

# CONSIDERAÇÕES ACERCA DA NECESSIDADE DE UM FEDERALISMO CENTRÍFUGO NA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

OMAR SERVA MACIEL

*Sumário:* 1. Introdução – 2. O Fenômeno de Institucionalização do Poder Político – 3. A Subsidiariedade como princípio (re)organizacional do Estado Federal Brasileiro: O Resgate ou a Implementação da Municipalização de Competências – 3.1 Repartição de Competências no Estado Federal Brasileiro – 4. Conclusão

## 1. Introdução

O objetivo último do discurso contemporâneo de justificação do Estado é a reordenação do espaço público e privado.

Por demais grande para as pequenas coisas, mas débil para as de maior vulto, diz-se que o Estado não vem satisfatoriamente se desincumbindo das tarefas historicamente a ele confiadas, notadamente após os mais recentes estudos de filosofia-política encetados a seu respeito passarem a ser presididos pelo critério da eficiência. Uma das razões para esse descrédito residiria no crescente grau de exigência das demandas sociais.

Para além do julgamento desses comentários, fato é que o atual estágio da civilização e a complexificação da vida cotidiana fazem com que os cidadãos reivindiquem, ainda que de forma inorganizada,

políticas públicas idôneas para a solução de seus problemas, amiúde comezinhos e basais à sobrevivência. Assim, não lhes é mais suficiente o mero prestacionismo estatal, como se fosse ele um fim em si mesmo – quer-se mais, prestações de qualidade. Nesse contexto, o poder público precisa ser objeto de reflexões aprofundadas.

Em um mundo marcado por tamanhas e tão sensíveis transformações, muito se tem pensado sobre o homem e o seu papel na sociedade.

A vicissitude dos tempos atuais não tem conferido às teorias mecanicistas o prestígio de outrora.

Têm razão, portanto, os relativistas quando defendem que o homem continua sendo a medida de todas as coisas.

Retoma-se então a indagação fundamental: qual modelo de Estado

respeita mais a dignidade e a capacidade de iniciativa do ser humano?

Desideologizando-se a discussão, parece indispensável que a descentralização das competências consulta melhor à consecução daquele objetivo.

Sob essa perspectiva é que o Estado federal ganha corpo, porquanto a convivência de vários núcleos decisórios – superpostos, mas autônomos – propicia efetivamente uma fragmentação do poder político.

Desde que os *founders* norte-americanos conceberam e puseram em prática o federalismo, assistiu-se a um sem número de países reproduzindo-o.

Nada obstante, há hoje quem diga que essa tipologia, não respondendo mais satisfatoriamente às novas exigências da vida contemporânea, deve ser substituída.

Será mesmo?

Não raro, sepultam-se boas idéias pelos equívocos perpetrados quando de suas implementações.

Inegavelmente, o federalismo precisa de uma revisão dos seus fundamentos.

A existência de um poder central que ingere sistematicamente os negócios dos entes inferiores cons-

titui talvez a maior contradição do Estado federal destes dias.

Evidentemente, descabe falar em federação se os entes que a compõem não usufruem de autonomia e participação na formação da vontade federal.

E é aí, com o desvelado propósito de redimensionar o Estado federal, reanimando-o ao invés de bani-lo para a obsolescência, que surge o conceito de subsidiariedade, princípio conformador e reordenador de competências.

Realmente, a subsidiariedade identifica-se com o federalismo, posto que ambos supõem uma maior descentralização e participação na tomada de decisões fundamentais dentro de um determinado organismo político-jurídico.

## 2. O Fenômeno de Institucionalização do Poder Político

O poder, enquanto instrumento de jugo do mais fraco pelo mais forte, sempre existiu, desde os períodos mais remotos da humanidade. O que mudou, ao longo da história, foi a sua titularização – *Quem manda?*<sup>1</sup> Assim, da personalização do poder evoluiu-se para a sua despersonalização<sup>2</sup> (ao

<sup>1</sup> CAMPOS, German José Bidart. *Derecho político*. Buenos Aires: Aguilar, 1967, p. 40.

<sup>2</sup> Cogita-se aqui de uma despersonalização física, pois se se entender o Estado como pessoa moral, jurídica, descabe naturalmente falar em despersonalização do poder.

menos em termos teóricos<sup>3</sup>) ou institucionalização, cuja figura representativa é o Estado.

Como preleciona PABLO LUCAS VERDU, o *Estado é o poder político institucionalizado*. É nele, no Estado, que o fundamento da distinção entre governantes e governados ganha um componente de abstração, na medida em que o veículo de mando não é mais o carisma, a liderança ou a força de uma determinada pessoa, senão a lei. É a ela, não mais aos homens, que se deve obediência<sup>4</sup>.

Intuitivo observar, no entanto, que, qualquer que tenha sido a origem da criação dos Estados, a existência destes se deveu à compreensão de que a inserção do homem em um plano gregário organizado preferiria a uma convivência societariamente disforme e desregulada.

JORGE MIRANDA<sup>5</sup>, ao investigar interdisciplinariamente o aparecimento histórico do Estado, considera *a necessidade, em toda a*

*sociedade humana, de um mínimo de organização política*. Segundo o prestigiado constitucionalismo lusitano, esse *minus* organizativo prefigura condição de sobrevivência e desenvolvimento do grupo social.

De acordo com os postulados hobbesianos e lockeanos, ao abdicarem de parcela de suas liberdades em favor do soerguimento de um aparato de poder legitimado por uma resultante social que é mais do que a mera soma das vontades individuais, os homens fizeram-no imbuídos da crença de que o Estado estaria preordenado a realizar o bem comum.

A Instituição Estado e o bem comum mantêm, assim, uma relação de meio e fim, de forma que tão mais estável e duradouro será esse relacionamento quanto melhor o objetivo de sua criação for alcançado. Ao revés, toda vez que os meios disponibilizados à consecução de determinado fim entremostrarem-se incapazes, mormente quando a finalidade almejada puder

<sup>3</sup> No Antigo Regime Absolutista havia uma personalização do poder político, de vez que a figura do Estado se confundia com a do monarca. A lei seria o espelho de sua vontade pessoal. Mesmo em tempos mais recentes, com as experiências totalitárias, cunhou-se o designativo para diferenciá-las da práxis dos regimes democráticos.

<sup>4</sup> CAMPOS, German José Bidart. *Op. cit.*, p. 42. A nosso sentir, seria mais consentâneo com os tempos de pós-modernidade em que nos encontramos falar-se em *Império do Direito* (título homônimo de seminal obra de Ronald Dworkin) e não em *Império da Lei*. Com efeito, sob um paradigma de um Estado Democrático de Direito, este, o Direito, não se reduz à lei, porquanto sofre o influxo também de princípios, que, juntamente com as regras, devem ser trabalhados reconstrutivamente e de forma coerente pelos operadores jurídicos, em especial pelos encarregados de aplicá-los.

<sup>5</sup> MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora, 1990, p. 44.

ser atingida por outro instrumental que não aquele institucionalizado, é que se poderá falar na perda da força vital que originou a organização estatal.

Se é certo que Estado e Sociedade não correspondem a antinomias, não menos exato averbar que não se confundem. Implicam-se, sim, reciprocamente.

A razão está, pois, com ATALIBA NOGUEIRA<sup>6</sup>, ao pontificar que, *verbis*:

“O Estado não é fim do homem; sua missão é ajudar o homem a conseguir o seu fim. É meio, visa à ordem externa para a prosperidade comum dos homens”.

### **3. A Subsidiariedade como princípio (re)organizacional do Estado Federal Brasileiro: O Resgate ou a Implementação da Municipalização de Competências**

Considerando-se que o traço mais característico de um Estado Federal é a descentralização política que ele propicia, evidente a estreita sintonia entre esse modelo de organização estatal e o princípio da subsidiariedade.

Na linha do já encarecido, a subsidiariedade potencializa ao máximo a descentralização, ...*num sistema de efetiva acomodação de interesses gerais e específicos*<sup>7</sup>.

Assim, tanto quanto possível, devem ser cometidas ao Poder Central (a União, tratando-se de um federalismo dual) apenas aquelas parcelas de competência que, por fundadas razões, não justificam serem trespassadas aos Estados-membros.

Em uma federação tridimensional, por sua vez, como é o caso brasileiro, a atuação da União e dos Estados-membros também deve ocorrer de forma subsidiária.

A valorização da autonomia individual, portanto, tão cara à noção de subsidiariedade, entende, no plano federal, com o prestígio das instâncias políticas descentralizadas.

De fato, a promoção do bem-comum possui garantias de uma maior eficácia caso um maior número de políticas públicas possa ser implementado pelo Poder local, motivo pelo qual não se deve estrangular o Governo central com atribuições que insitamente não lhe pertencem, até porque contribuem para a inviabilização funcional do sistema.

<sup>6</sup> NOGUEIRA, Ataliba. *O Estado é meio e não fim*. Rio de Janeiro: Saraiva, 1955, p. 154. In: SILVEIRA NETO. *Teoria do estado*. São Paulo: Max Limonad, 1978, p. 142.

<sup>7</sup> ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, p. 41

A própria origem etimológica da subsidiariedade, ligando-a ao vocábulo *ajuda*, reforça o que se pretende deixar assentado.

*Auxílio*, entretanto, não significa assistencialismo.

Uma das grandes mazelas dos Estados Federais é a de ensejar a indiferenciação entre *cooperação*, designativo do qual deriva a expressão *federalismo cooperativo*, com as superadas práticas assistencialistas.

Cada unidade da federação deve possuir autonomia suficiente para se auto-administrar, o que supõe capacidade econômico-financeira própria.

Inegavelmente, a *crise federativa* possui um aspecto bifronte, diretamente ligado ao que se vem de averbar. De um lado, Estados-membros e Municípios desprovidos de condições político-materiais para regerem a si próprios. De outro, a inapetência dessas mesmas unidades federadas em postular uma gama maior de competências perante os entes circunscritamente superiores.

Abona esse entendimento PAULO BONAVIDES<sup>8</sup>, quando investiga as diversas fases por que passou o federalismo brasileiro.

De acordo com o emérito constitucionalista, o federalismo bra-

sileiro experimentou nos seus prôdomos reiteradas intervenções políticas, encetadas a pretexto de garantir a unidade do território, e, mais que isso, preservar a federação.

Posteriormente, o móbil da intervenção transmudou da política para a economia.

Nessa nova fase, verificou-se uma modalidade de *intervenção branca*, motivada pela necessidade de a União fomentar o desenvolvimento econômico dos Estados-Membros, seja por meio da mobilização de recursos financeiros, seja pela destinação de receitas tributárias. A propósito, não se olvide que essa presença do Poder Central nos negócios dos Estados-membros ocorreu não raras vezes por consentimento e até mesmo cortejo destes últimos, mal acostumados que estão com a figura paternalista daquele *grande provedor nacional*.

Destarte e volvendo-se ao que foi timbrado alhures, força que se compreenda por *auxílio* o reconhecimento de que em uma federação os vetores da *autonomia* e da *participação* devem caminhar sempre juntos – o primeiro, *concorrendo para manter a descentralização*; o segundo, *para garantir a união, mas descentralização e união fundadas sempre*

<sup>8</sup> BONAVIDES, Paulo. *Política e constituição: os Caminhos da Democracia*. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 89.

*no consenso, na legitimidade, na consciência cooperativa*<sup>9</sup>.

Essa participação resulta da possibilidade, mais que isso, do dever-poder de os organismos menores influenciarem na formação da vontade nacional, do mesmo modo que os entes superiores se encontram adstritos a respeitar a demarcação de competências estabelecida para aquelas unidades inferiores.

Convém reter que um problema de um Município também o é do Estado-membro e da União simultaneamente, da mesma forma que uma tomada de decisão pela União deve necessariamente sopesar os interesses estaduais e municipais.

Essa visão medular e pendular de Federação permite mantê-la imune a tentativas, algumas silenciosas, outras nem tanto, de esfacelamento ou de autocratização.

Numa Federação, pois, há que nunca perder de vista a existência de círculos concêntricos de competência e de interdependência entre as diversas unidades que a compõem.

Tendo-se presente esse fluxograma de competências, ressaí clara uma tal fragmentação do poder político que restam satisfeitos sobremaneira os mais rigorosos reclamos de democracia. Como se

diz com certa frequência, *o espaço da democracia é o do município*.

Nesse diapasão, os Municípios ou as comunidades locais desempenham papel de sobrançeria.

Realmente, do ponto de vista espacial, os problemas surgem as mais das vezes no âmbito local. Partindo-se do exemplo da federação brasileira, caso os Municípios não reúnam condições de resolvê-los, necessário se faz o concurso do Estado-membro. Remanescendo insolúvel a questão, aí sim há que se concitar a União a auxiliar esses entes menores.

MICHEL CREUZET afirma com muita propriedade que

*“... el municipio tiene necesidad del cantón; el cantón, del condado o del distrito; el distrito, del departamento, de la provincia, de la región. Se afirma que estos últimos son subsidiarios o supletorios del municipio<sup>10</sup>.”*

À evidência, portanto, que a construção de uma *subsidiariedade de base federativa* impescinde, num primeiro momento, do reordenamento das competências confiadas ao Poder local.

Com efeito, é o Município que promove a integração do indivíduo ao Estado, ou, como propugna José

<sup>9</sup> *Op. cit.*, p. 100

<sup>10</sup> CREUZET, Michel. *Los Cuerpos Intermedios*. Madrid: Speiro, 1977, p. 71 e 72. In: *Federalismo: Aspectos contemporâneos*. CASSEB, Paulo Adib. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 1999, p. 32.

ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO, *a subsidiariedade concretiza-se no Município*<sup>11</sup>.

O indivíduo nasce mais município do que estadual ou nacional, tamanho é o seu vínculo com sua cidade natal. Esse *imago local* subsiste ao longo de toda a sua existência, sendo que é a partir desse sentimento de pertença a uma determinada comunidade que nela se projetam todas as expectativas e frustrações do homem.

FERNANDO PESSOA<sup>12</sup>, sob a pena *heterônima* de Alberto Caetano, imortalizou poema ao dizer que:

“O Tejo é mais belo que o rio  
que corre pela minha aldeia,

Mas o Tejo não é mais belo que  
o rio que corre pela minha aldeia

*Porque o Tejo não é o rio que  
corre pela minha aldeia.”*

Fortalecer o Município nada mais é, portanto, que permitir que o ser humano reencontre-se consigo e interaja na realidade que o circunda.

Admitindo-se ainda que mesmo no âmbito municipal existe um sem número de iniciativas que podem ser transferidas a segmentos organizados da sociedade civil, de tal

sorte que atuem como *parceiros* do poder local na identificação de problemas e na formulação de propostas com vistas a erradicá-los e até mesmo preveni-los, a subsidiariedade, enquanto princípio e expressão correlata de federalismo, ver-se-á otimizada.

Ainda num plano ideal, caso se cogite de um organograma que predisponha aqueles corpos intermediários a atuarem em uma faixa de competência entre o Poder local e o núcleo familiar, a subsidiariedade atingiria seu ponto máximo, posto que não se pode deslembrar, sob pena de se perder a própria referência de convívio social, que a família é a *celula mater* da sociedade. Não é por acaso que se ouve dizer com larga frequência que *educação começa em casa*.

Subsidiariedade é isto: perceber que as sociedades são subsidiárias em relação às pessoas, do mesmo modo que a esfera pública é subsidiária em relação à privada, e, finalmente, que, dentro de uma determinada estrutura político-administrativa de poder, as instâncias decisórias mais baixas devem preferir àquelas organicamente superiores<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 51

<sup>12</sup> PESSOA, Fernando. O guardador de rebanhos. *Fernando Pessoa: poesia*. Rio de Janeiro: Livraria Agir Editora, 1970, p. 58.

<sup>13</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Op. cit.*, p. 52

### 3.1 Repartição de Competências no Estado Federal Brasileiro

Uma das inovações promovidas pelo Constituinte de 1988 foi a de incluir formalmente os Municípios como parte integrante da federação brasileira.

Entrementes, uma breve olhada no texto da Constituição conduz o intérprete a verificar que a estrutura federal brasileira padece ainda de uma excessiva concentração de competências no Poder Central, a União, repartição essa que mais se aproxima daquela existente em um Estado Unitário.

Genericamente falando, à União foram cometidas competências expressas, aos Estados, competências remanescentes, e, aos Municípios, reduzidas atribuições não assumidas pelos outros entes.

De acordo com o princípio da subsidiariedade, o contrário é que seria desejável, ou seja, os Municípios é que deveriam deter competências expressas, ao passo que os Estados-membros e a União tocariam responsabilidades residuais ou subsidiárias, ainda assim detendo os Estados-membros mais atribuições que esta última.

Outrossim, supondo-se uma estrutura piramidal, os Municípios, por estarem na base da pirâmide, possuiriam mais atribuições que os entes que lhe são imediatamente

superiores, no caso, os Estados-membros, os quais, a seu turno, haveriam de ter mais responsabilidades que a União.

O que se tem no Brasil, consoante dito, é exatamente o contrário, uma pirâmide invertida, estando a União no sopé do polígono, e, o que é pior, com muito mais atribuições.

Quer-se com isso timbrar que a verticalização de competências é inerente ao Estado federal. O que não se pode admitir é que essa verticalização ocorra de cima para baixo, mitigando ou anulando os organismos inferiores.

Não é diferente a situação no plano horizontal.

Tome-se o exemplo das competências legislativas concorrentes, por meio das quais a União estabelece normas gerais sobre determinada matéria, cabendo aos Estados-membros e ao Distrito Federal exercerem competência supletiva, devendo as normas editadas por estes entes políticos se adequarem às regras gerais da lei federal.

Nos termos do art. 24 da CF, depreende-se ainda que apenas quando a União não dispuser sobre normas gerais quanto a uma determinada matéria é que estarão autorizados a exercer competência legislativa concorrente plena. De qualquer forma, a superveniência



de legislação federal a respeito suspende os dispositivos da legislação estadual que com ela conflitem.

De se notar, também, que os Municípios estão fora do encerro do aludido art. 24. A eles só se ressalvam competências legislativas que se prestarem a suplementar a legislação federal e estadual. É o que dispõe o art. 30, II, da Lei Maior.

Essa reorganização do regime federativo brasileiro, a partir do resgate e/ou implementação de competências municipais dentro do concerto federal, teria ainda como vantagem permitir que a União se ocupasse apenas das grandes questões nacionais, responsabilizando-se, exemplificativamente, pela execução de políticas públicas que consultassem aos interesses da federação como um todo. Alvitram-se, ainda, os efeitos supranacionais desse redesenho, porquanto esse *enxugamento* de competências potencializaria as relações internacionais da República Federativa do Brasil, a cargo de órgãos da União (arts. 21, incisos I e IV, da CF). Num mundo globalizado e com a tendência de formação de blocos (Comunidade Econômica Européia, NAFTA, ALCA e etc), questões externas como a articulação entre soberania e integração devem despertar redobrado interesse por parte das nações.

#### 4. Conclusão

A reinstitucionalização do poder, sob a tipologia do Estado federal, contribuiu significativamente para a limitação das relações de mando nos quadrantes das sociedades politicamente organizadas.

Com o passar do tempo, a evolução dos costumes e o desenvolvimento da racionalidade combinados com as intensas, e muitas vezes graves, mudanças por que passa a geopolítica impeliram o homem a rediscutir a proposta federativa.

No atual estágio da humanidade, autonomia, participação e pluralismo constituem elementos fundamentais para a construção de um novo federalismo, sustentado em bases mais democráticas.

Esses vetores confluem para a idéia de subsidiariedade, porquanto é da natureza desta favorecer a descentralização do exercício do poder político, estimular a capacidade de iniciativa das unidades político-administrativas inferiores e dos setores organizados da sociedade civil, e, finalmente, reconhecer a existência de valores difusa e diversamente compartilhados pela comunidade.

Federalismo e subsidiariedade correspondem, assim, a conceitos que se condicionam permanentemente.

Em uma época em que o futuro dos Estados federais se encontra na ordem do dia, a redivisão de competências entre os seus entes constitui um imperativo de racionalização e de (re)legitimação do regime.

No caso brasileiro, mister que rumemos para um federalismo centrífugo, que, gradativamente, desonere a União de tantas atribuições constitucionais que lhe foram cometidas e que promova a assunção, pelos Estados-membros, de maiores competências. Igual destinação de

responsabilidades seria feita pelos Estados-membros aos Municípios, a partir da redefinição do conceito de *interesse local*.

Sob essa perspectiva de desverticalização, acompanhada, naturalmente, de transferências orçamentárias e de receitas necessárias à ótima execução dessas novas incumbências, o Estado brasileiro não apenas se (re)legitimaria, mas, interna e externamente, teria sua viabilidade funcional resguardada.

## Bibliografia

- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- BONAVIDES, Paulo. *Política e constituição: os Caminhos da Democracia*. Rio de Janeiro: Forense, 1977.
- CAMPOS, German José Bidart. *Derecho político*. Buenos Aires: Aguilar, 1967.
- CREUZET, Michel. *Los Cuerpos Intermedios*. Madrid: Speiro, 1977. In: *Federalismo: Aspectos contemporâneos*. CASSEB, Paulo Adib. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 1999.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora, 1990.
- NOGUEIRA, Ataliba. *O Estado é meio e não fim*. Rio de Janeiro: Saraiva, 1955.
- PESSOA, Fernando. O guardador de rebanhos. *Fernando Pessoa: poesia*. Rio de Janeiro: Livraria Agir Editora, 1970..
- SILVEIRA NETO. *Teoria do estado*. São Paulo: Max Limonad, 1978.
- ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.