Os ensaios do *Federalist*, que Hamilton publicou entre 1787 e 1788, em colaboração com Jay e Madison, para sustentar a ratificação da Constituição federal americana, nos oferecem a primeira e uma das mais completas formulações da teoria do Estado federal.”

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**, vol.1. Brasília: Unb, 2010, pp. 478-482.

CONFEDERAÇÃO x FEDERAÇÃO

- ▶ “A diferença fundamental entre a união de Estados numa confederação ou numa federação está na base jurídica. Na confederação os integrantes se acham ligados por um tratado, do qual podem desligar-se a qualquer momento, uma vez que os signatários do tratado conservam sua soberania e só delegam os poderes que quiserem e enquanto quiserem. Bem diferente é a situação **numa federação**, pois aqui **os Estados que a integram aceitam uma Constituição comum e, como regra, não podem deixar de obedecer a essa Constituição e só têm os poderes que ela lhes assegura**” Dallari, Dalmo de Abreu. O Estado Federal. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 21.
- ▶ Em 1861, onze Estados americanos declararam a secessão, inaugurando uma Guerra Civil. Este conflito durou até 1865 e, ao final, consolidou a Federação Norte-Americana .
- ▶ **Soberania do Todo** (União) e **Autonomia das Partes** (Estados)

CARACTERÍSTICAS PRICIPAIS DO ESTADO FEDERAL

- ▶ **COMPETÊNCIAS PRÓPRIAS E EXCLUSIVAS**
- ▶ **AUTONOMIA FINANCEIRA DA UNIÃO E DOS ESTADOS**
- ▶ **DESCONCENTRAÇÃO DO PODER POLÍTICO**

Dallari, Dalmo de Abreu. O Estado Federal. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019

DESCONCENTRAÇÃO DO PODER POLÍTICO

- ▶ A desconcentração do Poder Político difere da mera descentralização administrativa, que pode ser encontrada em Estados Unitários.
- ▶ Na desconcentração do poder político, cada Estado organiza seu governo, escolhe os governantes, estabelece prioridades, tem fontes de renda, elabora leis e desempenha as atribuições de sua competência, sem possibilidade de interferência indevidas.

AUTONOMIA FINANCEIRA DA UNIÃO E DOS ESTADOS-MEMBROS

“Quando se criou o Estado Federal houve a preocupação de assegurar recursos próprios e permanentes à União, para que esta pudesse desempenhar com eficiência suas atribuições, que não se limitavam ao atendimento das emergências de guerra, mas incluíam também inúmeros serviços de interesse geral e permanente. Foi, então, reconhecida uma competência tributária própria para a União e para os Estados. **Com o passar do tempo o problema financeiro mudou de característica**, pois, além de ter competência exclusiva para cunhar moeda, a União ficou com o controle do sistema bancário e ampliou seu poder tributário, passando a ser dos Estados-membros o problema de obter recursos suficientes para o desempenho de suas atribuições”

Dallari, Dalmo de Abreu. O Estado Federal. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 28.

COMPETÊNCIAS PRÓPRIAS E EXCLUSIVAS

- ▶ Imprescindível distribuição equilibrada das competências: garantir a Autonomia de cada centro de poder, sem prejudicar a eficiência de cada um deles.
- ▶ À União, devem incumbir matérias de interesse geral da Nação, relativas ao conjunto federativo, restado ao entes regionais e locais as matérias de interesse preponderantemente local, onde se supõe serão tratados com mais eficiência e propriedade. Essa regra foi inicialmente fixada pelos federalistas do século XVIII, permitindo flexibilidade e exigindo interpretação dinâmica dos dispositivos constitucionais.
- ▶ Deve haver enumeração das competências na própria Constituição, estabelecendo-se a quem pertence a competência residual ou remanescente, *i.e.* competências não enumeradas.

➤ Segundo Bernard Schwartz o federalismo dual seria o “complemento necessário” à doutrina econômica e social do *laissez-faire*, refletindo o máximo de descentralização política e um mínimo de intervenção do Estado.

SUPERAÇÃO DO FEDERALISMO DUAL

- A distribuição dual de competências foi sofrendo modificações e aperfeiçoamentos na própria jurisprudência da Suprema Corte, vindo a serem incorporados os conceitos de poderes implícitos (caso *McCulloch vs Maryland*) e chegando a ser superado o federalismo dual, com as mudanças jurisprudenciais ocasionadas em 1937, a partir dos julgamentos das políticas estatais do New Deal (e.g. caso *Poultly vs EUA*).
- Após 1937, inaugurou-se um processo de centralização operado pela jurisprudência da *Supreme Court*, dimanado principalmente da competência da União para regular o comércio interestadual.

- ▶ O crescimento do intervencionismo econômico e social do Estado - em divórcio com o liberalismo econômico do século XIX - resultou do processo histórico pela qual passou o mundo nas primeiras décadas do século XX (i.e. revoluções industriais, ascensão do socialismo na Rússia, depressões econômicas, *New Deal* e guerras mundiais, consideradas guerras totais). **A consequência foi a hipertrofia do poder central.**

FEDERALISMO À BRASILEIRA – ORIGENS E ‘IMPERATIVO LÓGICO’ – O PROBLEMA DA DISSIMETRIA

(FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, Lições de Direito Constitucional, Ed. Saraiva Jus, 2017, p. 333)

- A federação brasileira tem origem centrífuga. Mas, por sua grande concentração de poderes na União, é uma federação fortemente centrípeta.

- Segundo o Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, o federalismo brasileiro, inaugurado pelo decreto n. 1 de 1889, é decorrência de dois imperativos lógicos que já haviam sido debatidos na fracassada constituinte de 1823:
 1. Extensão territorial aliada à dificuldade de comunicação entre as províncias;
 2. Conveniência política de instituir polos governamentais autônomos e, assim, criar freios e contrapesos contra a hegemonia da capital.

“No campo das competências concorrentes (art. 24), em que a ela caberia apenas editar ‘normas gerais’, **na prática o direito federal tem regulado quase por inteiro as matérias aí inscritas, com a benevolência do Supremo Tribunal Federal.** Assim, a vida de todos os dias do cidadão brasileiro está sujeita essencialmente à legislação federal. Não é, por isso, de se estranhar que eventuais litígios acabem objeto dos tribunais federais, quando não chegam ao Supremo Tribunal Federal.”

(FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, Lições de Direito Constitucional, Ed. Saraiva Jus, 2017, pp. 338-339.)

- Segundo o Professor Ferreira Filho, o Brasil sempre teve seu desenvolvimento, econômico e sociocultural, marcado pela dissimetria entre as diferentes regiões do país.
- A Constituição de 1891, tendo ignorado essa realidade e instituído uma Federação de igualdade absoluta entre todos os Estados, deu causa à perpetuação dessa característica atávica, visto que iguais fontes tributárias não poderiam atender a circunstâncias de vida tão díspares, tendo em vista a diferença de volume de recursos disponíveis.
- Explica Ferreira Filho que o resultado disso foi a “causação circular cumulativa” (cumulative causation - Gunnar Myrdal), que pode ser positiva ou negativa: positiva para os Estados que gozavam de recursos próprios para oferecer à comunidade melhores serviços públicos e negativa para os demais.
- A consequência nefasta dessa dissimetria, conclui o Professor, é a centralização.

“Isso se torna evidente quando, para corrigir as desigualdades regionais, não se levam em conta as dissimetrias em nome da igualdade, mas se concentram atribuições e recursos nas mãos do poder central. (...) Este processo de centralização, justificado pela redistribuição de recursos, já é nítido com a Constituição de 1934, apresentado como federalismo cooperativo. E, de Carta em Carta, vem se acentuando (...) a constituição vigente nisso não discrepa das anteriores, nem inverte a tendência`. À União cabe hoje tudo que é de importância. O pouco que resta aos Estados é condicionado pelas normas gerais, pelas diretrizes e bases e outras fórmulas que lhe dão a direção de todos os setores da vida nacional (...) a repartição de recursos financeiros (...) ‘enriquece’ a União, em face dos Estados e Municípios (...) redistribui aos demais entes federativos por ‘transferências’ ou ‘partilhas’ (...) sem os quais tais entes não raro ficariam reduzidos à indigência.”

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Lições de Direito Constitucional*, Ed. Saraiva Jus, 2017, pp. 345-346.

- ▶ O Professor Ferreira Filho vale-se do exemplo das Superintendências, criadas sob a égide da Constituição de 1946, cujo desiderato era a aceleração do desenvolvimento nacional e redução da desigualdades regionais. Cita o exemplo mais conhecido, SUDENE, que dispunha de recursos que superavam a soma dos recursos dos Estados abrangidos por ela, recursos esses geridos e comandados pelo poder central.
- ▶ **Celso Furtado**, no entanto, explica as razões que motivaram a escolha da centralização da gestão dos recursos: tratava-se de verdadeiro “*by-pass*” das oligarquias locais, maneira encontrada para tentar evitar que as divisas fossem distribuídas de maneira improba ou pouco eficiente. ➡ A seca de 1958 e a “indústria da seca”

- ▶ A severa seca de 1958 resultou no aumento do desemprego rural e da miséria, bem como no êxodo da população nordestina, e contribuiu decisivamente para a criação do órgão no governo JK. Ademais, uma série de denúncias revelaram os escândalos da "indústria das secas": corrupção na administração das verbas federais e das frentes de trabalho contra a seca, construção de açudes nas fazendas dos "coronéis", falta de acesso dos pequenos agricultores à irrigação, entre outros.
- ▶ Ou seja, o latifúndio e seus coronéis – a oligarquia agrária nordestina – haviam capturado o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), fundado em 1945, da mesma forma como anteriormente tinham dominado a Inspetoria de Obras Contra as Secas, de 1909.

- Nas palavras do próprio Celso Furtado (*A Fantasia Desfeita*, p. 52):

“Kubitschek também compreendeu que não se tratava de criar mais um órgão burocrático. O que se tinha em vista era uma mudança estrutural no aparelho administrativo federal, no que dizia respeito à sua atuação direta ou indireta no Nordeste. Os investimentos do governo passariam a articular-se em função das diretrizes de um plano diretor plurianual. A execução, sempre que possível, estaria descentralizada, sem que isso quebrasse a unidade de propósito do conjunto, a qual seria obtida fazendo-se com que os principais órgãos estivessem representados no conselho deliberativo da agência de planejamento.”

- A SUDENE na Ditadura Militar: mudanças na atuação e nos objetivos da autarquia

ESTRUTURA E PROCESSO DO “CORONELISMO”

- RESULTADO DA SUPERPOSIÇÃO DE FORMAS DESENVOLVIDAS DO REGIME REPRESENTATIVO A UMA ESTRUTURA ECONÔMICA E SOCIAL INADEQUADA
- MANIFESTAÇÃO DA ATÁVICA HIPERTROFIA DO PODER PRIVADO (PROPRIEDADE DE TERRA ENTRE OS FATORES DE LIDERANÇA POLÍTICA) EM COEXISTÊNCIA COM REGIME POLÍTICO DE EXTENSA BASE REPRESENTATIVA
- SISTEMA BASEADO NA SITUAÇÃO DE DEPENDÊNCIA DO ELEITORADO RURAL, QUE TEM COMO CONSEQUÊNCIA O MANDONISMO, O FILHOTISMO, FALSEAMENTO DO VOTO E A DESORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS LOCAIS

Autonomia Municipal e Coronelismo

(LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto – O município e o regime representativo no Brasil*. 4ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.)

- ▶ Victor Nunes LEAL (2012), escrevendo após a Constituição de 1946, marcadamente municipalista, aponta para o fato de que nosso federalismo nasce com um **defeito congênito de concentração de poderes**, tanto no âmbito nacional como provincial.
- ▶ O subterfúgio do qual se valiam os juristas que idealizaram nosso modelo era o de que o fortalecimento dos Estados, respaldado pela tradição que vigorara na presidência das províncias, também serviria de mecanismo impediante da formação de oligarquias locais.
- ▶ O resultado, aponta o autor mineiro, foi que os governadores, eles mesmos, tiveram horizonte livre para criarem suas próprias oligarquias locais, a partir do “sistemático amesquinamento do Município” (LEAL, 2012, p. 59)

“A concentração do poder em nosso país, tanto na ordem nacional como na provincial ou estadual, processou-se através do enfraquecimento do município. Não existe a menor contradição nesse processo. É sabido que o poder central, na Monarquia, não mantendo relações com o município senão para o tutelar, assentava sua força política no mando incontrastável exercido pelos presidentes de província, delegados de sua imediata confiança. **Conseqüentemente, o próprio poder central se consolidou através de um sistema de concentração do poder provincial, isto é, pelo amesquinamento dos municípios.** Não seria, pois, de estranhar que as províncias e, mais tarde, os Estados, quando procuraram reunir forças para enfrentar o centro, continuassem a utilizar o mesmo processo. **Aliás, a tutela do município tinha em seu favor o peso da tradição.”**

“Para que o processo se desdobrasse por essa forma, o bode expiatório teria de ser inevitavelmente o município, sacrificado na sua autonomia. Entre nós, tanto o Executivo como o Legislativo e o Judiciário federais favoreceram a concentração de poder nos Estados à custa dos municípios. **Aliás, a simples ideia de que os municípios, deixados à sua livre determinação, acabariam nas mãos de oligarquias locais — que se manteriam, em caso de contestação, pelo suborno e pela violência — conduzia muito naturalmente à conclusão de que era preciso dar ao Estado os meios de impedir aquela possibilidade. Porém o que costuma passar despercebido é que o governo estadual, habitualmente, não empregava tais instrumentos contra os amigos; só os utilizava contra os adversários.** (...) Assim se vê como os **nossos juristas-idealistas, que pretendiam limitar o poder dos municípios para impedir as oligarquias locais, acabaram dando aos governadores os meios de que se serviram eles para montar, em seu proveito, essas mesmas oligarquias locais, fundando, assim, as oligarquias estaduais que davam lugar, por sua vez, a esta outra forma de entendimento — entre os Estados e a União, que se conhece em nossa história por “política dos governadores”.** (...) As considerações precedentes parecem deixar fora de dúvida que o nosso federalismo se tem desenvolvido à custa do municipalismo: o preço pago foi o sistemático amesquinamento do município.”

ESTADO FEDERAL: DEMOCRACIA OU ALIANÇA DE OLIGARQUIAS

(Dallari, Dalmo de Abreu. O Estado Federal. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019).

- Organização Federativa de Estado é incompatível com ditadura (Alemanha de Hitler, Brasil de Vargas e da Ditadura Militar – “*Federalismo de Integração*” eufemismo de Buzaid, Argentina de Perón).
- Federalismo não é, porém, garantia de democracia, a despeito de alguns teóricos assim o considerarem (e.g. Daniel Elazar, em *The Role of Federalism in Political Integration*, em que diferencia “não centralização” e “descentralização”, tal que este último corresponde ao “princípio federativo”, sem hierarquia no sistema).
- Descentralização (descentralização de centros de Poder) x Desconcentração (mera delegação de funções executórias)

Ausência de hierarquia no sistema federativo: regra absoluta?

- ▶ Em determinadas circunstâncias, prevalece naturalmente o Poder Central: guerras, segurança nacional, imperativos de desenvolvimento econômico, etc.
- ▶ Na Constituição de 1988 a supremacia do Poder Central é prevista de modo **indireto**, através da fixação de competências.
- ▶ Para Raul Machado **HORTA** (1996, p. 220), o **federalismo cooperativo, evolução do federalismo dual, tende a equilibrar a distribuição de poder**: *“Há uma relação ontológica entre o federalismo de equilíbrio e o federalismo cooperativo. A relação entre federalismo, de modo geral, e cooperação surge na etimologia da palavra federal, que deriva de foedus: pacto, ajuste, convenção, tratado, e entra na composição de laços de amizade, foedus amicitiae.”*
- ▶ **ZAGO** (2016, pp. 97-98), entretanto, destaca o que ela considera **dois erros de premissa de HORTA**, quais sejam: **(i) o modelo alemão** conduziu a uma intensa centralização federativa - chegando-se a falar em **“Estado Federal-Unitário”** – e, por isso, tem sofrido extensas reformas ao longo dos anos; e **(ii) a competência concorrente** não é um mecanismo hábil a promover o equilíbrio federativo, porquanto enseja problemas de difícil solução e **tende a ocasionar centralização de poderes na União**.

Supremacia através dos Partidos

(Dallari, Dalmo de Abreu. O Estado Federal. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 96)

- ▶ O Sistema Eleitoral Partidário pode afetar o funcionamento do mecanismo federativo.
- ▶ Há **situações mais extremas**: predomínio completo no plano federal e nos Estados-membros de **um só partido**, e.g. México. Há também **situações menos extremas**: **partido muito forte em âmbito nacional**, ocasionando vinculação partidária e predomínio do governo federal e, conseqüentemente, “hierarquia de fato”, e.g. Índia.
- ▶ Mesmo na hipótese de **alternância frequente no poder**, há predomínio do federal sobre o estadual ou municipal **quando o governo de ambos está nas mãos do mesmo partido**, uma vez que a natureza das atribuições entregues à União gera nos líderes políticos e governantes, a impressão de serem mais importantes, inclusive pelo espectro territorial mais amplo, também propiciando “hierarquia de fato”.

Democracia ou aliança de oligarquias

- A **pluralidade de centros de poder** político na organização federativa também pode ser **apenas formal** quando ocorre uma “**aliança de oligarquias**”.
- Ainda que se esteja diante de um Estado Federal, infenso a regimes ditatoriais por definição, em que os Estados-membros acatam a autoridade de um governo federal, sendo-lhes reservada autonomia em sua tríplice forma (política, financeira e administrativa), quando se penetra o interior de cada Estados-membro constata-se o **predomínio de oligarquias opostas à democracia, ainda que suas formalidades sejam atendidas**.
- No Brasil, ainda hoje, em muitos Estados-membros, há famílias que exercem dominação política, econômica e social. Há eleições, sufrágio universal e periódico, debaixo, porém, da vigilância e controle dos oligarcas, perenizando famílias ou grupos políticos no poder, ocasionando baixo nível econômico e de desenvolvimento humano.

- A manutenção dos baixos índices de desenvolvimento nestes locais propicia a preservação de comanda nas mãos destes grupos oligárquicos, de modo que eventuais divisas recebidas do governo federal não são empregadas de maneira mais efetiva para a consecução dos serviços públicos, mas sim de modo que favoreça econômica e politicamente aqueles grupos de poder.
- Nesse hipótese, conclui Dallari (p. 99), “o **federalismo favorece o predomínio das oligarquias** (...) resguardada ampla autonomia para os governos (...) sobre prioridades, bem como sobre a destinação e o modo de aplicação dos recursos (...) ironicamente, são os próprios oligarcas que fazem o controle da aplicação”.

Conclui o Professor DALLARI (p. 101-102) que:

*“Isso não quer dizer que o federalismo seja inconveniente para a democracia ou, menos ainda, que sirva apenas para acobertar oligarquias. Na realidade a **fórmula federativa poder ser um instrumento importante na construção e manutenção de um sistema democrático. Só o fato de ser incompatível com a ditadura já recomenda o federalismo***

*É preciso, isto sim, que os defensores do federalismo não acreditem demais em suas virtudes e **não pensem que a simples adoção de estruturas federativas é suficiente para que haja democracia.** Com a consciência de que existem riscos que são inerentes ao federalismo, e que ele pode ser não mais do que uma aliança de oligarquias, é preciso pensar em complementos do sistema e mecanismos de controle que assegurem o caráter democrático de toda a federação e de cada unidade federada.”*

CONCLUSÃO

O dilema federativo brasileiro

1. De um lado, o Federalismo Cooperativo seria justificado pela necessidade de um Estado intervencionista, voltado para implementação de políticas públicas, dado que se desconfia, dado o histórico nacional, que as esferas subnacionais - os municípios em sua maioria - não teriam capacidade e/ou garantia de probidade para a consecução de políticas pública e o manejo adequado do erário.

(Vide BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 56-57 e Dallari, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 99.)

Nesse sentido, Marta T. S. Arretche, em seu “POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: descentralização em um Estado federativo”, defende que:

“No Brasil, **há municípios cujos atributos estruturais lhes permitiriam assumir a gestão de políticas sociais sem incentivos** derivados de estratégias de indução advindas dos níveis mais abrangentes de governo. Nestes casos, estratégias de indução podem até mesmo ser desnecessárias. **Mas, a grande maioria dos municípios brasileiros caracteriza-se por baixa capacidade econômica, expressiva dependência das transferências fiscais e fraca tradição administrativa.** Nestas condições, programas de descentralização desenhados de forma a minimizar os custos financeiros e administrativos de gestão passam a ter um peso decisivo na decisão das administrações locais. Dado que a esmagadora maioria dos municípios brasileiros tem baixa capacidade financeira e administrativa, o sucesso de um programa abrangente de reforma do Estado que implique o (re)desenho do modelo nacional de **prestação de serviços sociais depende, necessariamente, da implementação de estratégias deliberadas e adequadas de incentivo à adesão dos governos locais. Ou seja, não basta aumentar as fontes autônomas de recursos das unidades locais da Federação ou transferir recursos de uma maneira geral para que essas unidades passem a assumir funções de gestão das políticas sociais. Da mesma forma, não basta a existência de recursos administrativos, frequentemente herdados de políticas implementadas de forma centralizada, para que estes sejam postos na operação de programas e serviços sociais.**” (REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - VOL. 14 No 40, p. 136)

2. Por outro lado, há aqueles que apontam que estas exatas dissimetrias regionais no Brasil conduzem a estruturas, políticas e interpretações que **concentram, com o beneplácito do STF, ainda mais atribuições e recursos nas mãos do poder central, em hipertrofia míope e ineficiente da União em detrimento dos entes subnacionais.**

(Vide Ferreira Filho, Manoel Gonçalves, Lições de Direito Constitucional, Ed. Saraiva Jus, 2017.)