

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

FEDERALISMO E PARTICIPAÇÃO POPULAR: APROXIMAÇÕES À TENSÃO DIALÉTICA ENTRE A FORMA DE ESTADO E A PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

DOI: 10.5281/zenodo.18342234

Diogo Diniz Lima¹

RESUMO

O presente artigo examina a relação dialética entre o federalismo e a participação popular, utilizando a análise histórica de Alexis de Tocqueville sobre a formação dos Estados Unidos como ponto de partida. O estudo investiga como o modelo federalista, nascido da necessidade de equilibrar soberania e união, evoluiu de uma descentralização administrativa aplicável a estruturas político-administrativas mais complexas. Ao transpor essa análise para o Brasil, o trabalho discute as oscilações pendulares entre centralização e descentralização ao longo dos períodos republicanos, culminando na Constituição de 1988. O texto destaca ainda o contraponto da descentralização, consistente na persistência de práticas patrimonialistas e o descompasso entre o desenho institucional federativo, bem como reflete acerca da efetiva cidadania participativa no Brasil. Defende ainda o fortalecimento da democracia brasileira, que depende, entre outras coisas, da superação do formalismo e da consolidação de um federalismo que integre,

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

de fato, a participação popular na formulação de políticas públicas.

Palavras-chave: Federalismo; Participação popular; Políticas públicas.

ABSTRACT

This article examines the dialectical relationship between federalism and popular participation, using Alexis de Tocqueville's historical analysis of the formation of the United States as a starting point. The study investigates how the federalist model, born from the need to balance sovereignty and union, evolved from communal administrative decentralization to more complex structures. Applying this analysis to Brazil, the work discusses the pendulum swings between centralization and decentralization throughout the republican periods, culminating in the 1988 Constitution. The text critiques the persistence of patrimonial practices and the mismatch between the federal institutional design and effective participatory citizenship in Brazil. It concludes that strengthening Brazilian democracy depends on overcoming formalism and consolidating a federalism that truly integrates popular participation in the formulation of public policies.

Keywords: Federalism; Popular participation; Public policies.

INTRODUÇÃO

O federalismo é uma forma complexa de organizar o Estado, especialmente aqueles dotados de grandes extensões territoriais e que apresentam pluralidades marcadas nos mais diversos aspectos inclusive culturais.

Os Estados Unidos sediaram a elaboração de tal conceito político. No entanto, havia naquele momento histórico elementos políticos, territoriais,

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

mas também sociais que explicam com exatidão como foi possível chegar a tal formulação para solucionar a união entre as então treze colônias.

Chamava atenção de Alexis de Tocqueville as características do povo, afeito à liberdade, interessado no cotidiano das decisões políticas, especialmente aquelas cotidianas. De modo que o processo de participação se tornou muito próximo do cidadão (ainda que naquele momento o conceito de cidadania não fosse aplicado a todos os indivíduos).

Confrontando os elementos postos na incipiente federação americana com os debates federalistas, verificam-se o contexto fático e a linha central de argumentação que permitiram a criação da primeira federação. Após isso, faz-se necessário atualizar o conceito de federalismo aos tempos modernos para então buscar compreender a forma como foi construída a federação no Brasil, desde a Constituição de 1891 até a de 1988, apontando os traços distintivos do modelo brasileiro, as transições de poder e a correlação dessa forma de organização com a produção das políticas públicas e com a cidadania.

TOCQUEVILLE NA AMÉRICA: análise dos Estados Unidos, sede da primeira federação moderna.

Foi do francês Alexis de Tocqueville que veio uma das mais acuradas descrições da formação dos Estados Unidos, especialmente no tocante aos elementos que compõe aquele que é considerado um dos mais democráticos de todos os países. Sua jornada é ricamente descrita na obra de Hugh

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

Brogan, sob o título “Alexis de Tocqueville: o profeta da democracia” (2012).

Nascido no século XIX de família francesa tradicional, Tocqueville formou-se em Direito e atuou como Juiz-Auditor em Versalhes, no período que se seguiu à queda de Napoleão. Com a Revolução Liberal de 1830 e com a monarquia constitucional, sob o pretexto de estudar o sistema penitenciário americano, o autor, junto com Gustave Beaumont, parte rumo à América e à elaboração daquele que seria um dos mais interessantes e lembrados estudos sobre democracia.

Chegado como um estranho de grande interesse, logo Tocqueville é atraído ao seio da sociedade americana e pode extrair, diretamente da fonte, elementos fundamentais para a partida de suas investigações sobre o novo mundo. Tocqueville viu os Estados Unidos com os olhos de um cientista social. Observou e analisou como um objeto de estudo, com algum distanciamento típico do forasteiro que vai em busca da terra distante e desconhecida. Estudou sempre pondo em contraste aquela realidade encontrada com a observada em seu país de origem.

A primeira aproximação do teórico francês diz respeito ao elemento territorial. Partiu, já no primeiro capítulo do primeiro volume de seu livro dividido em duas partes, à descrição do vasto território americano. Segundo o autor (Tocqueville, 1987, p. 23):

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

Apresenta a América do Norte traços gerais que é fácil distinguir ao primeiro olhar. Uma espécie de ordem metódica parece ter regulado a separação das terras e das águas [...] Dividem-na duas regiões em partes quase iguais. Uma tem por limite, no setentrião, o pólo ártico; a leste e oeste, os dois grandes oceanos. Estende-se depois para o sul, formando um triângulo de lados irregularmente traçados, que afinal se encontra abaixo dos grandes lagos do Canadá. A segunda começa onde termina a primeira e se estende por todo o resto do continente. Uma é ligeiramente inclinada para o pólo, a outra para o equador [...]

São a vastidão territorial e a diversidade cultural, que perpassa pelas diferentes formas de subdivisão da organização política em cada comuna que inclinaram o país à busca de uma forma de Estado capaz de promover a convivência entre os distintos, capaz de alinhar aquilo que aparentemente

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

não se alinha, sob um governo de competências repartidas e abaixo de uma única Constituição.

Da percepção extraída sobre o povo americano, Alexis de Tocqueville (1987, p. 52) extraía uma rica descrição sobre uma nação cujos valores clamavam por democracia. Dizia:

Ali, a sociedade age sozinha e sobre ela própria. Não existe poder a não ser no seio dela; quase nem mesmo se encontram pessoas que ousem conceber e, sobretudo, exprimir a idéia de ir procurá-la noutra parte. O povo participa da composição das leis, pela escolha dos legisladores, da sua aplicação pela eleição dos agentes do poder executivo; pode-se dizer que êle mesmo governa, tão frágil e restrita é a parte deixada à administração, tanto se ressentir esta da sua origem popular e obedecer ao poder de que emana. O povo reina sobre o mundo político americano como Deus sobre o universo [...]

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

Essa força popular tende, pois, à descentralização administrativa e à instalação de uma estrutura que permita à máquina pública atuar e ser comandada no nível mais próximo possível à esfera popular. Neste contexto, ganhou grande destaque o sistema comunal, que permitia a aplicação do princípio da soberania popular em nível elevado.

Ao mesmo tempo que é rude, na medida em que é um modelo marcado pela liberdade e pela maior abertura possível à participação popular em detrimento de rebuscados formatos protocolos, é na comuna que os rumos do povo livre era decidido. Nesta linha, da gestão dos interesses comuns e locais, Tocqueville aponta para existência de dois tipos de centralização: governamental (aquele relativa aos interesses comuns em toda parte da nação) e administrativa (interesses locais) (1987, p. 73).

Aos americanos, afirmava Tocqueville, era muito clara a distinção entre administração e governo. Se era grande a descentralização administrativa, forte era a capacidade de agregação do interesse e das forças nacionais sobre os interesses comuns e de preservação de seus valores mais caros, como soberania e liberdade, elevando a centralização governamental ao mais alto grau. Exrai-se da obra ora em comento:

O que mais admiro na América não são os efeitos administrativos da descentralização; são os seus efeitos políticos. Nos Estados Unidos, a pátria faz-se sentir por toda parte. É objeto de

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

anseios desde a aldeia até a União inteira. O habitante liga-se a cada um dos interesses de seu país como aos seus próprios Glorifica-se na glória da nação; no triunfo que ela obtém, julga reconhecer a sua própria obra e nela se eleva; re jubila-se com a prosperidade geral da qual tira proveito. Tem por sua pátria um sentimento análogo àquele que experimentamos pela família, e é ainda uma espécie de egoísmo que se interessa pelo Estado [...] (Tocqueville, 1987, p. 79)

Tal tipo de percepção e distinção de competências favorece a um regime de repartição do poder governamental e administrativo em esferas que se especializem na gestão dos interesses locais separada daquela especializada na gestão dos interesses comuns, como o faz o modelo federativo.

A posição especial em que se encontra a Suprema Corte dos Estados Unidos da América também é um fator determinante ao sistema federativo implantado. Surpreende Alexis de Tocqueville o fato de, em sua análise, nenhuma outra Corte no mundo está inserida em tão elevada posição na estrutura do Estado, podendo inclusive tomar decisões que dizem respeito às

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

próprias posições do Governo, fato impensável na maior parte dos países europeus à época. A força diferenciada apresentada diz respeito tanto a um rol amplo de competências, quanto à possibilidade de figurar o Estado e suas questões determinantes na pauta do tribunal.

Estabelecer uma Corte como superior às demais existentes nos estados componentes da federação, bem como permitir a um órgão centralizado decidir sobre as questões de interesse comum só é possível quando observada outra característica do federalismo, que é a união sob uma Constituição escrita e superior àquelas individuais de cada estado componente da federação.

A Constituição americana foi elaborada posteriormente à da maioria dos estados, extraíndo destas elementos importantes à sua composição normativa. No processo de elaboração da Lei Maior dos Estados Unidos, ocorrido em um momento de forte crise do modelo confederativo, a coesão nacional garantiu-se inclusive pelo fator pessoal na escolha dos representantes, eis o que afirma Alexis de Tocqueville (1987, p. 119):

A grande causa da superioridade da Constituição Federal está no caráter mesmo dos legisladores. Na época em que foi formulada, parecia iminente a ruína da confederação; essa ruína, por assim dizer,

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

achava-se presente ante todos os olhos. Naquele extremo, o povo escolheu não talvez os homens que mais estimava, mas aqueles que tinha em maior conta. Já tive ocasião de observar que os legisladores da União tinham sido quase todos notáveis pelos seus conhecimentos, mais notáveis ainda pelo seu patriotismo. Todos haviam surgido em meio a uma crise social, durante a qual o espírito de liberdade vira- se obrigado a lutar continuamente [...]]

A Constituição americana logrou superar os elementos clássicos da confederação. Superou a limitação de a união agir para os Estados, fazendo chegar suas decisões diretamente ao cidadão. Isso se deu pela força dos constituintes, mas também pela compreensão de que o aumento do poder central favoreceria ao povo mais do que intensificar as competências relativas à guerra que eram centradas na União.

Tocqueville anota que a forma como o povo americano era propenso a um governo republicano era o passo mais largo, que tornava mais fácil a implantação de um modelo federativo (1987, p. 125). Na defesa do teórico,

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

tal modelo mescla as características vantajosas de uma pequena e de uma grande república, unindo a soberania dos estados integrantes e da União, a partir de um movimento do legislador que

consegue tornar os movimentos dessas duas soberanias tão simples e tão igual quanto possível, e pode encerrar os dois dentro de esferas de ação nitidamente traçadas. Não seria capaz de fazer, porém, que houvesse apenas uma, nem de impedir que se tocassem em algum lugar. Por isso, faça-se o que se fizer, repousa o sistema federativo sobre uma teoria complicada, cuja aplicação exige, da parte dos governados, o emprego quotidiano das luzes da sua razão [...] quando se examina a Constituição dos Estados Unidos, a mais perfeita de todas as constituições federais que existem, pelo contrário, o que nos causa espécie é a multidão e conhecimentos diversos e do discernimento que supõe entre aqueles que deve reger. O governo da União repousa quase

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

inteiramente sobre funções legais. A União é uma nação ideal que, por assim dizer, só existe nos espíritos e dos quais só a inteligência descobre a extensão e os limites. [...] (Tocqueville, 1987, p. 128)

Ponto central à temática aqui estudada é abordado quando Tocqueville aborda “o que faz com que o sistema federal não esteja ao alcance de todos os povos, e o que permitiu aos anglo-americanos adotá-lo”. O sistema federal, para o autor, traz consigo um primeiro e mais notável vício que é a “complicação dos meios que emprega” (1987, p. 128). Conciliar, sob instrumentos normativos e institucionais, órgãos e institutos suficientes a conciliar a existência harmônica de mais de uma esfera de poder é uma atividade deveras complexa. Especialmente no caso de um federalismo em um Estado não unitário, como é o caso dos Estados Unidos.

Nos estados desenvolveram-se os diversos conhecimentos e o aglutinamento das experiências políticas e culturais que permitiram a confecção da Constituição americana. Se os Estados Unidos não tiveram a vantagem de ser uma pátria fundida sob um ideal simples ou único, tem a vantagem de ser unido sob princípios diversos, valorizados em diferentes graus, mas protegidos a partir da identificação de ideais mais amplos pelos quais todos estariam dispostos a lutar. Neste contexto, acrescente-se ainda o profundo patriotismo que era característico do povo americano àquela altura.

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

Essa possibilidade de compor com a diferença, tanto política quanto cultural, é um dos pontos centrais de atração para o modelo federativo. Sob sua “complicação de meios”, abre-se uma gama de possibilidades normativas para conciliar diferentes interesses, desde que sejam verificados ideais comuns, princípios básicos que motivem e unam o povo.

Exatamente sob o ponto de vista de conciliar interesses distintos, pluralidades e especificidades sociais e políticas em um modelo de governança complexo, especialmente aplicável a grandes extensões territoriais que faz emergir o tema do federalismo.

FEDERALISMO

Em certas ocasiões, as mudanças de paradigmas põem em dúvida até os mais sábios dos homens. Com os movimentos federalistas nos Estados Unidos passou-se exatamente o mesmo. Os ideais de manter unido e intensificar o vínculo dos povos das colônias americanas não foram de nenhuma forma unanimidade. O federalismo americano é a primeira ocorrência moderna deste sistema político de organização, apesar de que na História é possível observar desde a antiguidade, manifestação do fenômeno, ainda que sob as bases confederativas.

Ao passo que intelectuais e políticos como Hamilton, Madison, Jay e James Wilson escreviam e defendiam fortemente nos mais variados círculos da sociedade americana tais concepções de uma nação unida e forte, com um governo central capaz de propiciar defesa efetiva e um potencial comercial

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

que iria atrair a atenção do mundo, um outro lado defendia exatamente o contrário.

Diferentemente do otimismo com os potenciais dos Estados Unidos, que defendiam o futuro da nação de forma quase mercadológica, os antifederalistas eram marcados pela dúvida, que recaía especialmente sobre a capacidade de um modelo tão complexo como o federativo aplicar-se a uma nação tão grande quanto os Estados Unidos. O elemento que parecia aos federalistas apontar para o caminho do êxito, apontava no sentido contrário para os antifederalistas.

Para Ralph Ketcham (1996, p. 27), a visão dos antifederalistas pode ser apresentada da seguinte forma:

Os antifederalistas se mostraram mais célicos e desanimados. Viam as esperanças federalistas de crescimento do comércio e do prestígio internacional só como ambição de alguns homens por um “império esplendoroso” no qual o povo seria envolto em impostos, serviço militar obrigatório e campanhas bélicas [...] os antifederalistas não viam como um governo que atuaria sobre um território tão vasto como o

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

dos Estados Unidos pudesse ser controlado pelo povo, e consideravam os amplos poderes do governo central como uma ameaça familiar aos direitos e liberdades do povo [...]

Para os antifederalistas, a manutenção de um modelo de organização menos complexo, capaz de manter a resolução dos assuntos ao alcance dos seus cidadãos, valorizando excessivamente a natureza comunal das menores unidades administrativas eram a proposta apresentada.

Enquanto na complexidade federalista alguns cargos são distanciados da decisão pelo voto e controle imediato do eleitor para manutenção da estabilidade, os antifederalistas trilham o caminho contrário, propugnando o consentimento do eleitor como elemento constante para todos os cargos e funções como uma garantia aos direitos e liberdade do povo, que poderiam ser ameaçados pela estrutura criada no modelo federativo (Ketcham, 1996, p. 30).

Cabe agora destacar a transição da confederação para a federação. A confederação e a federação são modelos que diferem entre si pelo grau do vínculo entre as unidades. A Confederação conservava, então, a soberania de cada ex-colônia para a resolução das suas questões. Apesar de poderem reunir-se conjuntamente, o resultado das deliberações não possuía poder vinculativo algum, transladando a decisão em mero discurso. Não há que

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

falar em exército único, em tributação exercida diretamente por órgão que não a colônia, em síntese, em uma estrutura administrativa distinta e independente daquela existente na base colonial.

Sob fortes críticas, procurava-se então a solução, que veio com duas propostas em destaque, a formação de confederações parciais, unificando os membros em grupos de três ou quatro ou o modelo federativo. Em defesa do segundo, levantaram-se, com especial brilho, Alexander Hamilton, James Madison e John Jay cujas publicações no jornal “Daily Advertiser”, expuseram o ponto de vista que posteriormente defenderiam na Assembléia de Filadélfia, que definiria o destino do modelo. O federalismo saiu-se vitorioso da contenda moldando os Estados Unidos da América nas previsões quase messiânicas dos três autores citados no que tange seu desenvolvimento e possibilidade de tornar-se a maior nação sobre a terra (Mendes et al, 2009).

Um dos aspectos centrais da teoria federativa, para convencer as colônias a abdicarem de soberania (tanto interna quanto externa) foi o câmbio desta por autonomia, somada pelos notáveis benefícios (entre eles a paz e o desenvolvimento) que traria um modelo federativo. Aceita a conversão de soberania em autonomia, na norma de regência do Estado Federal, a Constituição, constaria a abrangência da atuação de cada ente, consubstanciada em uma repartição de competências. Sob o ponto de vista do atendimento das necessidades do Estado, assentaram os autores:

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

Com razão se considera o dinheiro como princípio vital do corpo político, como a mola essencial de que depende a sua existência e movimento e que o põe em Estado de desempenhar as funções mais essenciais; e, por esse motivo, poder de criar uma renda proporcionada às necessidades e às faculdades do Estado pode ser considerado como uma parte essencial de toda Constituição [...] (Hamilton; Madison; Jay, 2003, p. 183)

Fatores externos também possuem significativo relevo. Seguindo a perspectiva das potencialidades comerciais, os federalistas vislumbravam como arriscada a influência que das relações comerciais com outros países. As relações comerciais entre países, por regra, são acompanhadas de uma série de medidas diplomáticas. O risco que a “influência e hospitalidade das nações estrangeiras” (Hamilton; Madison, Jay; 2003, p. 18) era um risco que os federalistas não viam como aceitável. Municiar belicamente os integrantes da confederação que fossem aliados das nações estrangeiras para direcionar a uma guerra remota, por interesses econômicos bem definidos era uma possibilidade palpável.

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

Ainda na questão bélica, os federalistas apontaram como distorção ao modelo confederado o fato de que, na ausência de uma milícia (exército) único, além da demora do atendimento em uma possível invasão estrangeira, a existência de diversas forças militares levariam ao estabelecimento de um estado de força, em que estados menos desenvolvidos, com maior potencial bélico pudessem sufragar regiões menores, porém mais desenvolvidas, pondo em cheque a estabilidade econômica de todo o sistema.

Na composição dos poderes da União (que no caso dos Estados Unidos, cuida-se de um federalismo por agregação), os federalistas defendiam retirar das colônias originais unicamente os poderes úteis e convenientes à defesa do interesse comum, podendo-se elencar tal distribuição de poderes em seis vertentes (Hamilton; Madison; Jay, 2003, 252): a) prevenção dos perigos exteriores; b) regulação do comércio com nações estrangeiras; c) manutenção da harmonia entre os estados; d) diferentes objetos mistos de utilidade geral; e) prevenção de abusos de poder que poderiam marcar os estados; f) elaboração das leis necessárias ao exercício dos poderes decorrentes das competências supracitadas.

Antes mesmo de adentrar à análise de aspectos técnicos do federalismo, importante ressaltar que a democracia é para o federalismo autêntico, uma condição essencial. A mera descentralização territorial não produz federalismo, mas um Estado unitário descentralizado, a democracia é outro componente de grande relevo. Para Paulo Roberto Barbosa Ramos:

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

a amante preferencial de um Estado Federal legítimo, quer dizer, daquele que preenche os requisitos mínimos necessários de repartição equilibrada do poder, é a democracia, porquanto esta estimula a participação consciente dos cidadãos nos negócios públicos, permitindo que a comunicação direta entre os entes políticos se fortaleça permanentemente, afinal foi a necessidade de as decisões do poder central incidir diretamente sobre os cidadãos dos Estados-membros que possibilitou uma revisão da sistemática confederativa e a construção da sistemática federativa [...] (Ramos, 2011, p. 16)

Além deste elemento, Paulo Roberto Barbosa Ramos segue sua análise para apresentar o que chamou de teste de qualidade, que consiste em determinados elementos aptos a verificar se dado Estado adota o modelo federativo. O autor sugere a adoção apenas das características centrais da

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

teoria, diferindo-se de autores que exigem aproximação demasiada das características do federalismo americano.

O teste de qualidade é composto pelas seguintes grandezas: a) Constituição escrita e rígida que delimita a distribuição dos poderes e fixe critério de repartição das competências; b) reconhecimento de mais de uma esfera de poder político, haja vista ser o modelo federativo uma forma de Estado composto; c) terem as esferas autônomas previstas no item anterior poderes e competências que possam distingui-la como entidade única, dotada de personalidade jurídica própria; d) indissolubilidade do vínculo federativo, que também tem a ver com a existência de uma Constituição escrita e rígida, vez que o vínculo que liga os entes de uma federação não pode ser quebrado, existindo mecanismos para coibir a insurreição de Estados-membros, como a intervenção federal (Ramos, 2003, p. 19-21).

Deve-se atentar também para a existência, apontada desde os papéis dos federalistas, de uma Corte competente para dirimir os eventuais conflitos que surjam entre os entes federativos. A existência desta instituição, que atua como fiel da balança do pacto federativo, protegendo a Constituição, afastando do ordenamento jurídico medidas tendentes à dissolução do vínculo, reprimindo por via jurídica atos segregacionistas, entre outros aspectos.

Um conceito muito abalizado sobre federalismo pode ser extraído da obra de Ronald Watts (2006, p. 89): “a noção básica implica na combinação de governo compartilhado para alguns fins e autogoverno regional para outros,

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

no marco de um sistema político único, de tal forma que não exista subordinação de umas entidades a outras”.

O autor traz ainda um dado relevante sobre a abrangência do federalismo no mundo. Segundo ele, há aproximadamente cento e oitenta Estados politicamente soberanos, dentre os quais vinte e quatro são federações, mas estas concentram quarenta por cento da população do mundo (2006, p. 93).

Postos esses elementos iniciais, cabe aprofundar o tema em sua especificidades, analisando o federalismo brasileiro e sua conexão com as políticas públicas.

FEDERALISMO NO BRASIL E PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A Federação no Brasil instituiu-se formalmente logo no artigo 1º da Constituição de 1891, a primeira sob a ordem republicana. No entanto, o republicanismo brasileiro tinha caráter muito distinto daquele observado na França ou Estados Unidos. Diferentemente da construção histórica americana, o federalismo no Brasil implantou-se em um Estado unitário, com poucas heterodeterminações locais, com forte influência de um poder central, tanto política quanto culturalmente.

No entanto, em sendo o Brasil um país com dimensões continentais, havia a necessidade da utilização de um sistema que possibilitasse uma administração apta a impedir sucessivas desagregações ou transformações de partes do território em novas unidades soberanas. Daí a pertinência da implantação da forma federalista, ante sua capacidade de agregar diversas

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

pluralidades, sua complexa articulação e organização entre esferas de poder com grande influência, permitindo-se que as partes e o centro, por mais que dotadas de poder e orçamento, mantivessem uma coesão sistêmica notável.

Se para os Estados Unidos a grande inovação do federalismo foi a criação de um poder central entre as treze colônias, pelos motivos acima elencados. No Brasil, a inovação foi a teórica possibilidade de aumento da autonomia das unidades federadas, antes meras manifestações da vontade central.

Ao se pontuar sobre o caráter teórico dessa inovação, quer-se intencionalmente frisar que o início do federalismo brasileiro, por não reproduzir as características populares e institucionais, especialmente aquelas descritas por Tocqueville ao se deparar com a América, possui um caráter notadamente formalista. Uma busca do modelo possível. Sobre isso, pode-se destacar um grande sucesso e um grande fracasso, respectivamente: a) a integridade territorial foi integralmente preservada, tanto de investidas externas quanto de tentativas internas; b) o federalismo brasileiro ainda reflete as características originais de um Brasil centralizado, de caráter pouco participativo e formalista.

Por décadas, inclusive, o protótipo federativo fez surgir modelos de exercício do poder político pouco afeitos àqueles previstos pelos americanos para a concepção do modelo, podendo-se destacar com distinção singular o coronelismo, cujo fenômeno e relação à cultura patrimonialista brasileira é muito bem explicado por Vera Telles (1994).

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

Nesse mesmo sentido, pontuam Luiz Fernando Abrucio e Cibele Franzese (2007, p. 3):

Enquanto nos EUA o pacto federativo significou a criação de um Poder Central até então inexistente, no vocabulário político brasileiro federalismo é sinônimo de descentralização. Além disso, as instituições federativas brasileiras fortaleceram sobremaneira o Executivo estadual, que exercia seu poder num jogo político basicamente oligárquico – novamente ao contrário dos EUA, em que o poder local foi a base do republicanismo. Soma-se a isso o fato de que os governadores se tornaram grandes líderes nacionais. A definição da eleição presidencial passava por um acordo entre os dois principais estados da Federação, São Paulo e Minas Gerais, em aliança com outras unidades médias como o Rio Grande do Sul, o Rio de Janeiro e a Bahia. A disputa presidencial, ademais, repetia

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

a história anti-republicana que vigorava no plano subnacional: fraudes, voto de cabresto e inexistência de qualquer fiscalização independente do processo eleitoral [...]

O cenário como descrito acima demonstra a perpetuação de práticas políticas nocivas que foram adaptadas da colônia à república e imbricaram-se com o federalismo incipiente no Brasil, afetando não apenas a estrutura administrativa, como as formas de participação popular efetivas. A vontade do povo era subvertida por um modelo de organização territorial.

Modelos mais ou menos autoritários se sucederam, de forma pendular, sob diversas ordens constitucionais – todas federativas – demonstrando o caráter marcadamente formalista que se sobreleva no padrão federalista brasileiro. Leonardo Andriolo (2006, p. 1), remontando aos ensinamentos de Faoro, destaca de maneira muito pertinente ao estudo aqui desenvolvido que “outro aspecto peculiar de nossa história apontar que as estruturas administrativas da colônia precederam a população e que o modelo de ação, tanto naquele período, como no Império e na República, era criar a realidade pela Lei e pelo regulamento, na forma dos padrões europeus”.

Tanto é assim que sob o Estado Novo, Getúlio Vargas abole o federalismo, inclusive a nível constitucional, no entanto, o que se verifica é tão somente um deslocamento do pêndulo do poder, que na República do Café com Leite

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

estava mais fortemente concentrada nos Estados, para o poder central. As práticas políticas patrimonialistas, a cultura da dádiva, como destacado por Vera Telles (1994), permaneciam independentemente da forma do Estado.

Em contrapartida, como observam Luiz Abrucio e Cibele Franzese (2007, p.4):

A Era Vargas deixou como legado para o federalismo brasileiro o fortalecimento do Executivo e da burocracia federais, bem como a estrutura de super-representação dos estados menores no Congresso Nacional. Cabe ressaltar que este projeto de modernização foi sustentado por um modelo que não previa a democracia nem o aprimoramento das administrações públicas no plano subnacional [...]

Com o fim do Estado Novo e o advento da Constituição de 1946, tem-senovamente o retorno a um compromisso democrático, reinstituição de uma organização territorial federativa, com maior distribuição de recursos a

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

estados e municípios. Há com esse fortalecimento, novamente um deslocamento do pêndulo, com empoderamento das elites locais, governadores e o Congresso, fenômeno que se mantém até o golpe de 1964, que significou o retorno da concentração de poder na União, a ponto de que esse formato fosse denominado de “unionista autoritário”, com forte controle de recursos e centralização das políticas públicas (Abrucio, 2007, p. 4-5).

Com esse descriptivo crítico e histórico, buscou-se demonstrar que o federalismo está diretamente relacionado com o atual estágio da máquina pública brasileira, bem como da produção de políticas públicas, no entanto, ele não é o único protagonista, uma vez que sob sua égide, o poder foi exercido pendularmente concentrado na União ou sob a tutela de elites regionais, correlacionando concentração ou desconcentração do poder com autoritarismo presente na União ou nas unidades federadas.

Passando-se desse período histórico para a redemocratização, instituída pós 1984 e que chega a seu auge com a promulgação da Constituição de 1988, o federalismo também chega a seu ponto mais alto, uma vez que há uma nova preocupação com o fortalecimento institucional, lastreado em uma burocracia cuja estruturação principiológica foi objeto de grande atenção do constituinte, com foco ao artigo 37 da Lei Maior.

Como em todos os momentos anteriores, agora tem-se um deslocamento do poder da União para as unidades federativas, notadamente os Estados, estando também os municípios atípicamente na teoria federativa brasileira, consoante se depreende do artigo 1º da Constituição de 1988.

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

A repartição de competências passa então para um complexo arcabouço que prevê a União com competências de âmbito nacional, bem como aquelas expressamente descritas (notadamente os artigos 21 e 22 da Constituição Federal). Aos municípios restariam os assuntos de interesse local, bem como as parcas competências constitucionalmente dispostas no artigo 30 da Carta Magna. Aos Estados restariam, conforme o artigo 25 do mesmo diploma normativo, as competências residuais, não previstas entre aquelas arroladas para a União ou para os municípios.

Há ainda previstas na Constituição competências comuns entre os entes federativos (artigo 23) e competências concorrentes, na qual a norma geral é editada pela União, enquanto a especificação das normas à realidade local é promovida por norma a ser editada pelos estados e Distrito Federal.

Diferentemente do que se pode pensar do exposto acima, os estados não foram reduzidos, ao contrário, possuem uma complexidade de atendimento e realização de despesas menos sensível do que os municípios, mas possuem uma concentração muito superior do fundo público, precarizando sensivelmente os serviços e políticas públicas – destacadamente as políticas sociais – a serem executadas na ponta.

Ao lado disso, houve um aumento significativo de criação de municípios, descartando quase que completamente a viabilidade econômica da unidade federativa a ser criada. Nesse cenário, tem-se o Fundo de Participação dos Municípios como a principal fonte de receita, especialmente dos municípios de menor porte (maioria). Esse fundo é fruto de repasses de tributos federais, como o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados,

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

feitos por meio de transferências, o que evidencia o federalismo dependente que não foi afastado pela Constituição de 1988.

Sobre isso, vale recorrer novamente a Luiz Fernando Abrucio e Cibele Franzese (2007, p. 6):

A descentralização de recursos começou antes mesmo da nova Constituição, no início da década de 80, principalmente via aumento de transferências federais por meio dos fundos de participação. Entre 1980 e 1995, a participação dos municípios na receita nacional quase dobrou, passando de 8,7% para 16,6% do total arrecadado na federação. Esse panorama desencadeou, no período pós-Constituição, um processo de proliferação de municípios, com a divisão de unidades já pequenas (...) apesar do ápice da descentralização fiscal ter sido atingido na Constituição de 1988, a municipalização das políticas públicas foi se consolidando apenas ao longo dos anos 1990 (...) várias áreas de

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

grande importância são de competência dos três níveis de governo. Em um primeiro momento, o resultado dessa combinação entre previsão compartilhada de responsabilidades e descentralização de recursos foi a participação dos estados em políticas financiadas pela União, eximindo-se da responsabilidade de investimento, considerando que estavam constitucionalmente “desobrigados”. O Governo Federal, de seu lado, sentindo a perda de recursos ocasionada pela descentralização fiscal, “procurou transformar a descentralização em um jogo de repasse de funções, intitulado à época de operação desmonte” Nesse contexto, grande parcela dos encargos acabou sendo assumida de forma desorganizada pelos municípios, muitas vezes com pouca cooperação junto às outras instâncias federativas [...] (grifos nossos)

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

Essa descrição é extremamente importante para a compreensão da operacionalização da divisão do fundo público e da operacionalização das políticas públicas e sociais nesse novo âmbito de regência federativa instituído pela Constituição de 1988. A redistribuição do fundo público, inicialmente vantajosa logo no início da década de 1980, deu origem a um processo indiscriminado de divisão de municípios que, somado à municipalização de diversas políticas, resultou na insuficiência de financiamento e precarização de diversas delas.

No entanto, na linha do que se buscou evidenciar neste trabalho com a análise histórica do pêndulo federativo no Brasil, o novo e ampliado quadro de competências e receitas pelos municípios não promoveu uma significativa transformação democrática e republicana no âmbito municipal. Apesar de algumas melhorias, especialmente aquelas ocorridas em políticas públicas sociais (que costumam ter uma regência melhor delineada tanto do ponto de vista institucional quanto de execução), o panorama geral não transformou significativamente a realidade anterior, mesmo com o acréscimo de recursos.

Se for analisado o cenário das principais políticas públicas, permanece o caráter vertical da formulação, com execução descentralizada, modelo esse baseado no repasse de recursos ao executor, o que por vezes força uma complementação desproporcional de receitas para que a política não seja simplesmente implementada de forma parcial ou ineficaz.

A descentralização - que deveria significar uma aproximação entre Estado e sociedade – é parcialmente frustrada, mesmo com a existência de diversos conselhos, ante a percepção de que uma participação efetiva nos rumos da

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

política pública é impossível não apenas por não haver compromisso do poder local, mas pela própria forma como está sistematicamente desenhada sua execução.

O desenho institucional federativo brasileiro, por não ser culturalmente enraizado, como nos Estados Unidos, para que cesse seu deslocamento pendular, necessita de um reforço de um significativo e efetivo controle popular efetivado a partir da construção de uma dimensão de cidadania real, pautada em direitos e não apenas na busca de necessidades primárias.

A partir de todo o exercício crítico da história acima construído, tornou-se evidente que o federalismo por si só pode conduzir à concentração ou à desconcentração de poder, a depender da tendência da época, não necessariamente relacionando-se com um pacto democrático, sequer com o modelo de democracia formal burguesa.

O êxito da tecnologia juspolítica que é o federalismo consiste na elaboração de uma teoria institucional aplicável ao Estado que permite a gestão de territórios complexos, quer do ponto de vista da extensão, quer das pluralidades, mantendo-o unificado, sob a base de uma divisão ordenada. Desse modo, mantém-se tal Estado protegido contra levantes interno e externos. Ainda do ponto de vista da gestão, a estrutura criada permite o desenvolvimento de uma série de possibilidades de configurações administrativas, para as quais não há qualquer teoria fechada ou definitiva.

É necessário, pois, tanto do ponto de vista do compromisso democrático que os Estados Constitucionais reforçam, quanto da produção de políticas

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

públicas, o estabelecimento de ferramentas de controle adicionais à forma federativa, de modo que o poder se efetive – como deve ser nas democracias – no povo e não nas esferas do poder federativo, produzindo-se um mecanismo institucional que favorece ao exercício do poder alijado do povo, permitindo a progressiva perda da qualidade democrática e abrindo margem para rupturas graves.

Essas armadilhas federativas existentes em Estados recentes ou que não apresentam tendência ao exercício do poder popular podem ser corrigidas, superando-se os paradigmas de conformação do projeto neoliberal por meio do processo de construção de uma cidadania mais completa e complexa como propõe Evelina Dagnino (2004, p. 105), ditando parâmetros para as relações com o Estado, do Estado com indivíduos e entre indivíduos:

O processo de construção de cidadania como afirmação e reconhecimento de direitos é, especialmente na sociedade brasileira, um processo de transformação de práticas arraigadas na sociedade como um todo, cujo significado está longe de ficar limitado à aquisição formal e legal de um conjunto de direitos e, portanto, ao sistema político-judicial. A nova cidadania é um projeto para

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

uma nova sociabilidade: não somente a incorporação no sistema político em sentido estrito, mas um formato mais igualitário de relações sociais em todos os níveis, inclusive novas regras para viver em sociedade (negociação de conflitos, um novo sentido de ordem pública e de responsabilidade pública, um novo contrato social etc.). Um formato mais igualitário de relações sociais em todos os níveis implica o “reconhecimento do outro como sujeito portador de interesses válidos e de direitos legítimos” (Telles, 1994:46). Isso implica também a constituição de uma dimensão pública da sociedade, em que os direitos possam consolidar-se como parâmetros públicos para a interlocução, o debate e a negociação de conflitos, tornando possível a reconfiguração de uma dimensão ética da vida social. Esse projeto significa uma reforma moral e intelectual: um processo de aprendizagem social, de construção de novos

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

tipos de relações sociais, que implicam, obviamente, a constituição de cidadãos como sujeitos sociais ativos[...]

As palavras de Evelina Dagnino foram erigidas como crítica propositiva ao projeto neoliberal de construção da participação popular. No entanto, essa mesma crítica é aplicável a todas as estruturas da teoria política ou jurídica em relação às quais o funcionamento adequado careça não apenas de normas de regência, mas também do aspecto material, notadamente do comportamento de participantes e destinatários dos seus resultados.

E esse aspecto está evidenciado. O federalismo brasileiro necessita efetivamente de um cenário antecedente de um novo projeto de cidadania, que equilibre o exercício do poder e a ânsia da disputa pelo fundo público entre poder central e regional, de modo que a Constituição Federal de 1988 não seja mais um movimento dentre tantas passagens históricas contraditórias vividas ao longo do último século.

Deve-se observar, por exemplo, que todas as teorias e conceitos citados e estudados aqui neste mesmo trabalho sobre federalismo enunciam uma série de elementos configuradores do modelo, sem apontar nenhuma característica marcante quanto ao incremento da participação e controle populares.

Não é cabível a essa altura da consolidação dos Estados Constitucionais pensar no deslocamento desse debate para outra seara. Não é pertinente dizer

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

que o processo de garantia de direitos, incluindo os políticos não é discutido em âmbito federativo. O deslocamento desse tema da teoria institucional, do próprio desenho institucional do Estado é um fator retardante à efetiva construção de um novo projeto de cidadania e de ente estatal, como apontado pela autora em comento.

CONCLUSÃO

Conforme se buscou demonstrar, o federalismo é um dos mais exitosos modelos de organização do Estado quando se está diante especialmente de uma vastidão territorial e de pluralidades.

O modelo americano de federação é tanto a primeira experiência como o primeiro êxito. No entanto, as características da sociedade americana quando foi pensado em tal formato eram completamente distintas daquelas observadas no Brasil recém proclamado como República ainda no século XIX.

Essas diferenças, aliadas a uma tendência brasileira de formalismo e de importação acrítica de conceitos fez com que a organização federativa brasileira se comportasse como um pêndulo entre a concentração do poder na União e nos estados, ficando em segundo plano a qualidade da administração, a formulação das políticas públicas e a participação e controle populares.

Ante tal cenário, em que permanecem os elementos justificadores da forma de organização federativa, mas são evidenciados seu descolamento com um pacto social democrático e efetivo, ressalta-se a necessidade da consolidação

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

de um novo modelo de cidadania que reforce o elemento participativo e também o controle, de modo a aumentar a legitimação do poder exercido ao tempo em que se evite o movimento pendular com o flerte com a instituição de regimes autoritários.

É equivocado afirmar que tal debate não deve repousar sobre a forma de Estado, mas tão-somente sobre a atuação do Estado. O modo como o ente estatal está organizado, sua relação com os cidadãos e entre os cidadãos é mais ou menos possível a partir do desenho institucional que o representa, incluindo-se aí a sua forma. O impulso para a efetiva participação popular deve ser um pacto social básico que deve anteceder o próprio desenho do Estado, assim, a forma como se vai estabelecer a federação deve estar disposta de modo a aproximar a cidadania para que participe das proposições e para que controle a execução e os resultados, sob pena de seguir-se com o pêndulo entre tempos de autoritarismo e democracia fragilizada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e Políticas Públicas: O Impacto das Relações Intergovernamentais no Brasil. In: Maria Fátima Infante Araújo; Lígia Beira. (Org.). **Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos**. 1ed. Edições FUNDAP: São Paulo, 2007, v. 1, p. 13-31.

ANDRIOLI, Leonardo José. A reforma do Estado de 1995 e o contexto brasileiro. Cadernos Enap, n. 30, 2006.

BONIFÁCIO, Robert. O declínio da democracia na América Latina: diagnósticos e fatores explicativos. **Revista de Estudios Sociales** [online].

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

Bogotá, n. 74, p. 41-57, 2020.

BROGAN, Hugh. **Alexis de Tocqueville**: o profeta da democracia. Rio de Janeiro: Record, 2012.

CHUEIRI, Vera Karam de; CAMARA, Heloisa Fernandes. (Des)ordem constitucional: engrenagens da máquina ditatorial no Brasil pós-64. **Lua Nova**. São Paulo, n. 95, p. 259-288, Ago, 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=s0102-64452015000200259&Ing=en&nrm=iso. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

COUTINHO, Diogo R.; KIRA, B.; LESSA, M. R.; DE CASTRO, H. A. Participatory democracy and law making in contemporary Brazil. **Theory and Practice of Legislation** [online], n. 5. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/20508840.2017.1407073>.

DAGNINO, Evelina. Sociedad civil, participación e ciudadanía: do que estamos falando? In: Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110.

DEL TRONCO, José; MONSIVÁIS-CARRILLO, Alejandro. La erosión de la democracia. **Revista de Estudios Sociales** [online]. Bogotá, 74, 2020, p. 2-11.

DURKHEIM, Émile. **As rergas do método sociológico**. Trad. Paulo Neves. 3.ed. São Paulo, 2007.

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

DUSO, Giuseppe. **¿Qué conceptos políticos para Europa?** Revista de Filosofia Moral y Política. Isegoría. Nº 37, julio-diciembre, 2007, 63-80.

GARGARELLA, Roberto. La sala de máquinas de las constituciones: entre lo viejo e lo nuevo. Buenos Aires: **Nueva Sociedad**, n. 257, 2015.

HÄBERLE, Peter. **Pluralismo y constitución:** estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta. Madrid: Tecnos, 2002.

HABERMAS, J. **La inclusión Del outro** estudos de teoria política. Barcelona: Paidós, 1999.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista.** Belo Horizonte: Editora Líder, 2003.

KETCHAM, Ralph. **Escritos antifederalistas.** Barcelona: Hacer Editorial, 1996.

MOUNK, YASCHA. **O povo contra a democracia:** porque nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. Trad. Cássio de Arantes Leite, Débora Landsberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

RAMOS, Paulo Roberto B. Federalismo: condições de possibilidade e características essenciais. In: RAMOS, P. R. B. **Constituição e Federalismo no mundo globalizado.** São Luís: EDUFMA, 2011.

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças; VALADÃO, Maria Izabel. Estudo da Política: temas selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

REVISTA TÓPICOS

<https://revistatopicos.com.br> – ISSN: 2965-6672

SALES, Teresa. Caminhos da cidadania: comentários adicionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. V. 9, n. 25, p. 26-37. 1994.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós- modernidade. 7.ed. Porto: Edições Afrontamento, 1999.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Trad. Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: UNESP, 2017.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.
SORENSEN, Georg. **La transformación del Estado**. Valência: TirantLoBlanch, 2010.

TELLES, Vera. Cultura da Dádiva, avesso da cidadania. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. V. 9, n. 25, p. 26-37. 1994.

TOCQUEVILLE, Alexis. **A Democracia na América**. Trad. Neil Ribeiro. 2.ed. Belo Horizonte: Editora Itatiaia, 1987.

WATTS, Ronald. **Sistemas federales comparados**. Madrid: Marcial Pons, 2006.

¹ Graduado em Direito (UFMA). Mestre em Direito e Instituições do Sistema de Justiça (UFMA). Doutor em Políticas Públicas (UFMA). Pesquisador da Fundación Carolina (2011-2012), com pesquisa desenvolvida na Faculdade de Direito da Universidade de Granada – Espanha. Pesquisador do Núcleo de Estudos em Direito Constitucional (PPGDIR/UFMA). Advogado.