

# **A INDISSOCIABILIDADE ENTRE OS ASPECTOS ECONÔMICOS E OS ASPECTOS POLÍTICO-JURÍDICOS NA DESCENTRALIZAÇÃO FEDERATIVA BRASILEIRA VISANDO O DESENVOLVIMENTO E BEM-ESTAR SOCIAL**

## **THE INDISSOCIABILITY BETWEEN ECONOMICS ASPECTS AND POLITICAL-JURIDICAL ASPECTS ON BRAZILIAN FEDERAL DECENTRALIZATION AIMING THE DEVELOPMENT AND SOCIAL WELFARE**

Marcelo Dias Ponte<sup>1</sup>

Martônio Mont'Alverne Barreto Lima<sup>2</sup>

O estudo da organização política e administrativa de um determinado estado não constitui uma tarefa das mais fáceis. Quando esta estrutura se apresenta sob a forma federativa, sua análise torna-se ainda mais problemática, em decorrência dos mais diversos aspectos sob os quais uma federação pode ser vista. Cada uma das federações existentes no mundo possuem características próprias que compõem, pelo menos no aspecto formal, a verdadeira identidade estatal, com perspectivas que a estrutura legal de repartição de competências seja efetivada sob o aspecto prático. Ao avaliarmos a estrutura federativa brasileira, pretendemos demonstrar que a interpretação sob apenas um seus aspectos de modo dissociado dos demais pode nos fazer a chegar a falsas conclusões acerca de nossa organização estatal. Destacamos no presente trabalho, a análise sob o prisma econômico e posteriormente sob os aspectos político e jurídico para demonstrar que a análise do federalismo brasileiro necessitará sempre de uma interpretação contextualizada para que seja possível se chegar a uma correta visão do modo como nosso país está estruturado bem como apontando soluções para melhor desenvolvimento e bem estar social a partir da intersecção de tais fatores.

**Palavras chave:** Federalismo; Cooperação Descentralização; Bem-estar social

---

<sup>1</sup> Doutorando em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Professor da Universidade de Fortaleza.

<sup>2</sup> Professor Titular da Universidade de Fortaleza. Procurador do Município de Fortaleza.

The study of the political and administrative organization of a particular state is not an easy task. When this structure is presented as the federative form, its analysis becomes even more problematic, due to the various aspects under which an association can be seen. Each of the federations in the world have characteristics that makes, at least in the formal aspect, the true state's identity, wishing that the legal structure of division of powers take effect on the practical aspect. When evaluating the Brazilian federal structure, we aim to demonstrate that the interpretation of only one of its aspects dissociated from the others can make us get false conclusions about our state organization. We highlight in this work, the analysis under the economic point and then under the political and legal aspects to demonstrate that the analysis of Brazilian federalism will always need of an contextualized interpretation to be able to get a correct view of how our country is structured and pointing solutions for better development and social welfare from the intersection of such factors.

**Keywords:** Federalism; Cooperation Decentralization; Social Welfare

## INTRODUÇÃO

Ao analisarmos a história do federalismo brasileiro assim como o de qualquer outro país, é comum fazermos uma análise comparativa com a primeira federação existente no mundo, no caso, a norte-americana como se esta fosse uma estrutura perfeita e, por isso, modelo a ser idealizado pelas demais nações que adoraram a forma federativa de estado ou que porventura venham a adotar.

Não há como se negar, entretanto, que a nova forma de organização estatal que surgiu estruturada de modo distinto do estado unitário, merece sim ser estudada, analisada e utilizada como referencial. Contudo, o fato de estudarmos o federalismo estadunidense como “princípio norteador” não significa que devemos pretender aplicar às demais nações o seu mesmo molde federativo, nem mesmo justificar as mazelas que a estrutura organizacional de determinado Estado venha a possuir sob o argumento de estar em discordância com o molde federativo original.

É sobejamente sabido que, além de não existir uma definição universal do próprio termo federalismo, também não pode haver uma padronização estrutural de criação estatal em decorrência da própria natureza histórica e jurídica de cada estado que, em dado momento organizou-se por este modelo caracterizado por uma

desconcentração político-administrativa do poder. Desse modo, qualquer país que tenha adotado a forma federativa de estado, embora tenha tomado como base o modelo norte americano, possui um histórico que pode ser decorrente de questões culturais e linguísticas assim como questões decorrentes da própria geopolítica estatal. REZENDE (2006 p.27) ressalta ainda que “por isso, um figurino comum não é encontrado e tampouco recomendado, posto que cada federação deve adequar suas instituições às suas próprias características e necessidades”.

No caso brasileiro, somos uma das mais antigas federações existentes no mundo com um modelo federativo próprio com mais de um século de existência, e que traz como antecedentes para sua afirmação sob o aspecto constitucional, um histórico bastante peculiar que nos força a reconhecer a existência de fatores desfavoráveis que dificultaram sobremaneira que tivéssemos hodiernamente uma estrutura que atendesse melhor às nossas necessidades que a atual. Por outro lado, não podemos deixar de reconhecer a existência de fatores positivos na formação do estado brasileiro como a exemplo da manifesta intenção durante o período monárquico por parte do nosso imperador de que fosse mantida a qualquer custo a unidade e a integridade territorial brasileira, objetivo este conquistado e que trouxemos para nosso momento contemporâneo e sendo o Brasil a quinta maior nação do planeta, fato esse que não ocorreu com a chamada “América Espanhola” que se fragmentou surgindo várias nações independentes.

Assim, quando fazemos qualquer crítica ou comentário acerca da organização do nosso estado sob o aspecto estrutural não podemos olvidar todo um passado histórico marcado por vasto período de centralização. Mesmo sendo uma federação secular sob o aspecto constitucional, também somos obrigados a dizer que, na prática, o federalismo não foi algo perene em nossa história constitucional. Como já dissera BONAVIDES (1996 p.442), “ele já nasceu enfermo e cresceu raquítico, eivado de contradições e impurezas centralizadoras que lhe desfiguram a imagem; um federalismo açoitado de ameaças autocráticas e unitárias, geradoras de injustiças e ressentimentos.”

Entretanto, será com base no atual modelo federativo, mas sem deixar de lado todo o nosso passado histórico, que abrimos a discussão de uma análise real de nossa estrutura sob dois aspectos: o econômico e jurídico, donde se permite extrair duas análises distintas de um mesmo corpo, mas que apesar de serem em alguns pontos diversas, não necessariamente devemos nos curvar a aceitar qualquer delas em específico. Pelo contrário, é provável que haja a necessidade de se sobrepor uma análise sobre a outra para que seja possível analisar a área de interseção existente e tentarmos chegar a uma conclusão satisfatória capaz de responder questões acerca do elevado ou baixo grau de descentralização do nosso País, assim como analisar sobre a simetria ou assimetria dos entes federativos decorrente dessa resultante entre os dois aspectos a serem analisados e, doravante pretendemos demonstrar.

## 1.PERSPECTIVA ECONÔMICA DO FEDERALISMO BRASILEIRO

Dentre os artigos escritos por Hamilton, Madison e Jay resultaram na conhecida obra O federalista e que foi indispensável para sustentar a nova estrutura de organização estatal que começara a existir, já se fazia naquela época uma clara abordagem econômica, no sentido da arrecadação de recursos suficientes á aplicação das despesas da nação. A afirmação dos autores foi categórica ao dizer:

**Com razão, se considera o dinheiro com 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 suas funções mais essenciais; e, por esse motivo, poder criar uma renda proporcionada ás necessidades e ás faculdades do Estado pode ser considerado como uma parte essencial de toda a Constituição.**

**Sem essa condição indispensável, de duas uma: ou o povo há de ficar sujeito a uma depredação contínua, por falta de meio apropriado para ocorrer ás necessidades públicas, ou o governo há de cair em atrofia, seguida de morte pronta.**

Desse modo, no momento em que se constitui uma estrutura pautada numa comunhão de entidades autônomas, com a existência de, pelo menos duas esferas de poder (a federal e a local), a arrecadação, distribuição e aplicação dos recursos, torna-se um grande e sério problema a ser incorporado em cada federação que, como vimos é um problema decorrente da própria natureza do estado federal. No caso americano, houve o chamado “federalismo por agregação”, onde os estados, já com certa autonomia se uniram dando origem á União. Vale lembrar, porém, que esses estados já possuíam recursos próprios que lhes permitiam uma autonomia financeira, ou seja, já estavam acostumados a arrecadar seus próprios recursos e aplicá-los como lhes bem aproovessem, de acordo com seus interesses e necessidades.

No momento em que surge esse pacto unificador dando origem á União dotada de soberania, essa se torna um ente novo, uma nova esfera de poder (no caso, o federal). Por consequência da criação desse ente, as atribuições conferidas ao mesmo requer a captação de recursos sofre variações, uma vez que este necessita também de captar recursos para satisfazer suas necessidades básicas e essenciais, como já outrora citado. Aliando-se a isso, tem-se o aspecto jurídico importantíssimo num estado federal, que é a atribuição de competências. Assim, boa parte da atividade financeira do estado é pautada a arrecadação e distribuição de recursos. Estes são conquistados em sua totalidade através da atividade tributária. Desse modo reforçamos em dizer a análise de uma estrutura federativa sob o prisma da assimetria ou simetria entre os entes envolve os fatores econômicos e políticos que não podem ser dissociados um do outro.

O federalismo brasileiro, por sua vez, teve sua formação constituída nesse aspecto, inversa ao modelo americano, uma vez que nossa estrutura é caracterizada como um “federalismo por desagregação” onde, a partir da União, as antigas províncias do então império brasileiro foram transformadas em estados-membros nos moldes americanos. Mas, é importante frisar que, por mais que se fosse intencionado copiar o exemplo adotado daquela estrutura, jamais prosperaria um desenvolvimento social e

econômico idêntico. Frise-se que não pretendemos com este comentário nos referir ao termo desenvolvimento com sentido oposto ao de subdesenvolvimento. Tratamos aqui de desenvolvimento no sentido de evolução de um estado que, em alguns aspectos podem demonstrar certo nível de evolução social e política por exemplo em detrimento de outros, e que por isso não pode ser comparado com os demais. E, portanto, entre as duas nações que ora nos referimos, um dos aspectos de distinção seria própria gênese da formação federativa.

Ora, no momento em que se tem um estado já formado e independente desde 1822 como foi o caso do Brasil, marcado quase sempre por um regime monárquico e centralizador, o que se poderia esperar do surgimento do Brasil como federação? Segundo SILVEIRA (1978 p.67):

**Dentro da Nação brasileira, reformulada social e economicamente em certos setores, necessitava-se reorganizar, pois, as relações de poder. Poder econômico e poder político estavam dissociados. As combinações dos mesmos estando gastas e gastas aquelas entre as províncias e Império, o problema de reformulação da estrutura jurídica se apresentava em dois níveis: ao nível provincial, quando elas, pelo desenvolvimento de suas próprias forças, se fortaleciam diante de um Estado que não as considerava capazes de se autogerirem; ao nível mais nacional, quando, comum aos vários grupos dentro de cada província, havia o desejo de controlar a máquina política para dar-lhe um sentido mais voltado aos seus próprios interesses socio-econômicos e financeiros.**

Observamos com a citação da historiadora, que já na transição do Império para a República e, conseqüentemente o surgimento do federalismo no Brasil, a questão do poder econômico e poder político já era fator marcante e que ainda constitui diante de nossa conjuntura objeto de estudo e análise.

O fato é que, se fizermos uma análise exclusivamente econômica ou puramente sob o aspecto político-jurídico chegaremos a conclusões diversas acerca o grau de centralização ou descentralização da federação brasileira, como demonstraremos a seguir.

Em recente artigo escrito á revista Veja (da edição de 1º de maio de 2013 p.31), o economista Maílson da Nóbrega assegura em dizer que “a federação brasileira é uma das mais descentralizadas do mundo, mas essa não é a opinião de governadores e prefeitos, para os quais o governo federal centraliza excessivamente as receitas”.

Diante dessa afirmação, procuramos analisar com dados fornecidos pelo citado economista no que diz respeito a repartição das receitas entre a União, os Estados membros e os municípios. Afirmou o mesmo que, do montante das receitas, 70% (setenta por cento) do arrecadado pertence á União, 24,5% (vinte e quatro, vírgula cinco por cento) aos estados e 5,5% ( cinco vírgula cinco por cento) aos municípios. Sob esse aspecto percebe-se a existência de uma assimetria longitudinal, ou seja, entre União, Estados e Municípios.

O balanço superficial desses dados acima citados nos permite concluir que há uma discrepância em termos percentuais da distribuição de receitas. Entretanto, a nossa

Constituição Federal determina a transferência de recursos aos municípios destinados ao seu fundo de participação bem como aos estados, acarretando numa significativa alteração para 58% ( cinquenta e oito por cento), para União e 42 % para os entes restantes. Acredita-se que esses percentuais informados pelo autor do artigo sejam todos baseados nos dispositivos constitucionais previstos nos artigos 157 a 162 da Constituição Federal cuja Seção VI trata especificamente da “Repartição de Receitas Tributárias”, especificando os devidos valores a serem repassados, principalmente da União para os estados e para os municípios.

Considerando os gastos públicos que cada ente federativo possui para exercer suas funções e, portanto avaliando os encargos previstos em lei para serem realizados pela União, não estaríamos sendo ousados em afirmar que existe certa proporcionalidade entre a receita pública e a despesa pública da União. Ou seja, partindo-se lógica desse princípio, quem gasta mais deve arrecadar mais.

Alguns gastos da União como, previdência, educação, saúde e encargos da dívida pública também são utilizados pelo economista para justificar os valores arrecadados, chegando o mesmo à conclusão que após todos os repasses feitos, restam à União apenas 5% (cinco por cento) da arrecadação o que representaria a cifra de 60 bilhões de reais, levando-se em consideração o orçamento de 2013 e que qualquer intenção por parte de governadores e prefeitos municipais em reivindicar uma parcela maior no repasse de verbas acarretaria um caos econômico em nossa federação, o que chamou de desastre fiscal. Em última análise nossa acerca do arrazoado, Maílson da Nóbrega faz uma retrospectiva em nossa história econômica da década de 1980 e a traz aos nossos dias chegando à seguinte conclusão: “O peso dos gastos e o caos tributário constituem, hoje, o principal obstáculo à expansão do potencial de crescimento da economia e da geração de bem-estar”.

Pela análise econômica no que se refere à proporcionalidade das receitas em relação às despesas, nada temos a discordar de que realmente há o cumprimento constitucional do repasse de verbas para os demais componentes de nossa federação de forma justa. Entretanto, essa análise nos fez concluir que, sob esse prisma até parece que os demais entes de nossa federação deveriam, portanto, se conformar e tratar de sobreviver com esses repasses, uma vez que a União chegara ao seu limite, tornando impraticável qualquer tentativa de maior arrecadação e distribuição de receitas aos demais, a não ser com o aumento das alíquotas que, como consequência aumentaria mais ainda a carga tributária do contribuinte.

Contudo, ainda tratando de percentuais, ANASTÁSIA (2004, p.189), em seu artigo Federação de relações intergovernamentais ao tratar sobre a assimetria do federalismo brasileiro citou Aspásia Camargo que expressou nossa realidade em termos percentuais ao dizer:

**vinte dos 26 estados detém apenas 22% da renda nacional. O estado mais rico detém 35%, os três mais ricos detém 60% da renda. Doze estados da Federação que formam o andar de baixo detém , no máximo**

**cada um, 1% do PIB, configurando uma fragilidade extrema na base da pirâmide.**

Observemos, antes mesmo de adentrarmos na seara política e jurídica da questão do federalismo, o quadro inicial apresentado acerca da repartição de receitas entre os entes de nossa federação merece ser comparado com os dados que acabamos de apresentar e que demonstra uma assimetria interestatal. Essa espécie de assimetria compromete o binômio clássico do federalismo, ou seja, a unidade e a diversidade. No caso a disparidade econômica prejudica a unidade numa federação uma vez que a perspectiva numa federação é voltada justamente pela voltada para o desenvolvimento conjunto e equilibrado. Desse modo, a permanência com as disparidades acima apontadas enfraquece o sistema como um todo.

Entretanto, entendemos que a visão puramente econômica aqui apresentada acerca do federalismo brasileiro não pode servir como base para qualificar nossa federação como uma das mais descentralizadas do mundo, uma vez que a economia é apenas um dos componentes que interferem na federação. Assim, sabendo-se que esta última, é caracterizada pela descentralização político-administrativa do poder, o componente político não pode ser excluído em hipótese alguma se quisermos falar sobre federalismo. E, sobre essa análise tratamos agora de demonstrar.

## 2. PERSPECTIVA POLÍTICO-JURÍDICA DO FEDERALISMO BRASILEIRO

Nosso passado histórico, como já fora outrora salientado foi marcado um período de excessiva centralização política e administrativa. O preço pago pela manutenção da unidade e integridade territorial não foi condizente com as políticas governamentais nem no império, nem na república. Como demonstração do nosso argumento, trazemos aqui um trecho da obra de BASTOS (1996, p.22), pensador político brasileiro do século XIX e defensor da descentralização e conseqüentemente da causa federativa.

**É estudando o interesse do nosso paiz, que perguntamos; Não será tempo de rever as leis e os decretos parasitas que amputaram a reforma de 1934, renovando a centralização contra a qual se insurgiram as províncias? Será justo que nenhum kilometro de caminho de ferro se possa construir na mais remota parte do império, sem que o autorise, sem que o embarase, o demore ou o condemne o governo da capital? Será razoável que o Pará, há mais de 14 anos, solicite uma ponte para a alfândega; Pernambuco, desde 1835, a construção de seu porto; e o Rio-Grande do Sul, desde a independência, um abrigo na costa?**<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Aureliano Cândido de Tavares Bastos, jurista alagoano que viveu entre 1839 a 1875. A obra da qual fazemos a resente citação é um Fac-símile do texto escrito pelo autor á época e que por tal motivo preferimos transcrevê-lo do modo original, sem os ajustes ortográficos da língua portuguesa atual.

O citado autor ainda acrescenta no parágrafo seguinte: Não se póde desconhecer a centralização em paiz onde, cumpre dizê-lo, Ella está desta sorte ameaçando a paz pública.<sup>4</sup>

Depreende-se com a leitura dos trechos citado do jurista alagoano que durante o Império a centralização do poder era algo preocupante para o desenvolvimento do país e, que na verdade, houve um verdadeiro desprezo em relações ás províncias tanto do norte quanto do sul do nosso território em relação á qualquer tipo de ajuda por parte do governo. A centralização era um fator negativo ao desenvolvimento. Nas últimas décadas do século XIX a crise econômica em algumas das províncias fez com que a força econômica de dissociasse da força política.

Como se vê, não se pode falar de economia num Estado ignorando o fator político da época. O fato é que o choque entre essas duas esferas, política e econômica foram fatores positivos para que o federalismo fosse defendido não somente pelos adeptos da “causa republicana”, mas até mesmo por alguns, como Rui Barbosa, defensor de uma monarquia federativa. Observe-se que, durante o império, apesar de se encontrarem em polos opostos, uns adeptos á monarquia outros á república, havia em certos pontos ideias convergentes, como a causa federativa, vez que encontravam exatamente na adoção do federalismo nos moldes norte- americanos a solução para o desenvolvimento do país.

Conforme já fora explicitado, nosso período republicano foi marcado por uma oscilação no tocante aos momentos de maior e menor estabilidade democrática. E, mesmo a adoção do federalismo desde 1891, até mesmo este sofrera com essas instabilidades por questões mais do ponto de vista político do que necessariamente econômico, a exemplo da “Política dos Governadores” assim como a instauração do Estado Novo em 1937. Fatos históricos como esse impediram que o Brasil, sob a ótica da descentralização não tivesse superado as mazelas do império com as gritantes disparidades sociais e regionais.

Nem mesmo a política regionalista da década de 1950 foi capaz de resolver os problemas de nossa federação, por mais arrojadas que fossem as ideias, como foi o caso da criação dos organismos regionais, a exemplo da criação das superintendências a exemplo da SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, que surgiu em 1959 e da SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia , em 1979, apenas para citar algumas, mas todas inspiradas na *Cassa per Il Mezzogiorno* que objetivavam a redução das disparidades regionais entre as regiões do norte de do sul da Itália.

Há de se ressaltar que, os estados e municípios já iniciaram um processo de descentralização de decursos em virtude da má repartição das receitas tributárias. Esse processo iniciado no final na década de 1970 não fora resolvido com o advento da Constituição de 1988. E, por mais que se reconheçam os percentuais já anteriormente

---

<sup>4</sup> Idem nota anterior.

destacados que são repassados pela União aos demais entes de nossa federação, estes não foram devidamente alicerçados a ponto de ter existido qualquer espécie de planejamento para que houvesse uma correta e adequada repartição das receitas.

De acordo com BERCOVICI (2004, p.65) o grande problema da repartição de rendas realizada pela Constituição de 1988 foi ter sido realizado a descentralização de receitas e competências sem nenhum plano ou programa de atuação definido entre a União e os entes federados.

Analisando essa mesma questão, COSTA (2004, p.176) assim se posicionou ao dizer:

**O problema é que a transferência de impostos e receitas para os governos subnacionais ocorreu num momento de grave crise fiscal do governo federal, o que dificultou o ajuste fiscal, necessário para que o Estado brasileiro retomasse sua capacidade de investimento e de redução das desigualdades regionais.**

Hodiernamente, apesar de vivenciarmos o maior período democrático de nossa história e sermos possuidores de uma Carta Política satisfatória sob o ponto de vista dos princípios e dispositivos democráticos nela existentes, algumas imperfeições podem ser detectadas sob o aspecto prático como haja vista que a proposta constitucional se tronara distante da realidade que vivenciamos como é o caso da repartição das receitas.

É sabido que durante nossa Primeira República os estados que detinham o poder econômico passaram a se interessar numa maior participação das decisões políticas, fato este que gerou a conhecida “política dos governadores” á época. E que por mais que se reconhecesse num momento posterior já citado a questão das disparidades regionais, as políticas governamentais para redução das desigualdades até o presente momento ainda não foram remediadas.

A Constituição Federal de 1988 ao inserir como um dos objetivos de nossa República Federativa, a redução das desigualdades sociais e regionais existentes, não só propõe, mas também reconhece e confirma a existência das mesmas. E em diversos momentos do texto constitucional o legislador se propõe a empenhar-se para resolver tais disparidades.

Nossa federação passou a ter uma estrutura tridimensional, com a desconcentração do poder nas esferas federal, estadual e municipal todas com competências bem definidas. Entretanto, muitas são as críticas feitas á nossa federação no que se refere ao elevado grau de atribuições conferidas á União em detrimento dos estados e municípios.

E, mesmo com a competência residual conferida aos estados e com a autonomia conferida aos municípios inclusive sob o aspecto tributário insculpida em alguns dos dispositivos da estrutura organizacional de nossa federação, assim como das competências, devemos observar que a questão de resolver a disparidades sociais e regionais não se restringe apenas no repasse de verbas da União aos estados e aos

municípios para que estes desenvolvam de forma “autônoma” políticas públicas para suas mazelas e partam rumo aos crescimento.

Podemos aqui, á título de exemplo citar a grande quantidade de municípios que foram criados, mas que na verdade estes jamais teriam condições de existirem como tal proporcionando qualidade de vida e bem estar para a população visando o desenvolvimento e crescimento local e nacional. Na mesma linha de raciocínio, os antigos territórios de Roraima e Amapá, adquiriram a condição de estados membros de nossa federação sem que houvesse qualquer empenho do governo federal de desenvolver qualquer política incentivadora para o crescimento dos mesmos. E, dentro de um contexto maior, duas das maiores regiões do país sempre estiveram num patamar de desvantagem econômica e política, que o problema das disparidades jamais será resolvido somente com a repartição de receitas da União aos demais entes da federação. Enquanto não houver uma política regionalizada capaz de equilibrar tal assimetria inter-regional.

Assevere-se ainda, os vícios políticos que ainda carregamos no decorrer de nossa história onde interesses individuais de alguns grupos prevalecem sobre o geral, dificultando a prática de medidas realmente voltadas para redução das desigualdades e consolidação da democracia. FAORO (2012, p. 834) em sua mais conhecida obra, já se manifestara acerca do assunto ao dizer: “Na peculiaridade histórica brasileira, todavia, a camada, a camada dirigente atua em nome próprio, servida dos instrumentos políticos derivados de sua posse do aparelhamento estatal”. Em outras palavras, a elite política se apropria da estrutura do Estado objetivando interesses pessoais, deixando de lado a verdadeira finalidade de nossa organização federal, tornando-a cada vez mais vulnerável.

Numa comparação baseada na teoria organicista, seria questionar como um corpo pode funcionar bem, se boa parte dele está acometido de um mal onde o seu tratamento é inadequado. É, portanto, com base na própria estrutura sob a qual o estado brasileiro se organiza, ou seja, sob a ótica de sua estrutura federativa que encontramos a oportunidade para chegarmos a uma intersecção ente os fatores econômicos de jurídicos do nosso federalismo.

Segundo CABRAL, (2013, p.197),

**A descentralização política e administrativa, portanto, são inseparáveis da descentralização econômica e da autonomia fiscal, passando, nos Estados federais pela reformulação do pacto federativo. Tal assertiva se propõe com base no princípio da subsidiariedade, aplicável sempre que houver dualidade ou pluralidade de forças sociais ou políticas, ou ordenamento jurídicos incidindo sobre um mesmo objeto ou cuidando de uma mesma tarefa.**

Da análise do que até o presente momento foi visto, estamos diante de um estado onde, economicamente não há mais o que se repartir em termos de receitas sob pena de convergirmos para um verdadeiro colapso haja vistas que a União, após repassar verbas para os demais entes e fazer uso das verbas que arrecada para fazer jus ás atribuições

que lhe são conferidas pelo próprio texto constitucional. Frise-se ainda, da proporcionalidade entre as atribuições e as receitas de cada ente da federação. De outro lado, esta mesma federação cuja repartição de competências é definida por lei, criam e cobram tributos, recebem verbas através de repasses garantidos constitucionalmente, mas que não são suficientes para resolver os problemas nem dos estados, nem mesmo dos municípios, fazendo com que, mesmo após esses vinte e cinco anos de constituição, as disparidades sociais e regionais seja algo perene e sem perspectiva de solução. Onde estaria então o problema?

Quando tratamos da federação brasileira sob os aspectos legais, torna-se bastante delicado tratar do assunto em razão da proteção Constitucional que nossa constituição confere ao regime federativo com cláusula pétrea. Entretanto, isso não implica que diversas ações possam ser desenvolvidas sob o ponto de vista prático, sem mesmo que comprometa qualquer infração à legalidade constitucional.

Ao citarmos acima a reformulação do pacto federativo, não implica em hipótese alguma em violação ao dispositivo de lei. Mas a própria estrutura federativa, da maneira como está disciplinada no texto constitucional confere certa flexibilidade para que o federalismo brasileiro se efetive em termos práticos. E aqui apontamos duas dessas possibilidades; a primeira, no desenvolvimento de ações regionalizadas, com a criação e a reestruturação de organismos regionais; e a segunda através de Leis Complementares para efetivação plena do federalismo cooperativo, conforme previsto no Parágrafo Único do artigo 23, de nossa Carta Política.

No que diz respeito à implementação de ações de caráter regional, a exemplo dos organismos criados com o propósito de desenvolver as regiões, estas instituições, por melhor que fossem as intenções dos governos à época se sua criação, infelizmente não foram capazes de concretizar de modo efetivo os seus objetivos. Entretanto, a ideia das autarquias e departamentos regionais, desde que haja vontade política e correta fiscalização dos recursos e projetos a serem desenvolvidos podem colaborar consideravelmente para redução das desigualdades sociais existentes, levando-se em consideração a realidade social daquela determinada região. FURTADO (2007, p. 334), sobre o assunto, assim se manifestou: O processo de integração econômica dos próximos decênios, se por um lado exigirá a ruptura de formas arcaicas de aproveitamento de recursos em certas regiões, por outro requererá uma visão de conjunto de aproveitamento de recursos e fatores no país.

Concomitantemente às ações a serem implementadas, outro fator com o qual não podemos olvidar decorre dos baixos índices e níveis de escolaridade de parcela significativa das regiões, fator este relevante para o combate ao desequilíbrio.

Segundo o posicionamento de BARROS, (2013 p.446):

**A maior parte das políticas adotadas com o foco na redução das desigualdades regionais no Brasil tenta beneficiar o desenvolvimento de atividades produtivas nas regiões mais atrasadas. Por consequência, elas não atacam a causa principal das desigualdades regionais, que é a**

**disparidade na formação educacional da população. Provavelmente por isso, os resultados até então obtidos tenham sido tão pífios.**

Desse modo, uma política de caráter regional com a participação conjunta dos entes de nossa federação seria uma das alternativas para redução das desigualdades sociais, sem que comprometa o pacto federativo, mas apenas flexibilizando-o dentro da previsão jurídico-legal, de modo que sejam paralelamente feitos os devidos ajustes nos repasses e nas atribuições que cada ente possa se comprometer, respeitando-se também a autonomia de cada um.

A segunda alternativa que apontamos para reestruturar nossa federação aliando o fator econômico com o fator político-jurídico é através da implementação do federalismo cooperativo.

Constitucionalmente, as competências concorrentes adentrou na história constitucional brasileira na Constituição de 1934, praticamente no mesmo período em que os Estados Unidos da América o implementaram em substituição ao chamado o federalismo dual, em decorrência do política do *New Deal*, do Presidente Franklin Roosevelt. Naquela época, a crise econômica assolava o país e ações cooperadas começaram a ser implementadas, dentre as quais destacamos o controle sobre os preços e sobre a produção, e o investimento em obras públicas. Dentre elas, a mais importante foi a criação da TVA – Tennessee Valley Authority, uma espécie de agência federal com a finalidade de promover construção de represas, linhas de transmissão de energia, fábricas de fertilizantes, dentre outros projetos. Além da TVA, outras agências foram criadas durante seu governo, cujo propósito, na visão de Roosevelt tinha com objetivo o desenvolvimento social e econômico.

Ao escrever sobre a biografia do citado chefe de estado americano, FIGUEIREDO (1974) mencionou o posicionamento de Franklin Roosevelt quando a criação da TVA, ao dizer; “Deveria ser um experimento em reconstrução social; a melhoria do ser humano em sua totalidade, nos campos físico, social e econômico, esta é a finalidade última”.

Observa-se com isso, que o fator econômico encontra-se entrelaçado com o fator social, objetivando o bem-estar de todos. Assim, a repartição de competências numa determinada federação, assim como as ações que devem ser implementadas de forma compartilhada ou solidária configura-se horizonte do federalismo pátrio como uma solução viável de melhor ajuste das ações governamentais a serem desenvolvidas.

Sobre as competências numa federação, CROISAT, (2002, p.83) assim se manifestou: A l'origine, cette repartition obéssait á um principe simple; permettre, á chaque gouvernement de faire face à ces obligations constitutionnelles: au partage des competences doit correspondre um partage équivalent des revenus.

Assim, uma ação solidária entre os entes de nossa federação se reverteria num ganho comum, nos três níveis de poder. Para concretização dessa verdadeira política de cooperação, o legislador designou a elaboração de Leis Complementares

para efetivação dessa política, cujas matérias envolvem questões como o combate á pobreza e os fatores de marginalização, programa de construção de moradias, programas de proteção ao meio ambiente, saúde e assistência pública, apenas para citar alguns.

Na medida em que se criassem essas Leis Complementares regulamentando a forma de ação cooperada, poderíamos garantir um benefício coletivo onde cada ente, talvez até com as mesmas verbas que possui para implementar suas atividades, ou seja, sem que necessariamente haja um maior repasse de verbas, possa desenvolver as políticas garantidores de desenvolvimento e bem-estar da nossa sociedade, onde os fatores econômicos e político se fundem em benefício dela atingindo sua finalidade, tendo como meio a nossa estrutura federativa.

## CONCLUSÃO

A análise acerca do federalismo pode ser feita sob os diversos pontos de vista. O modo sob o qual um determinado estado se organiza representa todo o arcabouço sobre o qual as estruturas de poder e os demais institutos que formam o corpo constitucional do estado irão se acomodar, permitindo que todo esse conjunto normativo esteja á disposição da sociedade com o objetivo precípua de que esta usufrua dos direitos e deveres por ela determinados.

No caso brasileiro, pudemos perceber que somos uma das mais antigas federações do mundo, e que, por mais que tenhamos nos debruçado para copiar o modelo estadunidense, possuímos características peculiares fruto de nosso passado histórico. Desse modo, torna-se perigoso fazermos uma comparação de nossa federação com as demais existentes, uma vez que cada uma possui características peculiares que lhes fizeram adotar o federalismo como estrutura político-organizacional. De igual modo, não se deve estudar qualquer aspecto de nossa federação de modo isolado, sob pena de incorremos em grave erro analítico.

Conforme ficou demonstrado, a análise puramente da federação brasileira sob o aspecto econômico nos fez acreditar que possuímos um elevado grau de descentralização, uma vez que nossa Constituição Federal prevê autonomia financeira capaz de permitir que os estados e os municípios garantam desenvolvimento e bem-estar da população. Porém, ao associarmos a questão da repartição de receitas aos fatores políticos que trazemos em nossa história constitucional, perceberemos que o estado brasileiro sofrera ao longo de sua trajetória, momentos de instabilidade política e econômica que causaram sérios desequilíbrios regionais até hoje não superados.

Desse modo, o fator econômico sempre esteve presente desde a origem da federação brasileira como elemento caracterizador da descentralização político-administrativa, sendo portanto, impossível diante de toda nossa trajetória constitucional

avaliar qualquer aspecto do federalismo brasileiro dissociando os fatores econômicos do fator político-jurídico. No que tange ao fator econômico, a repartição de receitas da União para os demais entes garantida constitucionalmente, sem falar no produto da arrecadação dos seus tributos. Apesar disso, o desenvolvimento e bem-estar da sociedade brasileira ainda encontra-se muito distante do pretendido por nossa República federativa. As disparidades sociais e regionais ainda são fatores impeditivos do desenvolvimento e bem-estar da nossa sociedade.

Desta feita, somente com políticas públicas de caráter regional, acrescidas de vontade política ou, da criação de Leis Complementares capazes de efetivar o federalismo cooperativo no nosso país é que realmente poderemos combater os desníveis sociais e econômicos que impedem que nossa federação saia de fuá forma e se projete como uma federação de substância.

## REFERÊNCIAS

ANASTÁSIA, Fátima. **Federalismo e relações intergovernamentais**. In AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antonio. Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp,2004.

BARROS, Alexandre Rands. **Desigualdades Regionais e Desenvolvimento Econômico**. In Pedro Ferreira... et al. Desenvolvimento Econômico: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BASTOS. Aureliano Cândido de Tavares. **A província; estudo sobre a descentralização no Brasil**. Fac-sim – Brasília: Senado Federal, 1996.

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

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988.

CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. **Autonomia municipal e desenvolvimento econômico local**. São Paulo: Fiúza, 2013.

COSTA, Valeriano. **Federalismo**. In AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antonio. Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp,2004.

CROISAT, Maurice. **Le fédéralisme dans lês démocraties contemporaines**. 3 ed. Montchrestein, E.J.A 1999.

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

FIGUEIRERO, Eduardo Godoy. **Roosevelt. Grandes personagens de todos os tempos**. São Paulo: Três, 1974.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 34.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HAMILTON, Alexander et al. **O federalista** – Belo Horizonte: Líder 2003.

REZENDE, Francisco. **Desafios do Federalismo Fiscal**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SILVEIRA, Rosa Maria Godoy. **Republicanism e Federalismo; um estudo da implantação da República Brasileira (1889-1902)**. Brasília: Senado Federal, 1978.