
**EVOLUÇÃO DO ESTADO FEDERAL NO
BRASIL**

Enrique Ricardo Lewandowski

*Ministro do Supremo Tribunal Federal
Professor Titular da Faculdade de Direito da
Universidade de São Paulo*



EVOLUÇÃO DO ESTADO FEDERAL NO BRASIL

Enrique Ricardo Lewandowski

1. PRIMÓRDIOS DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

O Brasil encontra-se organizado, política e administrativamente, como uma Federação. Esse tipo de Estado surgiu com a proclamação da República, em 1889, sendo abrigado definitivamente na Constituição de 1891. O modelo federal foi implantado provisoriamente no País por meio do Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, que adotou a República como forma de governo e fixou “as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais”. Antes disso, ou seja, de 1824, ano da promulgação da nossa primeira Constituição, até 1889, data da proclamação da República, o Brasil era um Império, estruturado como um Estado unitário, subdividido em províncias com autonomia muito limitada.

Perto do final do século XIX, os ideais federalistas encontravam-se intimamente entrelaçados com as aspirações republicanas, combinação que resultava da oposição ao regime monárquico centralizador e autocrático então vigente.¹ As dimensões continentais do País, aliadas às diferenças sócio-culturais entre as diversas regiões, também apontavam para a solução federativa. O *Manifesto Republicano*, publicado no Rio de

¹ Cf. Cruz Costa, *Pequena História da República*, 3ª ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1974, pp. 28/29; e Nelson Werneck Sodré, *Formação Histórica do Brasil*, São Paulo, Brasiliense, 1968, pp. 292/293.

Janeiro em 1870 – documento que deflagrou formalmente a derrubada da Monarquia –, assinalava, enfaticamente, que o princípio federativo constituía, no Brasil, um verdadeiro imperativo da natureza.² Alberto Sales, assentava em seu *Catecismo Republicano*, editado em 1885, segundo lembra Dalmo de Abreu Dallari, que a Federação configura uma “lei natural”, acrescentando que ela, tal como a República, deveria fazer parte do que denominava de “tipo definitivo de Estado”.³

2. CARACTERÍSTICAS DO MODELO

O federalismo brasileiro, institucionalizado mais de um século depois de sua cogitação nos Estados Unidos, adotou as principais feições do modelo norte-americano, em especial a coexistência de duas esferas de governo distintas, uma nacional e outra estadual. Com a derrubada da Monarquia, as circunscrições territoriais do País foram transformadas em Estados pela nossa primeira Constituição republicana, que consignou, em seu art. 1º, que “a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil”.

A Federação implantada no Brasil, porém, desde os seus primórdios, contemplou, ao lado dos governos da União e dos Estados-membros, um terceiro nível político-administrativo, isto é, o municipal. Isso porque as comunas brasileiras desde o passado remoto desfrutaram, de fato, embora nem sempre de direito, de considerável autonomia política e administrativa, em razão das enormes distâncias que as separavam, num território de dimensões continentais, dos centros de decisão governamental. E essa foi a realidade desde os tempos coloniais, sabendo-se que os governos locais tiveram de assumir grandes responsabilidades administrativas, porquanto não podiam depender, para a sua sobrevivência, das autoridades centrais, localizadas a centenas ou milhares de quilômetros de distância. Assim,

² O *Manifesto Republicano*, transcrito por Waldemar Martins Ferreira, em *História do Direito Constitucional Brasileiro*, São Paulo, Max Limonad, 1954, pp. 62/65, consignava o seguinte: “No Brasil, antes ainda da idéia democrática, encarregou-se a natureza de estabelecer o princípio federativo. A topografia de nosso território, as zonas diversas em que ele se divide, os climas vários e as produções diferentes, as cordilheiras e as águas estavam indicando a necessidade de modelar a administração e o governo local acompanhando as próprias divisões criadas pela natureza física e impostas pela imensa superfície de nosso território”.

³ Cf. “Novos Pólos Administrativos Afetando a Federação Brasileira”, em *As Tendências Atuais do Direito Público: Estudos em Homenagem ao Professor Afonso Arinos de Melo Franco*, Rio de Janeiro, Forense, 1976, p. 68.



desde a época anterior à independência, as comunas passaram a prover tudo aquilo que respeitasse ao seu peculiar interesse, lembrando Hely Lopes Meirelles que “as municipalidades tiveram inegável influência na organização política que se ensaiava no Brasil, arrogando-se, por iniciativa própria, relevantes atribuições de governo, de administração e de justiça”.⁴ Caio Prado Júnior observa, nessa linha, que as Câmaras, sediadas nas vilas e cidades coloniais, exerciam atribuições “que segundo nossa classificação moderna são tanto de ordem geral como local”.⁵

Por essa razão a federação brasileira é *sui generis*, visto que contempla três níveis político-administrativos – e não dois, como é usual nesse tipo de estrutura estatal –, a saber, o federal, o estadual e o municipal, aos quais sempre se atribuiu, em maior ou menor grau, nas diferentes Constituições do País, uma esfera de competências e rendas próprias.

O Município, todavia, antes do advento da Constituição de 1988, apesar da grande autonomia de que desfrutava, jamais integrou o pacto federativo *de jure*, em flagrante contraste com as importantes funções político-administrativas que desempenhou ao longo de sua história. Mas, como notam Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins, a partir do “momento em que a Constituição brasileira alçou o Município a entidade condômina do exercício das atribuições que, tomadas em sua unidade, constituem a soberania, não poderia, a ser coerente consigo mesma, deixar de reconhecer que a própria Federação estava a sofrer um processo de diferenciação acentuada, relativamente ao modelo federal dominante no mundo que congrega apenas a ordem jurídica central e as ordens jurídicas regionais: a União e os Estados-membros”.⁶

Assim é que, com a Carta Magna de 1988, os Municípios passaram a integrar o pacto federativo, que continuou a contemplar, tal como as anteriores, o Distrito Federal, situado no mesmo nível hierárquico dos Estados, com exclusão dos Territórios, agora considerados meras autarquias integrantes da administração descentralizada da União.⁷

⁴ *Direito Municipal Brasileiro*, 3ª. ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 1977, p. 5.

⁵ *Formação do Brasil Contemporâneo*, 17ª ed., São Paulo, Brasiliense 1981, p. 314.

⁶ *Comentários à Constituição do Brasil*, 1º vol., São Paulo, Saraiva, 1988, p. 232.

⁷ Cf. sobre os Municípios José Afonso da Silva, *O Município na Constituição de 1988*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1988; v. sobre o Distrito Federal Walter Ceneviva, *Direito Constitucional Brasileiro*, São Paulo, Saraiva, 1989, p. 124.

Nesse sentido, a Constituição vigente estabelece, em seu art. 1º, que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Curiosamente, o Distrito Federal configura um ente federativo, dotado de autonomia política, administrativa, legislativa e financeira, apresentando, todavia, particular hibridismo, visto que, além de exercer, ao mesmo tempo, as competências normativas e tributárias dos Estados e dos Municípios, sofre, em muitos aspectos de sua estrutura de poder, a interferência da União.⁸

3. MOVIMENTO PENDULAR

A Federação brasileira, interessantemente, ao longo de sua história, tem alternado momentos de grande descentralização com outros de enorme centralização, obedecendo a um movimento pendular. Períodos houve em que os entes federados foram bastante prestigiados, como ocorreu logo após a adoção dessa forma de organização estatal, na primeira Constituição republicana, contrastando com outros em que grande parte das competências e dos recursos foram concentrados ao nível da União, tal qual aconteceu na longa fase de exceção vivida a partir do movimento político-militar de 1964, e que se encerrou com a promulgação da Constituição de 1988.

De fato, de 1891 até a Revolução de 1930, a Federação viveu um período em que os seus integrantes gozaram de enorme autonomia, ao ponto de alguns intelectuais e políticos temerem o esfacelamento do País.⁹ Chegou-se a extremos de assegurar autonomia não apenas aos Municípios, mas também aos distritos, conforme previa a Lei de Organização Municipal de Minas Gerais de 1891.

As constituições estaduais elaboradas em função da Constituição Federal de 1891 abrigaram uma série de exageros, procurando garantir para as autoridades locais uma esfera de ação independente da tutela do Governo central, mesmo em matérias de evidente competência

⁸ Vg., como no concernente à competência que tem a União para organizar e manter o Poder Judiciário no Distrito Federal, conforme consigna o art. 21, XIII, da C.F.; v. sobre o tema Enrique Ricardo Lewandowski, *El Distrito Federal brasileño en el contexto del régimen federal, em Estatutos Jurídicos de las Capitales y Áreas Metropolitanas*, Bogotá, Externado, 1991, pp. 45/71.

⁹ Esse temor justificava-se plenamente, porquanto o período foi fértil em insurreições que colocaram em risco a unidade nacional, como, por exemplo, a *Revolução Federalista*, de 1893, a *Revolução do Acre*, de 1899, e a *Revolução Paulista*, de 1924.



deste. Muitos Estados-membros, por exemplo, autodenominaram-se “soberanos”, outorgando-se o direito de regular o comércio interestadual, de celebrar ajustes e convenções internacionais, sem qualquer referência à necessidade de obtenção do assentimento do Congresso Nacional, embora essa obrigatoriedade constasse da Constituição Federal, bem como a de decretar o estado de sítio, além de outras exorbitâncias.¹⁰

Com a Revolução modernizadora de 1930, que deu início ao processo de industrialização no País, o federalismo brasileiro transitou para o extremo oposto, alcançando uma centralização exagerada até para os padrões vigentes durante o Império. Ademais, os dramáticos acontecimentos políticos, dentre os quais se destaca o movimento armado de 1932, em São Paulo, e as profundas mudanças sócio-econômicas por que passou o País, à época, eclipsaram as frágeis franquias democráticas e os incipientes avanços no sentido do fortalecimento dos entes federados que foram conquistados sob a égide da Carta Magna de 1891. De 1930 até 1934, data do advento da nova Constituição, os Estados foram administrados por interventores do Governo Federal.¹¹ A Constituição de 1934, todavia, especialmente em virtude das pressões exercidas pelos movimentos constitucionalistas, com destaque para a Revolução Paulista de 1932, revigorou o princípio federativo. Esse diploma que, numa curiosa mistura ideológica, conjugava o liberalismo político com o reformismo econômico, reproduziu, em linhas gerais, a estrutura federal da chamada *República Velha*, ou seja, do regime constitucional anterior a 1930.¹²

Em 1937, com o denominado *Estado Novo* e a ditadura de Getúlio Vargas, ocorreu nova centralização, registrando-se, na prática, a alteração da própria estrutura estatal, num retorno extemporâneo ao *unitarismo* do Império, embora a Carta então outorgada, em seu art. 3º, estabelecesse, formalmente, que o Brasil constituía uma Federação.¹³ A

¹⁰ Para um levantamento das demais extravagâncias das Constituições estaduais v. Raul Machado Horta, *A Autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional Brasileiro*, Belo Horizonte, Tese de Concurso para a Cátedra de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais, 1964, pp. 111/118.

¹¹ V. sobre esse período, especialmente no que tange à nomeação de interventores, Leôncio Basbaum, *História Sincera da República: de 1930 a 1960*, 4ª ed., São Paulo, Alfa-Ômega, 1976, pp. 13/35.

¹² Cf. Thomas Skidmore, *Brasil: De Getúlio a Castelo*, 3ª ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975, p. 39.

¹³ V. Carlos Xavier Paes Barreto, *A Constituição do Estado Novo*, Rio de Janeiro, Coelho Branco, 1938, p. 49, que, interpretando o citado dispositivo, assim se pronunciava: “Os Estados são autônomos, mas debaixo de um governo central, que tem por obrigação fortalecer os laços que não se podem dissolver”.

pretexto de imprimir maior racionalidade e eficácia à ação do Estado, a autocracia getulista reprimiu qualquer forma de manifestação política espontânea, liquidando também com o que era considerado “divisionismo federativo”.¹⁴

Essa situação perdurou até 1945, verificando-se, nesse interregno, um total eclipse do federalismo brasileiro. Apenas com a derrubada do *Estado Novo* e a promulgação da Constituição de 1946, na esteira do processo de democratização que se seguiu ao término da Segunda Guerra Mundial, em escala planetária, é que o princípio federativo voltou a imperar novamente no País.

Sob a égide da Carta Magna de 1946, não só se restaurou e ampliou a autonomia dos Estados e Municípios, como também se estabeleceu um razoável equilíbrio entre os Poderes, instaurando-se ainda um pluripartidarismo atuante, com a convocação de eleições para todos os cargos políticos da República. A partir da promulgação da nova Constituição, logrou-se obter no Brasil quase vinte anos de normalidade institucional, sem que se registrasse qualquer ingerência da União nos entes federados, salvo a intervenção decretada em Alagoas, ainda assim requisitada pelo Judiciário, e sem que fossem afastadas de seus cargos as autoridades estaduais legitimamente eleitas.¹⁵

A centralização do sistema federativo brasileiro atingiu o seu ápice após 1964, notadamente depois da edição da Constituição de 1967, cujos preceitos, nesse particular, foram basicamente reproduzidos na Carta de 1969. De fato, o Estado no Brasil, em que pese a retórica liberal dos militares que se sucederam no poder, caracterizou-se, a partir de então, por uma ingerência crescente nos campos político, econômico e social, levada a efeito, de forma predominante, por meio da União, que foi aquinhoadada com grande parte das competências antes conferidas aos Estados-membros, os quais viram reduzidos, de forma drástica, os

¹⁴ V. a respeito Edgard Carone, *O Estado Novo (1937-1945)*, Rio de Janeiro, Difel, 1977, pp. 163/164, e Wamireh Chacon, *Vida e Morte das Constituições Brasileiras*, Rio de Janeiro, Forense, 1987, pp. 173/176.

¹⁵ A observação é de Oswaldo Trigueiro, feita no artigo A Federação na Nova Constituição do Brasil, p. 159, publicado na *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 60/61, jan.-jul. de 1985; o Decreto n. 42.266, de 14 de setembro de 1957, em que se determinou a intervenção em Alagoas, por sessenta dias, para “assegurar o livre exercício dos poderes da Assembléia Legislativa”, estabelecia o seguinte, no parágrafo único do art. 1º: “A intervenção não atingirá o livre exercício dos poderes dos órgãos judiciários, nem do Governador do Estado, o qual deverá, entretanto, prestar ao interventor toda a colaboração de que necessitar para o desempenho da sua missão”.



poderes residuais que tradicionalmente lhes pertenciam. Melhor sorte não coube aos Municípios, os quais, à semelhança dos Estados, passaram ainda a padecer, dentre outros problemas, de uma crônica carência de recursos, majoritariamente concentrados nas mãos do governo central.

Analisando o art. 8º da Constituição de 1969, Dalmo Dallari conclui que ela deferiu à União o poder de legislar sobre praticamente todo o sistema jurídico, chamando atenção para o fato de que certas matérias, que ainda permaneceram na esfera de competência estadual ou municipal, como a elaboração dos respectivos orçamentos, ficaram sujeitas às normas gerais, estabelecidas no âmbito federal.¹⁶ A exagerada supremacia do governo central revelava-se, com toda a força, no art. 10, V, c, da Carta, que autorizava a União a intervir em qualquer Estado que adotasse medidas ou executasse planos econômicos ou financeiros incompatíveis com as diretrizes estabelecidas em lei federal.¹⁷

4. A FEDERAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Com a Constituição de 1988 verificou-se novamente a descentralização do sistema, de modo consistente com o movimento pendular que caracteriza o federalismo brasileiro. É interessante notar que os governadores e deputados estaduais, bem como os prefeitos e vereadores municipais, livremente eleitos pela população antes dos trabalhos da Assembléia Constituinte, exerceram grande pressão sobre os constituintes para que a nova Carta Magna outorgasse maiores recursos aos Estados e Municípios e ampliasse a sua esfera de competências.

A União, não obstante a enorme pressão no sentido da descentralização, reteve grande parte das competências e rendas que conquistou ao longo das vicissitudes pelas quais a Federação passou no País. Isso não apenas porque ela já nasceu com um *pecado original*, qual seja, o de ter-se desenvolvido a partir do desmembramento de um Estado unitário, e não como resultado da união de Estados soberanos, como também em razão da própria transformação do sistema, que, aqui e em outras partes do mundo, evoluiu no sentido do fortalecimento do poder central.

¹⁶ Novos Pólos Administrativos Afetando a Federação Brasileira, cit., p. 75.

¹⁷ *Idem*, p. 76.

Sim, porque, tanto o federalismo dos Estados Unidos, quanto o de outros países, transitou de um federalismo *dual* para um federalismo *cooperativo* ou de *integração*, caracterizando-se o primeiro pela existência de uma distribuição vertical de competências e uma previsão de tributos exclusivos para cada um dos níveis político-administrativos, e o segundo pelo entrelaçamento das esferas de poder central e local, pela distribuição mais equitativa da renda nacional, por meio da técnica das receitas compartilhadas, e ainda pela outorga de competências concorrentes ou comuns em determinados assuntos, sempre, porém, sob a hegemonia da União.

Essa transição também ocorreu entre nós, valendo observar que a maciça presença do Governo Federal nos mais diferentes setores da vida nacional, em permanente expansão desde a década de 30, assim como a necessidade de um combate centralizado ao processo inflacionário, com o qual o País foi obrigado a conviver a partir dos anos 50, e ainda a administração de uma enorme dívida interna e externa contraída pela União, depois de 1964, não permitiu que se concretizasse uma descentralização radical da Federação, conforme desejavam os constituintes de 1988.

Com efeito, o elenco de poderes deferidos à União pela Carta de 1969 permaneceu praticamente inalterado. O art. 21, IX, da Constituição vigente, por exemplo, confere à União a competência de elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, mantendo-se, assim, a idéia, que prevaleceu durante todo o regime militar, respaldada pelos tecnocratas que o integravam, segundo a qual caberia ao governo central a tarefa de elaborar planos para o Brasil como um todo. Tal planejamento desce a detalhes que seriam mais próprios dos governos estaduais e municipais: o inciso XX do citado artigo, *v.g.*, confere à União o poder de expedir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes nas cidades.

No que respeita às competências legislativas, a União manteve praticamente intacto o amplo espaço que conquistou nas Constituições passadas. Isso fica evidente no art. 22, que, logo no inciso I, estabelece que cabe, privativamente, ao Governo central legislar sobre extensa lista de assuntos, quais sejam, direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho, quer



dizer, sobre quase todo o direito substantivo e adjetivo, além de muitas outras matérias arroladas nos vinte e oito incisos seguintes.

Como novidade, a Carta de 1988 introduziu, no art. 23, a chamada competência *comum* aos três níveis político-administrativos da Federação, que delimita o campo de atividades em que deve ocorrer a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a ser delineada, quanto à forma, por lei complementar federal. Tal competência é exercida nas áreas da saúde, assistência pública, proteção ao meio ambiente, defesa dos bens de valor histórico, cultural e paisagístico, produção agropecuária, abastecimento alimentar, construção de moradias e implantação de saneamento básico, dentre outras.¹⁸

Além disso, a Constituição vigente instituiu, no art. 24, a denominada competência *concorrente*, segundo a qual incumbe à União, ao Distrito Federal e aos Estados, excluídos os Municípios, legislar concorrentemente sobre determinados assuntos, respeitadas as normas de caráter geral estabelecidas pela primeira. Dentre as matérias que são objeto de legislação concorrente, encontram-se as seguintes: direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; produção e consumo; florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais; defesa do consumidor, educação, cultura, ensino, esportes; e organização, garantias, direitos e deveres da polícia civil.

Os Estados lograram manter a tradicional cláusula que lhes assegura o exercício do *poder residual*, ficando consignado, no art. 25, § 1º, da Carta Magna, que a eles são reservadas todas as competências que o texto constitucional não lhes vede. Esse mesmo dispositivo estabelece, em seu *caput*, que os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, respeitadas os princípios da Carta Magna Federal, garantindo-lhes, assim, a capacidade de auto-organização e autogoverno.

Acomunas brasileiras, por sua vez, alcançaram importante incremento em seu *status* institucional. Com efeito, os Municípios, embora tenham, ao longo de sua história, desempenhado, de forma continuada, uma expressiva gama de poderes, jamais tiveram reconhecida, integralmente, nas Constituições, a grande autonomia que, de fato, gozaram. A nova Lei Maior, porém, fazendo justiça ao seu passado, elevou-os, conforme

¹⁸ V. sobre o assunto Fernanda Dias Menezes de Almeida, *Competências na Constituição de 1988*, São Paulo, Atlas, 1991, pp. 142/147.

expressa o art. 1º, à categoria de integrantes de pleno direito da Federação, outorgando-lhes uma esfera de competências exclusiva no que respeita aos assuntos de interesse local, sem prejuízo da competência comum já referida, e da faculdade de suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Mas o grande avanço que merece ser sublinhado é que os Municípios, por força do art. 29 da Carta Magna, passaram a elaborar as suas *leis orgânicas*, verdadeiras constituições locais, devendo observar, apenas, os princípios integrantes da Constituição Federal e aqueles abrigados nas cartas dos respectivos Estados.

Outra novidade importante consiste na competência que lhes foi deferida para atuar, de forma ampla, em dois importantes campos, nos quais a sua presença era, como regra, bastante limitada. Agora, segundo o art. 30, VI e VII, da Constituição, cabe às comunas, com a cooperação técnica e financeira dos governos da União e dos Estados, manter programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental e prestar serviços de assistência à saúde da população.

Os Municípios passaram estabelecer também, livremente, ao contrário do que antes ocorria, o número de vereadores, de forma proporcional à sua população, observados os limites máximos e mínimos estabelecidos no art. 29, IV, da Carta Magna. Além disso, fixam a remuneração de prefeitos e vereadores, observados os parâmetros do art. 29, V e VI, da Lei Maior, matéria que, no passado, era integralmente regulada pela legislação federal e estadual.

No que respeita à distribuição da renda tributária nacional, a Constituição de 1988 introduziu modificações importantes em favor dos Estados e Municípios, os quais foram contemplados com receitas adicionais, não só oriundas de novos impostos como também derivadas de uma maior participação em fundos fiscais, sem prejuízo da capacidade impositiva da União, que continuou a manter a situação privilegiada que desfrutava desde o estabelecimento da Federação.

Nesse campo, permanece ampla a participação da União na partilha da renda nacional, competindo-lhe, conforme estabelece o art. 153 da Constituição, instituir os impostos sobre a importação, exportação, produtos industrializados, renda e proventos de qualquer natureza,



operações de crédito, câmbio, seguros e propriedade territorial rural, tal como lhe era lícito fazer sob a égide da Carta Magna anterior, todos eles de relevante expressão econômica.

A União, é certo, perdeu alguns tributos, como o imposto sobre a prestação de serviços de transportes e comunicações, que passou para os Estados, e o imposto sobre combustíveis, que, reformulado, foi transferido para os Municípios. Em compensação, foi-lhe atribuída a competência para criar o imposto sobre grandes fortunas, nos termos de lei complementar, bem como as chamadas *contribuições sociais*.

Os Estados, por sua vez, perderam o imposto de transmissão de bens imóveis *inter vivos*, que foi transferido aos Municípios, conservando, contudo, o *causa mortis*, que passou a incidir, de forma mais abrangente, sobre bens e direitos. Estabeleceu-se ainda em benefício destes o imposto sobre a doação de bens e direitos e também sobre serviços de prestação de transporte interestadual e de comunicação.

Em um balanço final, verifica-se que a Constituição de 1988 deu novo alento aos Estados e aos Municípios, confirmando a tendência histórica de alternância entre períodos de centralização e descentralização da Federação brasileira, sem embargo do tradicional predomínio da União, que se mostra ainda mais acentuado na atual fase evolutiva do sistema federativo.

5. DE VOLTA À CENTRALIZAÇÃO

A partir do Governo Fernando Henrique Cardoso, verificou-se novo movimento de centralização, em favor da União, sobretudo com a *Reforma Administrativa* e a *Reforma da Previdência*, levadas a cabo pelas Emendas Constitucionais n. 19 e n. 20, ambas de 1998, que retiraram o poder dos Estados e Municípios de legislar sobre tais matérias, salvo quanto a aspectos secundários. O mesmo pode-se dizer da *Reforma do Judiciário*, de caráter inegavelmente centralizador, especialmente em face da criação do Conselho Nacional de Justiça e das *súmulas vinculantes*, bem como da subtração de competências da Justiça Estadual em benefício das Justiças Federal e do Trabalho.

O que fazer diante disso? É claro que ninguém vai imaginar que se possa voltar ao *federalismo dual* que vigia no século XVIII, quando

o sistema foi concebido nos Estados Unidos, caracterizado por duas esferas estanques de competências e rendas, ignorando que se instaurou, em todos os Estados Federais, o chamado *federalismo cooperativo*, no qual elas passaram a ser, em grande medida, compartilhadas entre os integrantes da associação. Não há como, de outra parte, ignorar o crescente intervencionismo estatal no campo econômico e social, sobretudo em face das recorrentes crises sistêmicas que afetam o capitalismo mundial, levado a efeito a partir do governo central, fator que também milita contra a descentralização do sistema.

É evidente que, diante desse quadro, alguma coisa precisa ser feita para que o Brasil não se transforme, de fato, em um Estado unitário ou, na melhor das hipóteses, em um Estado Regional, como a Itália e a Espanha, cujas regiões, subordinadas aos respectivos governos centrais, gozam de uma modestíssima autonomia política e administrativa.

O Supremo Tribunal Federal, de uns tempos para cá, vem realizando a sua parte, resgatando, em suas decisões, o espírito do federalismo acalentado pelos fundadores da República. É preciso, porém, que os demais atores políticos e sociais também arquem com a responsabilidade que lhes cabe nessa magna tarefa, reconquistando, *de jure e de facto*, o poder e prestígio que os Estados e Municípios perderam nas últimas décadas.

BIBLIOGRAFIA CITADA

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991.

BARRETO, Carlos Xavier Paes. *A Constituição do Estado Novo*. Rio de Janeiro: Coelho Branco, 1938.

BASTOS, Celso Ribeiro Bastos e MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. 1º vol. São Paulo: Saraiva, 1988.

BASBAUM, Leôncio, *História Sincera da República: de 1930 a 1960*. 4ª ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

CARONE, Edgard. *O Estado Novo (1937-1945)*. Rio de Janeiro: Difel, 1977.

CENEVIVA, Walter. *Direito Constitucional Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1989.



CHACON, Wamireh. *Vida e Morte das Constituições Brasileiras*. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

COSTA, Cruz Costa. *Pequena História da República*, 3ª ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1974.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Novos pólos administrativos afetando a Federação Brasileira. In: *As Tendências Atuais do Direito Público: Estudos em Homenagem ao Professor Afonso Arinos de Melo Franco*. Rio de Janeiro: Forense, 1976.

FERREIRA, Waldemar Martins. *História do Direito Constitucional Brasileiro*. São Paulo: Max Limonad, 1954.

HORTA, Raul Machado Horta. *A Autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional Brasileiro*. Belo Horizonte: Tese de Concurso para a Cátedra de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais, 1964.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. El Distrito Federal brasileño en el contexto del régimen federal. In: *Estatutos Jurídicos de las Capitales y Áreas Metropolitanas*. Bogotá: Externado, 1991.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: De Getúlio a Castelo*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

SODRÉ, Nelson Werneck Sodré. *Formação Histórica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1968.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*. 17ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

TRIGUEIRO, Oswaldo. A Federação na nova Constituição do Brasil. In: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 60/61, jan.-jul. de 1985.

