

**CRÍTICAS AO PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO: ASSIMETRIA DE DIREITO,
MUNICIPALISMO E ANTAGONISMO DO FEDERALISMO FISCAL**

*CRITICISMS TO THE BRAZILIAN FEDERATIVE PACT: DE JURE ASYMMETRY,
MUNICIPALISM AND ANTAGONISM OF FISCAL FEDERALISM*

Leonam Liziero;¹

Tiago Zilli.²

Resumo: Partindo da análise hipotético-dedutiva do problema acerca da centralismo no Estado federal brasileiro, a presente pesquisa busca expor três estudos críticos redigidos por especialistas, que versam sobre temas como: distinções entre federalismo e Estado Federal; princípio da senda federalista no Brasil; cunho centralizado e nominal do federalismo brasileiro; particularidade do Município como ente federal; problemáticas do federalismo fiscal; federalismo em crise; e, por fim, relação entre sociedade e federalismo. Com intuito de expor dentro das formulações metodológicas condizentes, serão apontados estes aspectos que reforçam o caráter renegado do Pacto por parte dos mandatários do Poder Central. Por fim, demonstra-se que problemas antigos das relações federativas no Brasil permanecem após a promulgação da Constituição de 1988.

Palavras-chave: Constituição. Estado. Município. Pacto Federativo. União.

Abstract: Based on the hypothetical-deductive analysis of the problem of centralism in the Brazilian federal state, the present research seeks to expose three critical studies written by specialists, dealing with themes such as: distinctions between federalism and the Federal State; the centralized and nominal nature of Brazilian federalism; the particularity of the Municipality as a federal entity; the problems of fiscal federalism; federalism in crisis; and, finally, the relation between society and federalism. In order to present within the appropriate methodological formulations, these aspects will be pointed out, which reinforce the renegade character of the Pact by the representatives of the Central Power. Finally, it is shown that old problems of federal relations in Brazil remain after the promulgation of the Constitution of 1988.

Keywords: Constitution. Federal Pact. Federal Union. Municipality. State.

¹ Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da UFPB. Doutor em Teoria e Filosofia do Direito pela UERJ com Pós-Doutorado em Direito pela UFRJ.

² Mestrando em Direito pela UPF, Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela PUCRS, acadêmico de Ciências Sociais pela UFRGS, Membro do Grupo de Pesquisa: Reconhecimento e Tolerância em Sociedades Multiculturais (CNPq) do Programa De Pós-Graduação Em Direito UPF, Nova Prata, Rio Grande do Sul, Brasil, Pesquisador.

Artigo recebido em 01/03/2019 e aprovado para publicação em 06/01/2021.

1 INTRODUÇÃO

O pacto federativo rege as relações institucionais delega à União, aos Estados e aos Municípios a categoria de entes autônomos e harmônicos que, através das suas dinâmicas relacionais, devem trabalhar a fim de concretizar o projeto constitucional de 1988. No propósito de realização de um *Estado Democrático de Direito*, a atual Constituição da República Federativa prescreve mecanismos essenciais para uma caracterização a ideia de Estado de Direito, como a supremacia do Direito, a limitação do poder, o controle jurisdicional, além do núcleo que envolve a liberdade e autonomia individual, legitimadas e protegidas através do reconhecimento dos direitos e garantias fundamentais (NOVAIS, 2013).

A ideia de Estado federal surge a partir da organização jurídico-política dos Estados nacionais, fundada no embasamento empírico norte-americano enunciado na Constituição de 1787, como um resultado direto das correntes constitucionalistas modernas, sendo um ideal da sociedade política (LIZIERO, 2018, p. 17).

Em termos de organização política, os Estados Federais podem ser compreendidos como um Estado composto por dois ou mais entes políticos que detêm interesses em comum, alicerçados em uma realidade que abriga diversos núcleos de poder, não dotados de soberania, que se comunicam em forma de constante tensão. No aspecto do direito, demonstra-se a existência de diversas ordens jurídicas parciais, cada qual com uma Constituição, que por sua vez são validadas por uma Constituição total, expressa na Constituição Federal (total), que ao mesmo tempo é a Constituição da Federação (KELSEN, 2005, p. 452).

Partindo-se do método hipotético-dedutivo, inicia-se a pesquisa bibliográfica em obras literárias de cunho técnico-científico, vinculadas à temática da Federação brasileira, bem como ao adensamento dos conhecimentos promovidos em debates e videoconferências em sala de aula, a fim de investigar as construções fáticas e teóricas que eclodiram na elaboração do Pacto Federativo Brasileiro, vigente há pouco mais de trinta anos. Com base nos levantamentos encontrados, buscar-se-á apresentar pontos sensíveis que se revelam como entraves a efetividade fraterna e cooperativa da federação.

2 DISTINÇÃO ENTRE FEDERALISMO E FEDERAÇÃO

O federalismo tem, entre seus marcos teóricos clássicos, a obra *O Federalista*, que discorre sobre questões pertinentes a configuração material do federalismo norte-americano. Entre as propostas desta coletânea de artigos de Hamilton, Madison e Jay (2003), encontra-se a formatação de um governo federal, incumbido de promover a defesa e a proteção da comunidade que o forma, com instrução, qualificação e direcionamento às forças de proteção nacional.

A federação cingida pelos princípios do regime republicano outorga o poder de defesa sistemática de suas instituições ao tino da União (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 270). Acontece ainda que as leis promulgadas pela União, no regime federativo tem efeito de alcançar todos os indivíduos constantes naquele país.

Evidentemente, o federalismo não é um fenômeno exclusivo de origem estadunidense que gerou um modelo de Estado federal ideal que deva ser reproduzido, de modo a servir de métrica da qualidade do federalismo de outros Estados federais. A título de exemplo, o federalismo alemão tem origens e motivações bem diversas do norte-americano.

O fenômeno federativo no Brasil não tem início com a instituição do Estado federal, pelo Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889 (forma de Estado ratificada posteriormente pela Constituição republicana de 1891). Como se verifica em pesquisas como as de Miriam Dolhnikoff (2007, p. 82), o federalismo estava presente como movimento político no Império, de modo a provocar um pêndulo entre centralização e descentralização durante a vigência da Carta Política de 1824. De fato, pode-se inferir que o Brasil funcionava como um Estado unitário descentralizado, com relações equivalentes às de um Estado federal.

O movimento pendular entre centralização e descentralização é uma constante na história constitucional brasileira, com tendências maiores à centralização. De fato, durante a vigência da Constituição de 1937 e da Constituição de 1967 (considerando também a EC nº1, de 1969), as relações federativas ficaram solapadas pela superconcentração de poder na União (em especial na figura do Presidente da República). Mesmo durante as vigências das Constituições de 1891, 1934 e 1946, nota-se amplas competências da União ou forte intervencionismo da União nos Estados (como durante o governo de Arthur Bernardes). Por fim, durante os quase quatro anos de uma espécie de vácuo constitucional que separam a Revolução de 1930 e a Constituição de 1934, o Decreto nº 19.398/1930 estabeleceu um

sistema em que nada se assemelha ao que se observa comparativamente em pontos em comum em federações.

Tais breves fatos presentes na sucessão de Constituições brasileiras corroboram o questionamento epistemológico de Livingston, segundo o qual a natureza do federalismo está na sociedade, não no direito constitucional. Deste modo, para se compreender de modo menos refutável, faz-se importante a distinção entre federalismo e federação como objetos distintos, ainda que de certo modo possam ter alguma conexão substancial.

Livingston (1952) disserta que tradicionalmente se compreendia que a efetivação do Estado federal ocorre com a elaboração de uma Constituição escrita de caráter rígido a fim de coibir mudanças repentinas na estruturação da Federação, sendo tratados os assuntos pertinentes à matéria, na esfera do Direito Constitucional. O federalismo seria uma tentativa, por meio de instituições, de solucionar problemas de organização política.

Em uma ruptura com este paradigma formalista do Estado federal, Livingston propõe uma compreensão de cunho sociológico. Neste sentido, afirma-se que a heterogenia contida na sociedade, podendo ser de cunho econômico, religioso, racial, ou ainda, agregada às diferenças de nacionalidade ou de linguagem, é ocasionada por temáticas geográficas, referindo-se a variações de tamanho territorial, ou mensuradas por cisões de contexto histórico e cultural (LIVINGSTON, 1952, p. 89). Esta concentração de populações com certa identidade em locais geograficamente distintos será definida por Livingston como territorialidade.

Tais diversidades sociais serão refletidas nas instituições federais (estas formadas pelo direito constitucional do Estado, objeto de apreciação jurídica). Estas instituições de coordenação social são erigidas por meio da conjuntura contida nos arranjos políticos e constitucionais. A concepção e a continuidade pacífica de uma comunidade política são atividades intensamente complexas e nem sempre satisfatórias. Por isso, admite-se que os padrões constitucionais e de instituição estão longe de serem adequados ou efetivos, impactando na qualidade do federalismo (LIVINGSTON, 1952, p. 87).

Outro apontamento recorrente levantado por Livingston (1952, p. 93) refere-se à questão da passagem temporal abarcada na sociedade que modifica as relações sociais através de diferentes dinâmicas internas, levando ao soerguimento de diversas formas de instrumentalidade para atendimento a novas demandas. Um fator complicador desta

dinâmica refere-se à obsolescência institucional devido à rigidez dos instrumentos criados institucionalmente.

O federalismo, para Livingston (1952, p.88), pode ser encarado não como um fenômeno dependente da Constituição, mas sim como fenômeno social, buscando incorporar um nível de coerência social a respeito das diversidades presentes na complexidade gestada no sistema federal (LIVINGSTON, 1952, p.89). O plano federal contido na Constituição, embora tratado como um instrumento político, torna-se um conjunto complexo de valores psicológicos e sociológicos que adornam o padrão de diversidade humana constante na sociedade (LIVINGSTON, 1952, p. 95).

Na obra de Liziero é possível verificar como a distinção entre federalismo e federação se encontra no pensamento de autores brasileiros. Para tanto, como fonte de pesquisa, o autor utiliza os Diários da Constituinte de 1987/1988, nos quais se verifica o tema federalismo sendo debatido pelos próprios Constituintes e por convidados nas sessões. Entre os convidados, destacam-se autoridades acadêmicas que expuseram sua visão acerca do tema baseada em alguma cientificidade de seus estudos pretéritos.

Entre tais acadêmicos, destacam-se as referências aos escritos de Raul Machado Horta e Paulo Bonavides, bem como as exposições ou textos de Paulo Lopo Saraiva (na Subcomissão dos Municípios e Regiões), José Alfredo Baracho e Rosah Russomano (na Subcomissão dos Estados), nos quais se verificam a distinção entre federalismo e federação no desenvolvimento de suas ideias. Veja-se parcialmente esta análise de alguns autores trabalhados por Liziero.

O federalismo, na leitura de Raul Machado Horta, “é um modelo constitucional, uma força valorativa que inspira o Estado Federal” (LIZIERO, 2018, p.95). O federalismo, assim, possui características “recolhidas dos modelos diversificados da edificação constitucional do Estado federal, sem a homogeneidade de modelo único e exclusivo, considerando a pluralidade das manifestações concretas do federalismo” (HORTA, 1999, p. 14-15). Diferentemente da ideia de federalismo, o Estado federal, para Horta (1985, p.14), “é criação jurídico-política e pressupõe na sua origem a existência da Constituição federal, para instituí-lo”. Mostra-se bem evidente que, segundo os escritos de Horta, federalismo e federação não são conceitos idênticos, tampouco possuem a mesma origem.

Para Paulo Bonavides (2005, p. 182), o Estado Federal existe a partir da plenitude do exercício de um Poder Constituinte soberano, que trará expressará na Constituição Federal

“os lineamentos básicos da organização federal”, que enunciarão as competências para instituição dos órgãos políticos e jurídicos necessários para elaboração e aplicação das normas de direito que permearão a convivência de seus habitantes.

Por sua vez, dispõe Baracho (1982, p.53), no aspecto político, que “o federalismo é considerado como forma de distribuição de poder, tomado este em seu significado constitucional”, enquanto o Estado federal modo de organização do Estado que divide, sem ruptura, a soberania entre os Estados membros (BARACHO, 1982, p. 55).

Nos debates da constituinte, o federalismo foi retratado como um conceito utópico (LIZIERO, 2018, p. 98) que iria ter sua efetividade planejada nos assuntos referentes às fatias do orçamento da Federação, sendo muito debatida na Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas.

A pauta defendida pela Comissão de Organização do Estado, na Assembleia Nacional Constituinte, clamava de forma unívoca pela descentralização (de poder e de recursos) da Federação para os Estados Membros. Porém, o ambiente institucional, que compôs o texto, não alcançou a paridade pautada, resultando em um ordenamento que deu expansão ampla ao poder central, germinando um problema futuro e endêmico de dependência financeira dos Estados em relação à União. O estado federal, criado pela Constituição distancia-se do ideal federalista debatido na Assembleia Nacional Constituinte (LIZIERO, 2018, p. 105).

Para Liziero (2018, p.103), o federalismo pode ser encarado como “um princípio reitor” da forma de organização do Estado, transmutado em uma realidade política, econômica e social, que se mostra como uma pré-condição teórica para a materialização da federação. Esta, por sua vez, é a instrumentalização do Estado em si.

Sendo o federalismo um conceito de natureza sociopolítica, enquanto o Estado Federal é um conceito jurídico pertencente ao direito constitucional, resultado de um projeto político desencadeado em um processo temporal e histórico (conforme foi disposta na formação dos Estados Unidos da América), ou composto através de um ato único que modifica a forma de organização política (a exemplo do Brasil).

Assim, é possível inferir que, com base nas lições de Horta, a formação do Estado Federal seguirá (em um plano lógico) três estágios: i) a presença do federalismo (seja por experiência histórica ou por opção política do Poder Constituinte); ii) a formação de uma Constituição Federal por meio de um pacto federativo; iii) Estado federal constitucionalmente estabelecido (LIZIERO, 2018, p.112).

3 BREVES NOTAS SOBRE A GÊNESE E CRISE DO FEDERALISMO NO BRASIL

Perpassados quase cem anos da promulgação norte americana, no final dos anos 1860, o progresso embriagante daquele país, que doutrinava a liberdade e a emancipação econômica frente ao controle estatal, identificava na matriz federalista um caminho a ser traçado no solo tropical, através dos discursos radicais de figuras como Silveira Martins, Lafayette Pereira, Aristides Lobo e Flávio Farnese (FAORO, 2012).

A figura de Tavares Bastos, em 1870, traz um discurso portador da advertência de que a reforma federal não era simplesmente possuidora de melhorias a nível administrativo, devendo os partidos da época entenderem a figura da centralidade política e sua diferença perante a centralidade administrativa. O pacto federal era sim uma ferramenta de ampla abrangência política, com o intuito de promover os propósitos da democracia (FAORO, 2012, p.525).

A esta altura dos acontecimentos o embate entre o Partido Liberal e os defensores da Monarquia expunha uma cisão técnica a respeito da condução do Brasil: a conservação da Monarquia com o adensamento de ferramentas descentralizadoras do poder ou a instituição da federação com o sacrifício da Coroa, visando a renovação política, social e econômica do País, que a meio século encontrava-se inerte neste limbo institucional (FAORO, 2012, p. 526).

Rui Barbosa, ao defender a adoção da federação, dois meses antes da queda do trono, sustentava a tese federativa desenvolvida no modelo americano, no qual ocorria uma adaptação do centralismo político e do pacto federal, mediante a descentralização das competências administrativas relegadas às províncias e a centralização na União do comando financeiro e do controle econômico (FAORO, 2012, p. 529).

No Brasil, o estado federal foi instituído com o Decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889, na Proclamação da República, sendo constitucionalizado na Constituição de 1891, quando as antigas províncias, alcançaram o *status* de Estados federados. A federação sempre esteve presente, de forma nominal, nas constituições posteriores, dando amplitude fática à centralização dos poderes da União. Na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988, o clamor técnico e popular rogava pela descentralização das ferramentas de poder (LIZIERO, 2018, p. 21).

De acordo com Bonavides (1996, p. 417), a sociedade brasileira se encontraria em uma profunda crise, maior que a grande depressão de 1929, ou até mesmo que a recessão provinda do término da economia cafeeira na década de trinta. Trata-se de uma crise de caráter triplo, envolvendo os aspectos econômicos, financeiros e sociais que se projeta por meio do ciclo de endividamento e dependência com efeitos sob o próprio caráter da soberania.

Uma das razões condizentes para este *status* encarado pela nação brasileira, refere-se às suas problemáticas políticas, analisadas sob o prisma da natureza e da organização da federação, que nunca teve uma análise sensível sobre sua importância, sendo indiferenciada através de medidas unitaristas contidas na sua gênese, que foram agravadas durante o Estado Novo e aprofundadas no Regime Militar (BONAVIDES, 1996, p. 417).

Da superação do paradigma do estado unitário, no qual o direito configurava-se como ficto, e a unicidade da União se justificava com a finalidade de manter a ordem e a soberania, adentra-se a partir das Revolução de 1930 em um cenário de dependência econômica vinculada ao federalismo pátrio (BONAVIDES, 1996, p. 422).

Este perfil predatório consistia numa prática nefasta em que os Estados membros buscavam “cortejar o poder central” a fim de obter benesses econômicas através de incentivos e subsídios, não tendo consciência do sacrifício que a contrapartida da União exigiria a seguir, com a subjugação econômico-financeira e o esfacelamento das autonomias subnacionais. O sistema nervoso do pacto federal estava vinculado às manobras latentes, aos recursos financeiros e à destinação das parcelas tributárias (BONAVIDES, 1996, p. 423).

Este comportamento por parte dos entes federativos coloca em choque seus interesses, desencadeando em um comportamento antropofágico a nível institucional: uma guerra civil de caráter econômico entre os Estados Membros e suas respectivas regiões, resultando numa melancólica estabilidade do pacto federal, no qual a União e seu mandatário no Poder Executivo regulam e administram “quase tudo”, enquanto os demais entes federados “quase nada” (BONAVIDES, 1996, p. 423).

4 O PROBLEMA DA CENTRALIZAÇÃO NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA E A DESCENTRALIZAÇÃO PELA ASSIMETRIA, POR LEONAM LIZIERO

O novo modelo federativo brasileiro, construído a partir de 1988, teve seu debate restrito aos constituintes, com a presença técnica de autoridades acadêmicas que dispunham de claras tendências à descentralização do poder da União, elucidando o assunto através da Comissão de Organização do Estado e suas três subcomissões (Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios; Subcomissão dos Estados; Subcomissão dos Municípios), além do sistema tributário e do funcionamento do Senado como casa de representação dos Estados federados (LIZIERO, 2018).

Para a descentralização do poder, de acordo com o Constituinte Vilson Souza, era necessário haver a descentralização de recursos, pois poder sem recursos não representa nada (LIZIERO, 2018, p 80). Porém, após os amplos debates constantes na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988, nos anos 1990, ocorreram profundas reformas fiscais e administrativas (retenção de receita em fundos, Lei Kandir, Lei do ISS, Lei de concessões, Lei de Licitações, Lei de Diretrizes e Bases, Lei de Responsabilidade Fiscal, entre outras) que de fato devolveram a União o *status* de superpotência, a partir da arrecadação e administração de recursos, nos moldes das constituições anteriores.

O Brasil é uma República Federativa de federalismo nominal, diversa da americana (cópia de modelo que gera os atuais problemas federativos) ou alemão, sendo de caráter histórico profundamente centralizador; mesmo com o clamor pela descentralização, o federalismo brasileiro nunca atingiu uma situação que possa ser classificada como mediana entre o poder federal e os poderes estaduais (LIZIERO, 2018, p. 146). Antes, pelo contrário, nos períodos autoritários como a República Velha, o Estado Novo e o Regime Militar, houve uma completa anulação do pacto federal. Assim, o Brasil sempre pendeu mais perto da prática interventora da União do que de fato a descentralização e distribuição de seus recursos (LIZIERO, 2018, p. 81).

A Constituição dispõe a forma federativa como uma essencialidade do Estado brasileiro, limitando a atuação do Poder Constituinte Derivado em reformar a configuração federativa, ou obter por meios judiciais a interferência na autonomia dos Estados. Os debates sorvidos na Constituinte resultaram em um texto embrenhado em uma complexa teia de competências dispostas entre três entes federados distintos (União, Estados e Municípios), com predomínio evidente da União (LIZIERO, 2018, p. 82).

O capítulo central da questão federativa no Brasil de 1988 se perfaz na gestão das competências, na qual a União possui um núcleo de competências enumeradas (art. 21 e 22),

os poderes remanescentes dos Estados no art. 25, § 1º, e dos Municípios no art. 30. Para a delegação de competências, usou-se o modelo alemão do arts. 22 § único e as concorrências de competências constantes nos arts. 23 e 24. Da tomada do texto constitucional, com alto grau de detalhamento técnico, decifra-se que os poderes da União são vastos e se sobrepõem aos demais entes federados, imprimindo um caráter centralizador (LIZIERO, 2018, p. 83-84).

Com a detenção do alto grau de competências, o Estado brasileiro, inaugurado em 1988, reafirmou o poder da União sobre os Estados evocando para si a competência material e legislativa, dando ao poder federal a condescendência primária e preponderante, em caso de conflito de interesses, em criar e executar o direito. Uma forma de materialização desta pujança centralizadora galgada na União está disposta nas competências tributárias que relegam ao Poder Federal uma parcela maior do quinhão arrecadatório, seja através das formas de instituição de tributos, seja na distribuição dos seus recursos. Por exemplo, dos treze impostos previstos constitucionalmente, sete estão ligados à União, restando à parcela menor ser dividida entre os Estados e Municípios (LIZIERO, 2018, p. 86).

Como possível solução a este impasse federativo, a tese de Liziero demonstra duas possibilidades que podem descaracterizar a simetria de direito na federação brasileira: o estabelecimento de um Senado assimétrico (com número diferentes de Senadores por Estado) e a assimetria da repartição de competências.

Sobre esta última, a descentralização do poder (e dos recursos) por meio da assimetria de direito, composta a partir da delegação de competências privativas da União aos Estados, conforme previsão do parágrafo único do art. 22 da Constituição (LIZIERO, 2018, p. 175); ou a delegação das competências federais aos Estados e Municípios, de forma que possibilite a descentralização, por meio de proposição de Emenda Constitucional que verse sobre a repartição de determinadas competências, de acordo com indicadores ou pré-condições contidas em cada caso do âmbito federativo (LIZIERO, 2018, p. 177-178).

5 MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERADO, POR GIOVANI CORRALO

A partir de uma vinculação inédita em nível mundial, o Município passa a figurar como ente federado por ordem dos arts. 1º e 18 da CF/88, que iguala as cidades ao patamar de autonomia da União e dos Estados, denotando uma tentativa de descentralização de um nível de poder.

Na forte opinião crítica de parte dos constitucionalistas, a elevação do Município a ente federal se torna uma tarefa problemática frente à desigualdade demonstrada entre os 5.570 municípios distribuídos nos 26 Estados da federação (LIZIERO, 2018, p. 126). De outra banda, encontram-se importantes autores que corroboram com o texto constitucional, dando aval às prerrogativas federativas elevadas aos Municípios (CORRALO, 2006, p. 153-156), uma vez que o federalismo segue um rumo particular em cada Estado que se desenvolve, sendo resultado de diversos “processos de adequação e desenvolvimento” pertinente a cada sociedade (CORRALO, 2018, p. 157).

Devido às suas características sociais, históricas, políticas e culturais, a Federação brasileira é donatária de singularidades ímpares, frente aos demais estados federados, possuindo variáveis incontáveis que ocasionam a confluência de tais elementos para a possibilidade de configuração do Município como ente federado (CORRALO, 2006, p. 156).

Partindo da análise dos princípios decorrentes do federalismo, como: “Estado de Direito, República, democracia, não centralização, liberdade, pluralismo e subsidiariedade” tem-se o leque mandamental principiológico que autoriza a autonomia constitucional derogada aos Municípios, como uma ferramenta de fortalecimento do poder local e, conseqüentemente, de fortalecimento da federação como um todo, contrapondo-se a formas de Estados unitários (CORRALO, 2006, p. 156-158).

Observa-se, na figura do Município, como ente federado, a presença de uma ordem jurídica local, composta por ordenamento elaborado a partir do Poder Legislativo Municipal, tendo por limitação os princípios determinados pela Constituição Federal e pelas Constituições estaduais, evidenciando a presença da pluralidade através da autonomia governamental, consubstanciada pela prerrogativa da não centralização. Sendo vedada a criação de uma esfera judicial local, e a discricionariedade na criação de tributos, além daqueles previstos no texto constitucional (CORRALO, 1996, p. 159-161).

Ao analisar o conceito de autonomia, Corralo (2006 p. 167) dispõe que, além da tríplice repartição autônoma tradicional, pertinente aos Municípios (administrativa, política e financeira), avança-se para o caráter quádruplo desta generalidade, alcançando os vieses autônomos de auto-organização, materializados a partir da Lei Orgânica municipal, e de autolegislação, vinculada à criação de ordenamento jurídico próprio, coexistente aos ordenamentos estaduais e nacionais.

Contudo, o pleno exercício desta ampla série de autonomias encontra-se vinculado especificamente à condição salutar do caráter financeiro dos Municípios, devendo estes disporem de total acessibilidade aos seus recursos para o pleno vigor das prerrogativas institucionais. O descaminho desta sentença pode acarretar na abertura de margem para dependências econômicas de cunho político junto aos demais membros da federação (CORRALO, 2006, p. 2018).

Para tal efetividade, urge-se uma participação dos Municípios nas competências constitucionais, a fim de garantir uma maior repartição das receitas públicas nacionais que supere as margens historicamente documentadas (quatorze a quinze por cento) (CORRALO, 2006, p. 205-206). Devendo ser revistas as competências tributárias com um apreço majorado pelas entidades que administram o poder local, tendo por objetivo maior de manter a sanidade natural do pacto federativo (CORRALO, 2006, p. 2018).

Desta feita, seja pelas generalidades “históricas, sociais, culturais e políticas” de Federação Brasileira, ou pela aderência aos princípios e características do federalismo, o Município está plenamente condicionado ao patamar de “ente integrante do pacto federativo” (CORRALO, 2006, p. 161), sendo “essencial para a efetivação do Estado Democrático de direito e para a efetivação dos direitos fundamentais” (CORRALO, 2006, p. 2018).

6 ANTAGONISMOS DO FEDERALISMO FISCAL, POR FERNANDO REZENDE

A temática do federalismo fiscal versa sobre a repartição dos recursos fiscais recolhidos dos contribuintes em benefício dos entes federados, a fim de que estes disponham dos meios materiais para pôr em prática prerrogativas ordenadas nas responsabilidades constitucionais. O equilíbrio e a dinâmica para repartição destes recursos exigirão um eficiente modelo de transferências intergovernamentais, a fim de equalizar o degrau existente entre regiões desenvolvidas e aquelas carentes de oportunidades sociais. No Brasil, este embate temático sempre foi suscitado a partir de dinâmicas de centralização e descentralização dos recursos. Conforme já relatado, a promulgação da Constituição Federal de 1988 não aproveitou a oportunidade de galgar um novo modelo federativo, referente às distribuições fiscais (REZENDE, 2010, p. 70).

O Brasil traz consigo uma carga de elementos que acabam por endossar a complexidade nos programas de descentralização fiscal em relação ao equilíbrio federativo e à eficácia dos meios de gestão pública, dentre os quais é possível apontar: i) desigualdade na repartição das receitas do “*bolo tributário*” entre os entes; ii) ausência de um sistema de transferências que corrija estes desequilíbrios; iii) a mobilidade das bases tributárias, ocasionadas pelas novas tecnologias globalizantes (por exemplo: o comércio eletrônico), em detrimento aos limites de descentralização do poder tributador; iv) a crescente mobilidade dos meios de produção que ocasiona uma disparidade financeira/arrecadatória entre Estados e Municípios; v) as limitações legais ao poder de tributação dos governos subnacionais (em especial os Municípios) e a sua crescente responsabilização sobre a gerencia de serviços públicos e sociais; vi) a competição interna por atração de atividades econômicas/ produtivas (guerra fiscal); vii) e, por fim, as disparidades socioeconômicas dispostas através das desigualdades materiais constantes nas diferentes regiões do País (REZENDE, 2010, p. 72-73).

Para que estas complexidades sejam contornadas a fim de estabelecer um modelo ideal e harmônico de federalismo fiscal, necessita-se da presença das seguintes possibilidades: elementos de correção dos desequilíbrios fiscais; criação de condições que disponham a todos os cidadãos oportunidades iguais de ascensão social; e um sistema de transferências que promova a cooperação intergovernamental (REZENDE, 2010, p. 74-75).

Infelizmente, estes elementos constitutivos nunca estiveram presentes na história pregressa do federalismo fiscal nacional, e, em 1988, também se mantiveram inertes, acarretando, em longo prazo, em uma discrepância ainda maior na eficácia da gestão pública, à custa de largos prejuízos financeiros, materiais e sociais, além da falta de coesão do equilíbrio federativo. A seguir, serão expostas as principais fontes de antagonismos apontados pelo autor (REZENDE, 2010, p. 75).

Após a promulgação da Carta Constitucional, houve um acarretamento das desigualdades fiscais tanto em escala vertical, como a perda de posição nas divisões de receitas por parte dos governos estaduais; a manutenção destas receitas no patamar municipal; e a crescente valorativa agregada aos ganhos do governo federal. Na escala horizontal, com o congelamento dos índices de rateio dos fundos constitucionais (FPE e FPM) e o surgimento de outras fontes de transferências (REZENDE, 2010, p. 76).

As discrepâncias produzidas pela distribuição incoerente de recursos acarretam numa “*fragmentação de interesses*”, tanto em escala Estadual quanto na esfera dos Municípios, que impede um diálogo aberto e coerente visando à iniciativa de um extenso e efetivo processo de reforma dos padrões fiscais de federalismo (REZENDE, 2010, p. 80).

Reflexo prático é denunciado na incapacidade do Confaz (Conselho Nacional de Política Fazendária), da CMN (Confederação Nacional dos Municípios) e da FNP (Frente Nacional dos Prefeitos) em buscar novas diretrizes que enunciem um federalismo cooperativo, o qual vise diminuir as disparidades sociais e regionais, de encontro com os direitos constitucionais previstos para a concretização da cidadania brasileira. O que impera nas pautas de discussão de tais organizações são as meras negociações com pleitos que busquem divisões pecuniárias dos recursos do governo federal (REZENDE, 2010, p. 80).

No âmbito dos direitos sociais (educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados, conforme dispõe o art. 6º da Constituição), de acordo com suas garantias e compromissos, houve uma expansão do regime de proteção constitucional, sob a forma de regimes exclusivos de financiamento, a fim de universalizar a cobertura destes serviços (REZENDE, 2010, p. 81).

Porém, o descompasso relacional entre o regime pretendido para o atendimento das garantias sociais e o federalismo fiscal ocasionaram desequilíbrios orçamentários, enormes desperdícios, desencontro entre recursos e destinação, ausência de metas concretas e arroxio fiscal. A fim de atenuar estes problemas, na área da educação, por exemplo, criou-se o fundo de gestão, o Fundeb e o do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Tais iniciativas auxiliam na prestação de melhores índices educacionais, porém ainda se mostram distantes da eficácia esperada pela população (REZENDE, 2010, p. 81-84).

A título de sugestão para superação destas dificuldades, o autor entende que a adoção de um regime cooperativo de financiamento que busque a eficácia do ordenamento constitucional, a partir da remodelação do federalismo fiscal com a implementação de três componentes pontuais: i) repartição das competências tributárias; ii) a repartição do “*bolo tributário*” entre o governo federal, Estados e Municípios; iii) a implementação de um regime de equalização fiscal a fim de suplantar os desníveis entre Estados e Municípios (REZENDE, 2006, p. 84-85).

O federalismo fiscal possui um papel de suma importância no tocante à elaboração e à execução de políticas públicas, tendo o Brasil uma ausência total desta configuração. A falta de preocupação em uma planificação que corresponda às necessidades da população é resultado de uma sequência de reformas independentes e distintas, promovidas ao longo dos últimos quarenta anos, que afastam a eficácia dos direitos sociais promulgados na Constituição.

7 CONCLUSÃO

A presente pesquisa buscou estabelecer a comparação de algumas críticas ao atual pacto federativo brasileiro. Partindo de um problema que caracteriza o Estado federal brasileiro, a excessiva centralização de poder na União, buscou-se demonstrar que pesquisas atuais identificam, ainda que em aspectos diferentes, desditas nas relações federativas no Brasil que já eram criticadas por autores com escritos anteriores à Constituição de 1988, como Raul Machado Horta, Paulo Bonavides e Raymundo Faoro.

Ao analisar com profundidade o histórico federativo nacional e sua configuração presente, Liziero conclui que o Brasil detém um federalismo nominalista, com caráter histórico de centralização do poder, baseado nos enlaces institucionais pertencentes à União. No atual regime federativo, vigente após a promulgação da Constituição de 1988, predomina uma complexa teia de competências legais que avaliza a preponderância da União sobre os Estados e Municípios. Como uma sugestão de alteração destes paradigmas, o autor sugere a implementação de duas medidas: a criação de um Senado assimétrico (com número proporcional a população de cada Estado) e a adoção de um novo modelo assimétrico de repartição de competências constitucionais, por meio de emendas constitucionais ou da delegação de competências particularizada a cada Estado, em conformidade com o que estabelece o art. 22, parágrafo único, da Constituição.

Ao demonstrar a elevação do Município como ente federado, fruto das singularidades ímpares e das variáveis incontáveis que adornam a gestação do Brasil, Corralo afirma que tal fato é de exclusividade brasileira, sendo inédito em escala mundial. A autonomia alcançada pelos entes municipais no pacto federativo vigente derroga uma importante ferramenta de fortalecimento do poder local, contrapondo-se aos mandamentos dos Estados unitários, uma

vez que cada cidade detém a possibilidade de constituir sua ordem jurídica local, desde que suas normas respeitem as hierarquias legais superiores.

Conforme foi exposto ao longo do texto, a distribuição de poder não se dá em efetividade fática se não houver a repartição dos recursos econômicos, advindos dos quinhões arrecadatários dispostos pelo Estado. Para demonstrar este entrave, Rezende descreveu uma série de antagonismos institucionais (como a perda das receitas por partes dos governos estaduais; ou a incapacidade do Confaz, CMN e FNP de elaborar uma pauta de federalismo cooperativo, que busque a diminuição do degrau entre regiões) proliferando-se na realidade política nacional e afastando o federalismo brasileiro de um avanço no sentido de realização dos direitos assegurados na norma constitucional vigente.

Pesquisar uma temática tão antiga quanto à própria gênese da nação brasileira, e denotar que a partir da instituição do Estado federal com o Decreto nº1, de 15 de novembro de 1889, nunca houve uma delimitação precisa, descentralizada e democrática da distribuição igualitária das competências, poderes e recursos entre os entes federados, revela-se como uma verdade dificilmente refutável. Encarar que a possibilidade de mudança do pacto federativo foi negada na elaboração da Constituição de 1988 surge como uma lástima quanto às perspectivas de progresso, evolução e concretização dos direitos e garantias fundamentais dispostas na mesma Constituição. O Brasil está longe de sorver os frutos necessários e merecidos para a construção de uma Nação próspera, responsável e idealmente federativa.

REFERÊNCIAS

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Belo Horizonte: Fumarc/UFMG, 1982.

BONAVIDES, Paulo. *A Constituição Aberta: temas políticos de constitucionais da atualidade com ênfase no Federalismo das Regiões*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

_____. *Ciência Política*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

CORRALO, Giovani da Silva. *Município: autonomia na Federação Brasileira*. Curitiba: Juruá, 2006.

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

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James e JAY, John. *O Federalista*. Tradução de Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Ed. Lider, 2003.

HORTA, Raul Machado. As novas tendências do federalismo e seus reflexos na Constituição brasileira de 1988. *Revista do Legislativo*, Belo Horizonte: ALMG, n. 25, p.14-25, 1999.

_____. Organização constitucional do federalismo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 22, n. 87, p. 5-22, 1985.

KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Trad. Luiz Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LIVINGSTON, William S. A Note on the Nature of Federalism. *Political Science Quarterly*, Nova Iorque, v. 67, n. 1, p. 81-85, 1952.

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. *Estado Federal no Brasil: o federalismo na constituinte de 1987/1988 e a descentralização pela assimetria*. Florianópolis: Empório Modara, 2018.

NOVAIS, Jorge Reis. *Contributo para uma Teoria do Estado de Direito*. Coimbra: Almedina, 2013.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.