

## FEDERALISMO: ASPECTOS CONTEMPORÂNEOS

### FEDERALISM: CONTEMPORARY ASPECTS

**Etiene Coelho Martins**

Assessor Jurídico da Polícia Militar do Rio de Janeiro.  
Mestre em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Públicas.  
Membro do Grupo de Estudos em Direito Internacional do Rio de Janeiro - GEDIRJ.  
E-mail: etienemartins@ig.com.br

**SUMÁRIO:** 1 INTRODUÇÃO; 2 FEDERALISMO; 2.1 ORIGEM; 2.2 CARACTERÍSTICAS; 3 FEDERALISMO: ASPECTOS RELEVANTES; 3.1 "MODELOS" DE FEDERALISMO; 3.1.1 FEDERALISMO DUAL E COOPERATIVO; 3.1.2 FEDERALISMO CENTRÍFUGO E CENTRÍPETO E FEDERALISMO SIMÉTRICO E ASSIMÉTRICO; 3.2 PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE; 4 FEDERALISMO E DEMOCRACIA; 5 CONCLUSÃO; 6 REFERÊNCIAS.

**CONTENTS:** 1 INTRODUCTION; 2 FEDERALISM; 2.1 ORIGIN; 2.2 CHARACTERISTICS; 3 FEDERALISM: RELEVANT ASPECTS; 3.1 "MODELS" OF THE FEDERALISM; 3.1.1 DUAL AND COOPERATIVE FEDERALISM; 3.1.2 CENTRIFUGAL AND CENTRIPETAL FEDERALISM AND SYMMERIC AND ASYMMETRIC FEDERALISM; 3.2 PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY; 4 FEDERALISM AND DEMOCRACY; 5 CONCLUSION; 6 BIBLIOGRAPHY.

**Resumo:** O federalismo tem sua origem moderna com a primeira Constituição dos EUA e ao longo dos anos tem-se notado uma forte tendência dos Estados em se organizarem em federações. Isto ocorre porque a federação fortalece os Estados e ao mesmo tempo preserva a identidade e particularismos de cada região. O federalismo se caracteriza da seguinte forma: indissolubilidade do pacto federativo, autonomia e igualdade dos Estados-Membros, repartição de competências, participação dos Estados-Membros nas decisões do ente central e a soberania da União. Não há como estabelecer uma forma rígida de federalismo, já que cada federação dá contornos singulares e específicos de acordo com sua cultura política e social. Assim, é fácil identificarmos diferentes "modelos" de

federalismo e neste artigo foram abordados três: Federalismo Dual e Cooperativo, Federalismo Centrípeto e Centrífugo e Federalismo Simétrico e Assimétrico. O Princípio da Subsidiariedade, como importante elemento na federação, norteia o exercício do poder político e garante a autonomia dos Estados-Membros. Tendo sido desenvolvido pela doutrina católica, este princípio tem sido utilizado pela Administração Pública e até mesmo nos processos de integração regionais, como ocorre na União Européia. O federalismo também tem sido reconhecido como um forte instrumento democrático, já que promove a distribuição do poder político e, com isso, inibe a formação de governos autoritários. Além disso, a descentralização operacionalizada pelo federalismo aproxima governantes e governados e, por isso, assume um papel importante no processo democrático.

**Palavras-chave:** Federalismo. Aspectos Contemporâneos. Princípio da Subsidiariedade. Democracia.

**Abstract:** The federalism has its origins at the first US Constitution and there has been a strong trend to form federations over the years. It occurs because Federations strengthen States members besides preserving regional identity. The federalism's characteristics are: States mustn't separate from Federation, States don't have sovereign, no-hierarchy among States, distribution of power, States' representation in upper houses to provide participation in central decision-making and Union's sovereign. It's not possible to establish a rigid federalism among federations since they build their own federalisms based on their singular political and social features. In consequence, we can identify different "models" of federalism and here I describe three: the Dual and Cooperative Federalism, the *Centripeto* and *Centrifugo* Federalism and the Symmetrical and Asymmetrical Federalism. The Principle of Subsidiarity, as important element of a Federation, plays a role in the use of political power as well as guaranteeing the States' autonomy. Having been developed by Catholic doctrine, it has been used by Government Administration and even in regional integration processes such as European Union. The federalism has also been recognized as a strong way to promote democracy since it provides political power distribution and avoid forming authority governments. In addition, decentralization operated by federalism makes politicians and citizenships closer and, consequently, plays an important role in the democratization process.

**Keywords:** Federalism. Contemporary Aspects. Principle of Subsidiarity. Democracy.

## 1 INTRODUÇÃO

Por formas de Estado, entende-se a maneira pela qual o Estado organiza seus três elementos: povo, território e soberania (poder político). A estrutura pela qual estes elementos estão coordenados e relacionados entre si definem a maneira pela qual o poder político está distribuído em todo o território, assim como o critério utilizado para o equacionamento da relação entre seu povo e os órgãos estatais. Pela doutrina clássica, compreendem-se três formas de Estado: Unitário, Confederação e Federação.

No presente artigo, farei uma abordagem sobre a última forma: Federação. Historicamente, o federalismo se destacou por provocar uma descentralização do poder, já que garantia autonomia aos Estados-Membros e, portanto, configurou-se como um importante instrumento contra a formação de governos autoritários. Paralelamente, o federalismo também se destacou por preservar particularismos e a identidade dos povos que, ao se integrarem com outros povos ou regiões, continuaram a conservar suas peculiaridades sócio-culturais.

Assim, dentro desta idéia, busquei destacar alguns aspectos e características que fazem do federalismo a forma adotada por um grande número de países. Inicialmente, falarei sobre a evolução histórica e posteriormente destacarei três "modelos" de federalismo: Federalismo Dual e Cooperativo, Federalismo Centrípeto e Centrífugo e o Federalismo Simétrico e Assimétrico. Também farei uma análise do Princípio da Subsidiariedade na distribuição e organização do poder político e do federalismo como instrumento democrático.

## 2 FEDERALISMO

### 2.1 Origem

A palavra federação é originária do latim *foedus*, que quer dizer aliança, pacto, tratado. Historicamente, é possível constatar a existência de um federalismo já na Antiguidade Clássica, pois já nesta época, os povos buscavam a unidade fundada em afinidades

lingüísticas e culturais, criando-se um poder político central, na proteção contra inimigos externos, nas finalidades libertárias, independentistas e integracionais (ZIMMERMANN, 1999, p. 217) O professor Adalberto Pimentel Diniz De Souza (2005, p. 173) lembra que a origem do federalismo é absolutamente perceptível no Estado Romano, pois, quando os exércitos romanos conquistavam novos territórios, eles submetiam o grupo de pessoas que neles viviam a uma nova ordem jurídica, subordinada à Roma.

Logicamente, essas manifestações ocorriam conforme a cultura da época e pouco se assemelharam à que se passou nos Estados Unidos. Por isso, muitos doutrinadores consideram que o Estado Federal só teve origem na modernidade, a partir da experiência americana.

Essa origem moderna do federalismo ocorre com a primeira Constituição dos Estados Unidos, em 1787. A federação americana surgiu para compatibilizar a existência de Estados individuais com plena soberania, superando o sistema confederativo. Ocorre que o modelo confederativo, anteriormente adotado para unir as treze colônias recém libertadas não foi capaz de conduzir harmonicamente os interesses comuns de seus membros. A experiência demonstrou que os laços estabelecidos eram frágeis e que a união resultante do pacto federativo era pouco eficaz. De fato, o governo precário e fraco não conseguia resolver os problemas internos, especialmente os de ordem econômica e militar. A par disso, havia conflitos de interesses que estimulavam desconfianças mútuas e rivalidades regionais, de maneira tal que prejudicavam a ação conjunta e a própria subsistência da Confederação.

O emplantamento das idéias federalistas nos Estados Unidos foi desenvolvido por James Madison, Alexandre Hamilton e John Jay. Por meio de artigos publicados na imprensa, *The Federalist*, eles explicavam a nova forma de organização político-jurídica, revelando os grandes defeitos do modelo confederativo e ressaltando a razão para a escolha de uma forma de Estado. Argumentavam sobre a necessidade da separação dos poderes em legislativo, administrativo e judiciário, bem como a necessidade de dividir os poderes entre o governo federal e os governos estaduais. Tudo para

que os Estados se unissem em busca da consecução de objetivos comuns que resultassem num bom governo para aqueles povos.<sup>1</sup>

Para tanto, a União seria criada para evitar situações de secessão e conflitos internos, não permitindo, assim, o enfraquecimento dos Estados-Membros (EM). As instituições políticas internas funcionariam com o fim de assegurar a liberdade das pessoas, a alternância do poder e o impedimento de poderes concentrados. Assim, os indivíduos se relacionariam diretamente com os órgãos de poderes centrais instituídos, de forma a terem direitos e obrigações decorrentes diretamente das decisões deles emanadas.

Desta forma, a Constituição de 1787 estruturou um governo central forte, porém, tomou o cuidado de não sufocar os EM. As atribuições do ente federal foram, portanto, expressamente enumeradas. Isto garantiu aos EM os poderes residuais, revelando o desejo de que a união de todos os Estados em uma única federação não abalaria a autonomia que estes EM gozavam no tempo da confederação.

Bernard Schwartz (1966, p. 49) afirma que neste momento embrionário o federalismo americano apresentava as seguintes características: a) união de entidades políticas autônomas; b) divisão dos poderes legislativos entre as esferas federal e estadual, pelo princípio de que o governo central é munido de poderes enumerados e os governos estaduais de poderes residuais; c) cada governo estadual deve possuir aparelhagem completa de execução das leis, seja no que tange ao Executivo, seja no que diz respeito a Judiciário e a supremacia do Poder Central, nos limites de sua esfera específica, diante de aspectos discutíveis do poder Estadual.

<sup>1</sup> Trecho de Hamilton, em *O Federalista* (1984, p.217): "O defeito mais evidente da subsistente Confederação é a total inexistência de sanções em suas leis. Os Estados Unidos, constituídos da maneira como o foram, não têm poderes para exigir obediência ou punir qualquer reação às suas resoluções, quer através da aplicação de multas pecuniárias, pela suspensão ou anulação de privilégios ou por qualquer outro meio constitucional. Não há uma delegação expressa de autoridade capaz de permitir o uso de força contra os membros delinquentes. [...] Sem uma garantia, deve ser esquecida, a assistência da União, a fim de repelir os perigos internos que algumas vezes ameaça a existência das constituições estaduais. A usurpação pode despotar em determinado Estado e atentar contra as liberdades do povo, enquanto o governo nacional é incapaz de agir legalmente, limitando-se a condenar tais violações com indignação e pesar."

O federalismo americano, como se nota, decorreu de uma agregação, daí ser considerado também como federalismo de agregação. Por isso, houve a preocupação em garantir uma autonomia forte dos entes locais, fazendo com que o campo de atuação dos EM e do governo federal fosse rigidamente definidos. O campo de atuação de um ente não podia interferir no do outro e vice-versa, ao passo que cada um atuava exclusivamente no âmbito de suas competências. Esta rígida separação entre o governo central e o local que caracterizou os primeiros momentos do federalismo americano ficou conhecida como federalismo dual.

Vista a origem histórica do Federalismo, cabe destacar as suas características.

## 2.2 Características

O Estado Federal convive com duas ordens políticas e diversas ordens jurídicas. No plano central, está a União e, no plano local, os Estados-Membros, também denominados de cantões ou províncias, com competências estabelecidas no texto constitucional. O sistema de repartição de competências é rígido, pois se trata de um método que prevê o mais claramente possível as diversas competências dos entes estatais internos, de forma a não causar conflitos nesta esfera. O objetivo é encontrar o equilíbrio entre as demais esferas de poder, respeitando as liberdades e especificidades locais, materializadas na autonomia política-jurídica e administrativa.

Dallari (1986, p.19) diz que as idéias fundamentais que devem nortear o estabelecimento dos níveis de competência são: a) o equilíbrio na distribuição de competências, visto que não se deve estabelecer supremacia da União ou das unidades federadas; b) como regra, são atribuídas à União competências para as matérias de interesse geral; c) é conveniente que se faça a enumeração das competências na própria Constituição.

A igualdade jurídica entre os entes que compõe o Estado Federal é exigência da sua própria estrutura federal de Estado, a fim de que seja assegurado o convívio dos ordenamentos que compõem o Estado. De fato, o que há na Federação é uma coordenação

entre as diferentes ordens de poder (central, regionais e locais) e não uma subordinação. O que diferencia a União dos Estados é a repartição de competências legislativas e não-legislativas constantes do Texto Constitucional, não havendo, portanto, um patamar de poder mais ou menos elevado. O papel da Constituição é enumerar expressamente as competências de cada ente, de maneira que se possa garantir a autonomia dos EM e o pacto federativo, sem contudo, estabelecer uma relação hierárquica. Sobre a igualdade jurídica-política na federação brasileira, Clélio Chiesa (2002, p. 26) faz o seguinte comentário:

No Estado brasileiro, não há hierarquia entre as unidades jurídicas União, Estados-Membros, Distrito Federal e Município; todas haurem suas competências diretamente da Constituição Federal. É a própria Carta Magna que delimita o campo de atuação de cada uma das unidades, assegurando, no âmbito de suas atribuições, não só a autonomia política, mas também a autonomia administrativa e financeira.

Assim, em que pesem diferenças de ordens territoriais, geográficas, econômicas e sociais, juridicamente todos os integrantes da Federação são iguais, não sendo admissível a preponderância de um sobre os demais.

Com relação à soberania, na federação somente a União a detém. Ela possui competências internas e externas. No plano interno, manifesta-se em nome próprio e com competências estabelecidas na Constituição, representando os interesses estabelecidos no pacto federativo. No plano externo, é competente para representar a federação perante a comunidade internacional, e neste caso, atua como sujeito de Direito Internacional. Também somente compete à União intervir nos Estados-Membros, nos casos excepcionais e previstos no texto constitucional, a fim de garantir a integridade da Federação.

A unidade de soberania implica também na existência de apenas uma cidadania. Uma vez criado o Estado federal, não há que se falar em dupla cidadania, que porventura possa coexistir com a do Estado membro. Esta, caso exista, é suprimida e prevalece

a cidadania decorrente do estabelecimento do pacto federativo.

Aos Estados-Membros é reconhecida a autonomia, ou seja, capacidades para se organizar, administrar e governar com suas próprias leis. Esta autonomia pode ser analisada sob três planos: autogoverno, auto-administração e auto-organização. O primeiro diz respeito à prerrogativa dos cidadãos em escolherem seus próprios representantes e administradores (Legislativo e Executivo). A auto-administração é a capacidade de gerir seus próprios recursos, assim como poder arrecadar e aplicar suas receitas de forma independente. A auto-organização é poder de elaborar sua própria legislação, regulamentando sua própria esfera de competência concedida pela Constituição. Cabe destacar que esta autonomia é exercida na medida e nos limites estabelecidos no texto constitucional, já que autonomia não se confunde com soberania.

Sobre o sentido da autonomia no regime federativo, vale destacar as palavras de Flávio de Azambuja Berti (2005, p. 28):

a prerrogativa indelegável, intransferível e imodificável pelo legislador infra-constitucional, de atuar nos âmbitos legislativo, executivo e judicial nos termos e nos limites autorizados pela Constituição, configurando verdadeiro e efetivo poder político, sendo-lhe garantido o gozo e o exercício de tais competências sem a interferência ou a limitação a eles eventualmente impostas pelo Governo Central, donde se concluir que a intervenção federal em Estado-membro é a exceção e não a regra, justamente à vista de sua autonomia política, em que pese o fato de não possuírem soberania nem tampouco estarem legitimados a manter relações internacionais no campo afeto às negociações, acordos e tratados entre as pessoas jurídicas de direito internacional.

Vale lembrar que o município ou comuna em geral não figuram como parte fundamental da existência de uma Federação. Normalmente, é designado como região de um Estado-Membro, que estabelece as competências locais deste ente como um plano específico de poder. Neste aspecto, o Brasil inovou elevando o município à categoria de ente federativo.

Um traço marcante do federalismo que decorre diretamente da autonomia de seus entes é a prerrogativa destes em participarem na formação da vontade nacional. Há, portanto, na federação, uma dupla representação parlamentar: uma destinada à população global e outra aos entes políticos. Essa participação ocorre por meio do Legislativo federal, através de uma Câmara ou Assembléia, e os EM devem estar representados em igual quantidade. Alguns autores<sup>2</sup> consideram que esta participação no poder central se dá duas formas: direta ou indiretamente. O primeiro caso ocorre com faculdade de poder apresentar emendas à Constituição e o segundo com a apreciação dos projetos de lei ou aprovação de orçamentos.

Por último, cabe ressaltar que o pacto federativo é indissolúvel. A constituição da federação decorre de uma série de inter-relacionamentos entre as diversas instâncias locais e centrais, resultando em ônus e benefícios recíprocos. A interdependência estreita que resulta da união cria direitos e obrigações que tornam mais difícil a secessão de um ou de mais de um de seus membros. Para a garantia do pacto federativo, a União detém competência para intervir em qualquer ente que deseje deixar a unidade federativa.

Em síntese, podem-se resumir as principais características do federalismo da seguinte forma:

- a) o pacto federativo se estabelece a partir de uma Constituição;
- b) repartição de competências efetuadas por uma norma matriz do ordenamento jurídico;
- c) somente a união é soberana;
- d) autonomia e igualdade dos Estados-Membros;
- e) participação dos Estados-Membros nas decisões do ente central;
- f) o pacto federativo é indissolúvel.

<sup>2</sup> Raul Machado Horta e Oswaldo Aranha Bandeira de Mello.

### 3 FEDERALISMO: ASPECTOS RELEVANTES

A forma federalista apresenta interessantes aspectos nas relações de poder. Historicamente, demonstrou ser um importante instrumento contra a centralização de poder num só órgão, dificultando, por isso, a formação de governos autoritários. Também conseguiu assegurar oportunidades mais amplas de participação no poder político, já que este fica descentralizado às instâncias locais. Neste aspecto, aliás, configura-se como um importante instrumento democrático, pois implica na aproximação entre governantes e governados.

Atualmente, verifica-se uma acentuada tendência dos Estados para a organização federativa. Dallari (1998, p. 262) explica que isso decorre da conjunção de dois fatores aparentemente contraditórios. De um lado, há o fortalecimento do poder dos EM, já que a ação destes depende de recursos que não podem ser obtidos sozinhos. Propicia-se, assim, uma conjugação de esforços que permite a integração em unidades que são naturalmente mais fortes. De outro, o Estado federal preserva os particularismos. Desta forma, o Estado que adere a uma federação não precisa abrir mão de seus valores ou modificar suas características. Isto é extremamente conveniente, pois o Estado se integra em uma unidade mais poderosa, em condições de igualdade com os demais integrantes e preserva suas peculiaridades sócio-culturais.

Nos tópicos a seguir, serão analisadas algumas “modalidades” de federalismo, assim como a sua relação com o Princípio da Subsidiariedade, a soberania e a democracia.

#### 3.1 “Modelos” de Federalismo

Não há como estabelecer uma forma rígida de federalismo. Embora preserve suas características próprias, ele nem sempre é aplicado e compreendido uniformemente, de forma que cada Estado e cada cultura dão contornos singulares e específicos, próprios das diferenças culturais que marcam as sociedades no mundo. O Brasil é um bom exemplo, pois é a única federação do mundo a dar *status* de ente federativo ao município. Dentre estes possíveis “modelos”

de federalismo, destacarei os seguintes: Federalismo Dual e Cooperativo, Federalismo Centrípeto e Centrífugo e Federalismo Simétrico e Assimétrico.

#### 3.1.1 Federalismo Dual e Cooperativo

O Federalismo Dual é aquele em que é rígido no que tange à repartição de poderes delegados à União e aos poderes reservados aos Estados-Membros. A organização estatal separa rigidamente a atribuições da federação e dos Estados-Membros, construindo, assim, dois planos políticos bem definidos: a União e o Estado-Membro. Este foi o modelo adotado pelos Estados Unidos quando da promulgação da Constitucional de 1787. No caso americano, o objetivo foi preservar os poderes que os Estados haviam conquistado com a declaração da independência e o fim da forma confederativa. Neste período, temia-se que a concentração do poder político na União acabasse sufocando a vida política, social e econômica local. A idéia era prestigiar os poderes locais e restringir o poder federal.

Bernard Schwartz (1984, p. 22 e 47) comenta o dualismo do federalismo americano da seguinte forma:

Na primeira parte da história americana, a Corte Suprema podia esforçar-se para manter uma posição igual entre a autoridade federal e a autoridade estadual (...). De acordo com ela, tanto o Governo Federal quanto os governos estaduais tinham destinado a eles uma área de poder rigidamente definida. Nesta visão, o equilíbrio apropriado necessário ao funcionamento do sistema federal é assegurado e mantido pela estrita demarcação da autoridade federal e estadual. Os estados e a Nação são concebidos como rivais iguais e, a menos que haja uma delimitação rígida de suas respectivas competências, teme-se que a própria União sofra uma ruptura em decorrência de sua rivalidade. Isto é verdadeiro especialmente no que se refere à expansão da autoridade federal. Os poderes reservados aos estados precisam ser preservados zelosamente para não serem tragados pelo governo de Washington. (...). O governo central é investido de certos governos expressos e toda a autoridade restante é reservada aos estados.

A doutrina do federalismo dualista foi útil no tempo em que imperava o pensamento liberal nos Estados Unidos. Contudo, com a depressão da economia face à crise de 1929, ocorreu a necessidade da intervenção do Estado na economia, a fim de que a crise fosse superada. Essa intervenção, que foi levada a cabo com a política do *New Deal*, demandou uma grande atuação do governo federal. Com este novo quadro político e econômico, houve uma maior integração entre os entes federativos a fim de garantir o novo modelo de Estado voltado para o "Bem Estar Social". A Suprema Corte, então, passou a entender que deveria haver uma flexibilização nas relações entre a União e os EM, de maneira que a livre cooperação entre estes pudesse contornar a crise. Assim, houve um fortalecimento da União que progressivamente foi absorvendo competências estaduais e, principalmente, interferindo nas relações sociais e nas regras do mercado.

Essa nova forma de entender e implementar o federalismo ficou conhecida como Federalismo Cooperativo. Diferentemente do que ocorria no dualismo, este "modelo" permite uma flexibilização na separação de competências, de forma que União assuma um papel preponderante e centralizado das importantes decisões políticas tomadas pelo Estado. Há uma mudança dos poderes de decisão nos níveis de governo que visa beneficiar um mecanismo de negociação e acordo intergovernamental, reduzindo as políticas que sejam conduzidas por um só ente. Privilegia-se, assim, uma interdependência e coordenação das atividades governamentais, buscando uma ação conjunta entre esferas de governo.

Segundo Zepellius (1997, p. 512), federalismo cooperativo é:

aquele que acarreta uma 'obrigação' ao entendimento, quer dizer, o dever das partes no sentido de se harmonizarem entre elas e, caso necessário, aceitarem compromissos. O envolvimento funcional dos Estados-Membros (e eventualmente até dos corpos territoriais a nível autárquico) nos processos centrais de planejamento e regulação, pode servir de exemplo a esse respeito.

No caso brasileiro, a Constituição de 1988 adotou um modelo cooperativo caracterizado pela existência de funções compartilhadas

entre as diferentes esferas de governo. No artigo 23, a CRFB/88 estabelece competências comuns para União, Estados e Municípios legislarem sobre um rol mais amplo de matérias. No capítulo sobre o sistema tributário, o cooperativismo se dá pela repartição das receitas tributárias de impostos federais com Estados e Municípios e de impostos estaduais com os Municípios.

Na prática, contudo, tem-se demonstrado tímido esse modelo cooperativo desenhado pela Constituição. Paulo Bonavides (1996, p. 398) afirma que a palavra *cooperativo* é um termo ainda esperançoso e utilizado para mascarar um sistema ainda muito centralizado. A centralização fica clara na forma de repasse de recursos para o exercício das atividades delegadas, já que elas são exercidas com os recursos financeiros transferidos pelo ente que delega. Assim, essa prerrogativa tem implicado em uma ampliação do poder político dos entes centrais (que delegam determinada competência), já que detêm o controle dos recursos necessários para o desempenho da atividade delegada (condicionando a sua operacionalidade).

### 3.1.2 Federalismo Centrífugo e Centrípeto e Federalismo Simétrico e Assimétrico

Federalismo Centrípeto ou Centrífugo são classificações que variam conforme a tendência de centralização ou descentralização das competências dos entes local e federal. A tendência centralizada caracteriza uma federação centrípeta e a tendência descentralizada, uma federação centrífuga.

No federalismo centrípeto, portanto, há uma convergência das competências no ente federal. Neste caso, o Estado possui um grau de descentralização grande, deixando a cabo dos EM a maior parte das competências administrativas, legislativas e jurisdicionais. A tendência de incorporação das competências no ente federal (centralização), faz com que se enfraqueça as entidades locais. Trata-se, assim, de um federalismo descentralizado, que tende a se centralizar.

Um exemplo moderno de federalismo centrípeto é os Estados Unidos. Historicamente, os Estados soberanos abdicaram de parte

de suas soberanias e migraram de uma Confederação para uma federação. Houve, assim, uma conservação de grande parte das competências nos EM. No decorrer de mais de duzentos anos, nota-se um enfraquecimento nas competências dos EM e uma centralização destas competências no ente federal.

O federalismo centrífugo, ao contrário, tende a desconcentrar as competências, reconhecendo maior autonomia aos EM, em prejuízo do ente central. Assim, trata-se de um Estado centralizado. Esta característica é uma tendência que o Brasil vem apresentando, na medida em que vem adotando políticas descentralizadoras ao longo dos anos. Um bom exemplo disso foi a inclusão do município como ente federativo, permitindo que eles constituíssem um Poder Constituinte Derivado, gozando de auto-organização e estatuto próprio (Lei Orgânica).<sup>3</sup>

Cynthia Robert e Jose Luiz Quadros de Magalhães (2002, p. 41) consideram que o caráter centrífugo de nosso federalismo é extremamente importante para a interpretação da Constituição Federal de 1988. A adoção de medidas legislativas que tendem a uma centralização fere o texto constitucional e, portanto, devem ser combatidas. Para eles, normas com este caráter ferem o artigo 60, § 4º, I, na medida em que tendem a abolir a forma federativa modelada centrifugamente.

A simetria ou assimetria do federalismo dizem respeito às relações e obrigações que os Estados-Membros possuem para com o ente federal. Nos países em que há uma grande diversidade econômica, social e cultural entre as regiões, existe a necessidade de um tratamento político diferenciado, a fim de compensar estas distinções. Na sociedade contemporânea, é relevante que a compreensão do sistema federal não seja encarada rigidamente, mas sim segundo as características de cada Estado, conforme suas peculiaridades. É imprescindível, portanto, que as políticas estatais visem corrigir essas desigualdades, fomentando uma cooperação e buscando um equilíbrio entre as regiões e o ente central.

<sup>3</sup> Esse modo de federalismo é explicado nas origens de nosso país que, surge como um Estado Unitário, criado pela Constituição de 1824, adotando uma estrutura centralizada no ente federal.

Os "modelos" simétrico e assimétrico são manifestações que decorrem diretamente do grau de diversidade que cada federação representa. No Federalismo simétrico, as unidades regionais têm poderes, relações e obrigações semelhantes e padronizadas para com a autoridade central e umas com as outras. Pressupõe-se que as regiões sejam essencialmente homogêneas, de forma que suas particularidades não demandem um tratamento distinto. Dircêo Torrecillas Ramos (2000, p. 62) afirma que o ideal no federalismo simétrico é que cada Estado mantenha o mesmo relacionamento para com a autoridade central, havendo uma mesma divisão de poderes entre eles e igual distribuição do suporte das atividades do governo central.

No Federalismo assimétrico, ao contrário, a organização estatal distingue o relacionamento dos entes entre si. Há um distanciamento da homogeneidade tradicional do federalismo simétrico, objetivando a manutenção do equilíbrio e a redução das desigualdades regionais. Na Constituição de 1988, vários dispositivos fazem referência ao modelo assimétrico de federação (embora adotemos um modelo simétrico, há expressas concessões ao federalismo assimétrico). Exemplo disso é a previsão do fundo de fomento às Regiões Norte e Centro-Oeste (art 159, I) e a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento entre as regiões do país (art 151, I). Verifica-se que o legislador constitucional atentou para a disparidade econômica e social que o país possui, de forma que uma estrutura flexível de federação permitirá criar soluções autônomas e eficazes.

A assimetria é um instrumento importante para a solução de problemas ligados às desigualdades regionais. O sucesso da forma federativa depende de uma série de fatores que merecem um tratamento distinto e adequado. A busca do equilíbrio no Estado passa pela cooperação que os entes têm entre si, comungando esforços para a correção de qualquer elemento que provoque grande diversidade.

Neste sentido, Janice Helena Ferreri Morbidelli (1999, p. 35) afirma que:



A idéia de federação simétrica, dotada de homogeneidade vem sendo reestruturada na sociedade contemporânea com o desenvolvimento de uma pluralidade de soluções federais específicas que se propagam com maior ou menor intensidade pela América, Europa, Ásia e África. A federação americana pode ser citada como um exemplo de federalismo cuja norma organizadora não escapou aos efeitos das mudanças e transformações decorrentes do funcionamento das instituições. Desde 1952, os Estados Unidos desenvolveram arranjos federais assimétricos, formalmente estabelecidos, com o consentimento de ambas as partes, para acomodar as diferenças mais acentuadas.

Feitas estas considerações a respeito dos “modelos” de federalismo, no próximo tópico comentarei sobre a relação deste com o Princípio da Subsidiariedade.

### 3.2 Princípio da Subsidiariedade

O Princípio da Subsidiariedade tem sua origem remota no pensamento de Aristóteles.<sup>4</sup> O filósofo explicava que os grupos sociais eram autônomos nas suas competências e, portanto, não se intercalavam, mas se sobrepunham. Desta forma, o grupo menor (familiar) tinha ocupações voltadas para as necessidades cotidianas, o grupo intermediário (as aldeias) para as necessidades que não fossem puramente cotidianas e os grupos maiores (as cidades) para as ocupações mais amplas.

Anos mais tarde, no contexto da doutrina social da Igreja, o princípio começa a ser visto como norte para as relações entre Estado, cidadãos e sociedades menores. O primeiro documento que esboça este contorno do Princípio da Subsidiariedade é a *Encíclica Rerum Novarum*, de Leão XIII, escrita em 1891, onde se valoriza o homem e o destaca como membro social, estabelecendo precedência em relação ao Estado. Dentro de um contexto de transição do Estado Liberal para o Estado social, o documento

4 “O filósofo, ao se referir às atribuições de poder e competência subsidiária dentro de uma sociedade, afirmava que ao grupo mais restrito, ou seja, o familiar, caberia se ocupar exclusivamente das necessidades cotidianas do indivíduo. As aldeias, por sua vez, deveriam se encarregar das necessidades que não fossem puramente cotidianas. E às cidades, em último grau da escala, teriam uma outra finalidade: agora não mais propiciar o viver, o sobreviver, mas o viver bem. (TANCREDO, 2005, p. 177)

afirmava que o Estado só poderia intervir no corpo social diante de situações de conflito, a fim de assegurar o bem comum.

Em 1931, foi publicada a *Encíclica Quadragésimo Anno*, de Pio XI, que deu um contorno mais completo ao conteúdo do Princípio Subsidiariedade. Diante do avanço nazista e de outros governos totalitários, a Igreja pedia que as autoridades públicas não se preocupassem com questões de pouca importância, deixando-as para as organizações menores, de forma que aquelas ficassem desafogadas para o desempenho das atividades que realmente lhes competiam. Este trecho da Encíclica demonstra exatamente esta idéia (CINTRA, 1993, p. 12): “quanto mais perfeita ordem hierárquica reinar entre as várias agremiações, segundo este princípio da função subsidiária dos poderes públicos, tanto maior influência e autoridade terão estes, tanto mais feliz e promissor será o estado da nação”.

Na *Encíclica Mater e Magistra* de 1961, de João XXIII, é ressaltada a necessidade do Estado em atuar nos setores sociais (educação, saúde e segurança) observando a doutrina da subsidiariedade. A Igreja afirmava que a promoção do bem comum residia no conjunto de condições sociais pelas quais os homens tornavam-se capazes de alcançar mais facilmente a plenitude do seu desenvolvimento. Para isso, contudo, as condições favoráveis implicavam em assegurar aos indivíduos um âmbito de autonomia e garantia das liberdades.

Como se vê, esta construção sistêmico-dogmática cunhada pelo pensamento cristão procurava defender a não ingerência de uma ordem social superior sobre a inferior naquilo em que esta tinha plena capacidade e competência de administrar por si própria. Sua finalidade prendia-se à apropriada distribuição das competências necessárias para que cada um de seus usuários cumprisse a sua natureza ontológica, sem que uma esfera de atuação superior acabasse neutralizando, diminuindo ou extinguindo as esferas de atuação e capacidade das instâncias inferiores.<sup>5</sup>

5 Fabrizio Grandi Monteiro de Tancredo (2005, p.186) resalta que a subsidiariedade é um princípio fundamental da ordem jurídica do moderno Estado Social de Direito, o qual permite a persecução do interesse público pelo indivíduo e por organizações sociais intermediárias, situadas entre ele e o Estado, como as famílias, as autarquias locais, as comunidades religiosas, os sindicatos, as Universidades, etc.

O Princípio da Subsidiariedade vem sendo aplicado em diversas áreas, principalmente as de cunho político-econômico, como por exemplo, no Direito Administrativo. Neste ramo, o princípio orienta e justifica políticas descentralizadoras da estrutura organizacional da Administração Pública, principalmente no que tange à distribuição e exercício de competências. No setor econômico, é utilizado como instrumento para limitar a ação do Estado. Neste contexto, a atuação estatal deve ocorrer em setores que somente ele, como poder soberano, pode desempenhar, tais como: segurança, defesa, justiça, legislação, relações exteriores etc. Nos demais setores, cabe-lhe fomentar, coordenar, regular, prevenir, integrar ações etc.

Fabrizio Grandi Monteiro de Tancredo (2005, p. 187) <sup>6</sup> afirma que a subsidiariedade tem um duplo sentido de exigência: um negativo e um positivo. No primeiro, o Estado se abstém de intervir na autonomia das pessoas e dos grupos sociais, estabelecendo, assim, um limite à ação do poder público. No segundo, sentido positivo, o Estado tem por missão incitar, sustentar, suprimir e finalmente socorrer, quando necessário, os atores insuficientes. Seu mandamento principal concentra-se na idéia de que uma autoridade superior só deverá fazer aquilo que a autoridade inferior não conseguir realizar por si mesma. Assim, o órgão superior só age diante da deficiência e carência do órgão inferior. Com isso, ao mesmo tempo, a liberdade e iniciativa dos organismos inferiores restam preservados, podendo exercer suas atividades com desenvoltura e segurança.

A subsidiariedade também traz consigo uma idéia de valorização da liberdade individual como instrumento para a busca do bem comum. Trata-se de uma liberdade responsável, de forma que cada indivíduo produza e busque a realização de seus fins livremente, desde que não prejudique os demais. Logo, o Estado deve respeitar os indivíduos quando do exercício de seus direitos e obrigações, de forma a permitir o desenvolvimento de suas potencialidades. Incumbe ao Estado, portanto, criar condições para que o indivíduo pessoalmente alcance os seus fins, devendo intervir somente quando necessário.

6 ??

Em uma federação, o Princípio da Subsidiariedade cumpre um papel importante no exercício e repartição do poder político. Isto porque os fundamentos da subsidiariedade fornecem um critério de evidente prudência para a atuação do Estado, de forma que funcionam como o instrumento adequado para compatibilizar a diversidade e o pluralismo. Baracho (1996, p. 46) afirma que o federalismo é a implementação do Princípio da Subsidiariedade na vida do Estado, de forma que a federação, de fato, é a própria aplicação do Princípio da Subsidiariedade. Esta idéia induz à descentralização do poder, tarefa empreendida de forma mais expressiva pela organização federal, caracterizada pela repartição de competências entre os entes federados.

Na federação, os fundamentos da subsidiariedade determinam uma atuação oposta por parte da União (ente central). Isto porque ela não pode intervir ou interferir na esfera de competência reservada aos Municípios e Estados-Membros. Por outro lado, no entanto, a União possui um dever de gerência, devendo agir ou intervir quando os entes menores, por suas próprias forças, não conseguirem desincumbir-se de suas tarefas (MEDINA, 2002, p. 243-252).

Em sede de União Européia, o Tratado de Maastricht prevê o Princípio da Subsidiariedade expressamente. O objetivo é evitar uma tendência centralizadora, de maneira que se privilegie o exercício das competências comunitárias sempre no nível mais baixo possível. Assim, o princípio em tela aplica-se à repartição do exercício de competências entre os Estados-Membros e a Comunidade, conservando para aqueles as competências que são capazes de exercer de forma mais eficaz que a União e conservando para esta os poderes que não podem realizar eficazmente. Desse modo, a competência nacional figura como regra e a comunitária como exceção.

Assim dispõe o artigo 3-B do Tratado de Maastricht:

A comunidade atuará nos limites das atribuições que lhe são conferidas e dos objetivos que lhe são cometidos pelo presente Tratado. Nos domínios que não sejam de suas atribuições exclusivas, a

Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objetivos da ação encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros, e possam, pois, devido à melhor dimensão ou aos efeitos da ação prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário. A ação da Comunidade não pode exceder o necessário para executar os objetivos do presente Tratado.

#### 4 FEDERALISMO E DEMOCRACIA

Etimologicamente, o sentido de democracia quer dizer governo do povo. Ou seja, o regime de governo que se caracteriza pela liberdade do ato eleitoral, divisão de poderes e controle da autoridade. Field (*Apud ACCIOLI, 1985, p. 301*) explica que um Estado é mais ou menos democrático na medida em que o povo participa e exerce o poder. A participação é, fundamentalmente, um dos traços mais marcantes do regime democrático.

A idéia de autonomia, autodeterminação e liberdade caracteriza governos que privilegiam a democracia, já que tendem à descentralização. A luta pela descentralização implica em uma luta por autonomia dos entes mais locais, fazendo com que haja uma distribuição do poder político, possibilitando uma maior liberdade política e expressão da pluralidade de interesses (*BOBBIO, 2004, p. 332*). A multiplicidade de centros decisórios permite uma maior proximidade entre os cidadãos e o governo, o que viabiliza uma participação e fiscalização mais efetiva do exercício do poder político. Neste aspecto, a forma federalista se apresenta como um importante instrumento para a concretização dos ideais democráticos. A estrutura de poder proposta pelo federalismo apresenta critérios de descentralização política, dificultando, por isso, a formação de governos autoritários. Essa descentralização cria oportunidades mais amplas de participação no poder político, já que as instâncias locais ganham autonomia e assim possibilitem uma atuação mais efetiva por parte dos cidadãos.

Esta estreita conexão entre os conceitos de Federalismo e democracia, contudo, não é rígida. É possível encontrar no mundo

moderno democracias sólidas e estáveis em Estados Unitários, e da mesma forma, Federações não democráticas. O Federalismo garante democracia quando o arranjo institucional do Estado Federal tem a presença de instrumentos adequados para impedir o domínio da política pelas oligarquias locais, densidade democrática da representação, estabilidade política e responsabilidade política dos governantes perante os governados. A característica de um regime político democrático é o grau de autonomia que é atribuído às comunidades locais, permitindo que elas expressem suas próprias línguas, crenças, culturas e costumes. Quando esta autonomia está associada à participação da comunidade no planejamento e no controle das políticas públicas, promove a distribuição mais equânime dos bens públicos. É elemento fundamental em países que, como o Brasil, convivem com o subdesenvolvimento e seus efeitos drásticos na qualidade de vida da população.

Dentro do sistema jurídico, Kelsen (2005, p.443) explica que a democracia pode ser descrita como um método descentralizado de criação de normas. Numa sociedade pluralista a ordem jurídica deverá compor normas de natureza central proposta para todo o território com normas que sejam válidas apenas para certos territórios. A descentralização é classificada por ele como perfeita nos casos em que a criação de normas locais é definitiva e independente e imperfeita quando a legislação local tem apenas que dar uma aplicação mais detalhada à norma geral.

O Federalismo brasileiro oferece grandes desafios à efetivação de nossa democracia. Um destes desafios é o fortalecimento da autonomia dos entes da federação, principalmente das municipalidades, reconhecendo a importância da participação deles na organização do governo a partir das suas reais necessidades. Os municípios dotados de efetivo poder poderiam representar um incentivo à participação política enquanto corretivo à democracia participativa. A participação da sociedade civil nos negócios públicos minimizaria o patrimonialismo e a privatização da política.

O fortalecimento das instâncias estaduais e municipais também passa pela questão da repartição das receitas tributárias. No Brasil, verifica-se uma enorme concentração das receitas

tributárias nas mãos da União o que provoca uma subordinação dos Estados e Municípios. Isso faz com que os entes subordinem-se à vontade do Executivo federal, já que a distribuição dos recursos por este atrai os Estados e Municípios para um ciclo cada vez mais próximo da União.

O modelo federativo, portanto, constitui um forte instrumento democrático. Na medida em que implica em uma distribuição do poder político, o federalismo é um meio eficaz para se chegar, através de uma distribuição da soberania, a uma real liberdade política. A organização territorial do poder sob a forma federativa é a que apresenta o maior número de possibilidades de construção de uma sociedade democrática. Em tempos modernos, a sua estrutura resulta por demandar esforços coletivos no sentido de descentralizar e diferenciar sem desequilibrar as forças que contribuem para a unificação.

## 5 CONCLUSÃO

O federalismo vem assumindo diferentes roupagens na história. Desde a independência americana, verifica-se que cada Estado aplica e adapta os princípios federais às peculiaridades territoriais, políticas, sociais e econômicas de cada Estado. Conseqüência disso é os mais variados "modelos" que se verificam nos países que adotam a forma federativa. Neste artigo, em função do foco que quis dar, somente abordei aqueles "modelos" mais importantes, fazendo uma análise de suas principais características.

A viabilidade da forma de Estado federativa se dá por diversos motivos. Primeiro, porque ele compatibiliza realidades com profundas diferenças, respeitando suas culturas e identidade. Segundo, porque os Estados-Membros mantêm poderes para se organizarem, administrarem e governarem. Essa característica descentralizadora do poder político funciona ainda como um importante instrumento democrático, permitindo que se aproximem governantes e governados, além de inibir a formação de governos autoritários e absolutistas.

Atualmente, os princípios federais têm sido utilizados para a organização de novas estruturas políticas. A União Européia, por exemplo, adotou o Princípio da Subsidiariedade para o exercício das competências da União, assim como para a coordenação da supranacionalidade. Em blocos regionais, o respeito à soberania e identidade cultural e política de cada membro é fundamental para o processo de integração e alcance dos propósitos comunitários. Embora não configurem verdadeiras federações, na medida em que os países membros ainda gozam de soberania, os blocos regionais freqüentemente adotam princípios e ideologias federais para a sua estruturação. Aliás, isto ficou muito claro quando da criação da Comunidade Européia, pois Jean Monnet, um dos idealizadores da União Européia, defendia a forma federativa como a mais apropriada para a integração do continente: "*Their prosperity is impossible, unless the States of Europe form themselves in a European Federation*". Nesta linha, o processo de integração da América Latina a partir dos Tratados do MERCOSUL, CAN e, principalmente, da UNASUL, pode caminhar com uma organização de bases federativas. Não que se busque a formação de uma América federativa, mas que se consiga a harmonização entre povos e culturas tão distintas, a fim de atingir objetivos maiores e o fortalecimento de cada membro dentro de uma comunidade.

Assim, desta abordagem, conclui-se que o federalismo encontra aplicabilidade em diversos setores e isso pode resultar em um Estado mais atuante e sensível aos problemas sociais. Uma Federação abre mais espaço para o exercício da cidadania, respeitando e operacionalizando a vontade popular. A falência da forma federativa, como observam alguns doutrinadores, pode residir no fato de não flexibilizar o conceito de federalismo clássico e tentar adaptar a sociedade à este conceito, ao invés de tentar adaptá-lo à sociedade. O que se vê na prática é uma constante modificação do federalismo com o objetivo de atender às diversas demandas modernas. Não é à toa que se nota sua aplicação na Administração Pública e como base no processo de integração europeu.

## 6 REFERÊNCIAS

ACCIOLI, Wilson. **Teoria Geral do Estado**. 1.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e Competências Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O Princípio da Subsidiariedade - Conceito e Evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BERTI, Flávio de Azambuja. **Ofensa aos Princípios Federativos e da Autonomia Municipal Mediante Usurpação de Competências Tributárias**. 2005. 280 f. Tese de Doutorado – Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, 2005.

BONAVIDES, Paulo. **A Constituição Aberta**. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

— **Ciência Política**. 10.ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BOBBIO, Norberto, Nicola MATTEUCCI e Gianfranco PASQUINO. **Dicionário de Política**. 5. ed. São Paulo: UNB e Imprensa Oficial, 2004.

CASSEB, Paulo Adib. **Federalismo-Aspectos Contemporâneos**. 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

CHIESA, Clélio. **A competência tributária do Estado Brasileiro**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

CINTRA, Fernando Pimentel. **O Princípio da subsidiariedade no direito administrativo**. Dissertação, Faculdade de Direito de São Paulo, Universidade de São Paulo, 1993.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 20.ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

\_\_\_\_\_. **O Estado Federal**. São Paulo: Atica, 1986.

DE SOUZA, Adalberto Pimentel Diniz. A mecânica do federalismo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a.42, n.165, p. 169-176, jan.-mar. 2005.

KAKU, William Smith. **Atual Confronto Político-Institucional da União Européia: A Organização Internacional e o Federalismo em Questão**. Rio Grande do Sul: Ijuí, 2003.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. Tradução Luís Carlos Borges. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LIMA, Jose Antonio Faraah Lopes de. **Constituição Européia e Soberania Nacional**. Leme: JH Mizuno, 2006.

MEDINA, Paulo Geraldo de Oliveira. **O Princípio da subsidiariedade**. In **As vertentes do direito constitucional contemporâneo**. MARTINS, Ives Gandra da Silva. (Coord.). Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

MORBIDELLI, Janice Helena Ferreri. **Um novo pacto federativo para o Brasil**. São Paulo: Celso Bastos Editor: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999.

RAMOS, Dirceô Torrecillas. **O Federalismo Assimétrico**. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

ROBERT, Cinthia, e MAGALHÃES, Jose Luiz Quadros de. **Teoria do Estado, Democracia e Poder Local**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

SCHWARTZ, Bernard. **Direito Constitucional Americano**. Tradução: Carlos Nayfeld. Rio de Janeiro: Forense, 1966.

\_\_\_\_\_. **Federalismo Norte-Americano Atual**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.

SOUZA, Adalberto Pimentel Diniz de. A Mecânica do Federalismo. **Revista de Informação Legislativa**. Vols. a.45, n.65. Brasília, jan.- mar. 2005.

TANCREDO, Fabrizio Grandi Monteiro de. O Princípio da Subsidiariedade: As Origens e algumas Manifestações. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa**. Vol. 46, nº 1, p. 169-214, jul. 2005.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. 1.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria Geral do Estado**. Tradução de Karin Praefke-Aires Coutinho. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.