

## **FEDERALISMO E SUA APLICABILIDADE NO SISTEMA BRASILEIRO ATUAL**

*FEDERALISM AND ITS APPLICABILITY IN BRAZILIAN SYSTEM TODAY*

**Lisiê Ferreira Prestes<sup>1</sup>**

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 Conceito de Federalismo; 1.1 Origem do Federalismo; 1.2 Federalismo e os Estados Unidos da América; 2 Federalismo brasileiro; 2.1 Origem do Federalismo no Brasil; 2.2 Federalismo Cooperativo e Federalismo Dual; 2.3 Problemática atual: da supremacia e imposição da União Federal frente aos demais entes federados, do poder concentrado e da necessidade de descentralização; 2.4 Divisão do Estado do Pará: Federalismo às avessas; Considerações finais; Referências.

### **RESUMO**

O presente trabalho visa apresentar uma abordagem geral acerca do conceito de federalismo, abordando sua origem e principalmente seu surgimento em nosso país. Ainda, se objetiva tratar da aplicabilidade do federalismo no certame brasileiro atual no que tange sua eficiência, tecendo comparativos entre estados federados. O Brasil, sendo um país de territórios extensos, necessita da descentralização do poder e não um modelo centralizador, dotado governo nacional que detém todo o comando governamental. Esse modelo não mais possibilita o desenvolvimento pleno da qualidade de vida dos cidadãos que o compõe. Como pode-se verificar pelo estudo das regiões brasileiras, onde o maior crescimento do país consta nos Estados menos extensos e com maior concentração dos governantes, como no Estado de São Paulo.

**Palavras-chave:** Federalismo. Origem do Federalismo no Brasil. Aplicação do Federalismo.

### **ABSTRACT**

---

<sup>1</sup> Advogada especialista em direito público. Possui curso de extensão em direito público e privado pela Escola da Magistratura Federal. E-mail: [lisieprestes@hotmail.com](mailto:lisieprestes@hotmail.com)

PRESTES, Lisiê Ferreira. Federalismo e sua aplicabilidade no sistema brasileiro atual. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

This paper aims to present a general overview of the concept of federalism, approaching its origin and specially its appearance in our country. It is also intended to address the applicability of federalism in Brazil nowadays, regarding its efficiency and comparing it to different federal states. Brazil, as a country of extensive territories, requires the decentralization of power, not a centralized model, endowed national government that holds all the command government. This model no longer allows the full development of the quality of life of the citizens who compose it. As can be seen from the study of the Brazilian regions, where the largest growth in the country appears less extensive and highest concentration of rulers, as in the state of São Paulo.

**Keywords:** Federalism. Origin of Federalism in Brazil. Application of Federalism.

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa objetiva, de forma geral, aprofundar o estudo do federalismo aplicado em nosso Estado Democrático de Direito.

Assim, se pretende conceituar este modelo de estado conforme preceitos doutrinários e históricos e estudar o seu surgimento e características, abordando a controvérsia quanto à sua origem através de um embasamento histórico e de explanações de autores aqui apresentados, como Charles de Montesquieu, o qual é autor que se destaca ao dispor sobre a matéria em sua obra *O Espírito das Leis*<sup>2</sup>. Pretende-se versar, também sobre a diferença entre federalismo e federação, sobre a autonomia federativa e, ainda, sobre descentralização federativa.

Salienta-se que o federalismo é união de Estados para a formação de um Estado único, onde as unidades federadas preservam parte da sua autonomia política, enquanto a soberania é transferida para o Estado Federal. Tal fenômeno é de grande importância para o estudo do federalismo, pois se entende que em nenhuma hipótese a União pode perder a sua soberania.

---

<sup>2</sup> MONTESQUIEU, Charles. **O Espírito das Leis**. Apresentação Renato Janine Ribeiro. Tradução Cristina Murachco 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PRESTES, Lisiê Ferreira. Federalismo e sua aplicabilidade no sistema brasileiro atual. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

O federalismo, conforme aqui estudado, possibilita a coexistência de diversas coletividades públicas, havendo variadas esferas políticas dentro de um único Estado, com atribuições fixadas pela própria Constituição. Assim, ressalta-se que a principal característica do federalismo é a sua descentralização.

Ainda, a tridimensionalidade do federalismo é um fator importante para a forma de tratamento do fenômeno Estado, sendo que não somente os aspectos sociais, mas também os aspectos políticos-institucionais têm muito a contribuir à teoria de federação.

De forma breve se estudará, também, o federalismo surgido nos Estados Unidos da América. Muitas obras destacam o surgimento do federalismo com a Constituição Estados Unidos da América em 1787, entretanto, há divergências sobre esta afirmativa, pois muitos doutrinadores ressaltam que o idealismo do federalismo foi abordado, primeiramente, pelo conceito de república federativa de Charles de Montesquieu.

Nos Estados Unidos da América, a Declaração de Independência de Thomas Jefferson, elaborada em 1776, tornou-se um texto intemporal, no qual é explicitada a filosofia dos direitos naturais do homem e da autodeterminação dos povos.

Assim, a Declaração de Independência e seus princípios de igualdade, dos direitos naturais do homem, da soberania do povo e do direito de revolta da população deram à revolução americana uma ideia de superioridade moral que se conjugou com uma teoria do governo em liberdade. Assim, pode-se dizer que com a Declaração de Independência os Estados Unidos da América caminharam para o surgimento do Federalismo Americano, conforme se conhece nos dias de hoje.

No certame brasileiro, o federalismo tem uma grande importância, conferindo-se destaque ao regionalismo, estudado principalmente pelo autor Paulo Bonavides. O referido doutrinador contribuiu muito para o estudo da matéria aqui abordada,

PRESTES, Lisiê Ferreira. Federalismo e sua aplicabilidade no sistema brasileiro atual. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

versando sobre o surgimento do regionalismo e sua contribuição para o modelo de federalismo atual.

Dessa maneira, Paulo Bonavides dispõe sobre como tal fenômeno fora desencadeado em nosso país e sobre quais foram os eventos que impulsionaram a sociedade brasileira a se revoltar contra a monarquia, contestando-a e exigindo a instituição de uma república, a qual culminou com o surgimento do federalismo brasileiro.

Conforme será estudado, o federalismo foi introduzido em nosso país pela Constituição de 1891<sup>3</sup>, onde se fez surgir também o modelo de governo que se denomina República. Os motivos que levaram à abolição da monarquia no Estado Brasileiro, implantada desde a independência em 1822, tiveram grande relevância para que o Estado brasileiro se tornasse um governo republicano, mas também contribuíram para uma convergência federativa.

Assim, destaca-se que no presente trabalho se confere ao federalismo e ao regionalismo grande destaque, com enfoque à natureza regionalmente dividida do Brasil, a qual se apresentou desde o início do surgimento do Estado Moderno através do estabelecimento de um sistema federativo de governo.

Ressalta-se que se estudará a diversidade do território brasileiro que, muitas vezes, tem como explicação a extensão territorial e diferença cultural da população de determinados estados, onde nem sempre todos os recursos estatais chegam ao alcance das classes mais necessitadas.

Assim, entende-se que o federalismo pode ser a melhor forma de se tentar diminuir a desigualdade social existente em nosso país, possibilitando avanços

---

<sup>3</sup> Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil. Art 2º - Cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte. (**Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1981**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 29 abril 2012.)

PRESTES, Lisiê Ferreira. Federalismo e sua aplicabilidade no sistema brasileiro atual. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

econômicos, culturais e nos mais diversos setores através da divisão da competência da União, denotando-se maior autonomia, principalmente, às esferas municipal e estadual.

## 1. CONCEITO DE FEDERALISMO

Impende, primeiramente, salientar que o federalismo consiste na união entre estados organizados, sendo que o vocábulo federalismo vem do latim *foedus*, que significa pacto ou aliança.<sup>4</sup>

Conforme a doutrina da Ciência Política, o federalismo conceitua-se como sendo o Estado onde suas entidades políticas federadas detém considerável grau de autonomia política e econômica, ainda que submetidas a uma autoridade política central que possui a soberania política.

A autora Nina Disconzi, em sua obra *O Federalismo e o Desenvolvimento Nacional*, assim dispõe sobre o federalismo:

É importante a conceituação do que vem a ser um Estado Federal, na medida em que o princípio da indissolubilidade do vínculo federativo é uma das vigas mestras do sistema constitucional brasileiro, não podendo sequer ser alterado por emenda constitucional. Percebe-se que o princípio federativo está inserido na crise do estado e não foi revisto a fim de se adequar à teoria do Estado necessária ao desenvolvimento do país. Logo, **não houve uma revisão do conceito jurídico de federação, mas sim a constatação da simples adaptação política no sentido de fortalecimento do Poder central.** Em consequência, há a rejeição do Federalismo como forma organizada política, por grande parcela da doutrina, no entanto, **a noção jurídica de federação, como adiante se verá,**

---

<sup>4</sup> REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O Federalismo numa visão Tridimensional do Direito.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p.20.

**sofreu em pouco mais de duzentos anos, modificações sucessivas.**<sup>5</sup> [grifo nosso]

Para o autor Carlos Eduardo Dieder Reverbel, entender o que vem a ser Federalismo é ter ciência do que significa a tridimensionalidade do fenômeno. Tal tridimensionalidade significa enxergar o fenômeno de forma diferenciada, através de uma visão do modelo de Estado dividido em três momentos distintos e individualmente importantes. No que tange à tridimensionalidade do fenômeno, assim entende o referido autor:

A tridimensionalidade do federalismo é um fator importante para a forma de tratamento do fenômeno Estado. Não somente os aspectos sociais, mas ainda os políticos-institucionais têm muito a contribuir à teoria de federação. **Assim, esboçamos uma análise do federalismo em três projeções: Fática** (aspectos sociais apreendidos pela experiência vivida), **valorativa** (atribuição de valor aos fatos, a verdadeira racionalidade, artificialidade, visando a corrigir e ajustar o curso das águas do fenômeno federalismo) **e normativa** (os aspectos sociais, atualizados por valores concretos que se ajustam à realidade, recebem institucionalização e secreção pelos sistemas jurídicos federais).<sup>6</sup> [grifo nosso]

Portanto, o estudo sobre o federalismo deve dar-se através de três tipos diferenciados de visão: uma visão fática, uma visão valorativa e, por fim, uma visão normativa.

Primeiramente, a visão fática é aquela através da qual se aborda as experiências vividas por determinada sociedade e como tais experiências vieram a desencadear o federalismo.

Já no que diz respeito à visão valorativa, esta se dá através da análise da intensidade e importância de determinado evento ocorrido para aquela sociedade, envolvendo o federalismo e, conseqüentemente, levando-o para

---

<sup>5</sup> RODRIGUES, Nina Trícia Disconzi. **O Federalismo e o Desenvolvimento Nacional**. São Paulo: Editora UniRitter, 2010.

<sup>6</sup> REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O Federalismo numa visão Tridimensional do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p.16.

PRESTES, Lisiê Ferreira. Federalismo e sua aplicabilidade no sistema brasileiro atual. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

direções diversas, onde se deve verificar a solução para a problemática. Por fim, a visão normativa do fenômeno seriam as leis específicas para a aplicação do federalismo em determinada sociedade.

Pode-se conceituar federação como uma união de Estados para a formação de um Estado único, onde as unidades federadas preservam parte da sua autonomia política, enquanto a soberania é transferida para o Estado Federal.

Tal fenômeno é considerado de grande importância para o estudo do federalismo, pois, em nenhuma hipótese, a União pode perder a sua soberania. Impende salientar que o federalismo possibilita a coexistência de diversas coletividades públicas, havendo variadas esferas políticas dentro de um único Estado, com atribuições fixadas pela própria Constituição.

De forma exemplificativa, cita-se o caso da autonomia política dos Estados Unidos da América, onde cada Estado tem autonomia para, inclusive, estabelecer a percentagem de votos que elegem determinado governante, o método das eleições e, até mesmo, as competências de cada governante e etc.

Para Charles de Montesquieu, a sociedade ou os corpos políticos foram inspirados nas cidades-estado gregas, as quais inspiraram o idealismo do federalismo que conhecemos. Assim conclui-se que este modelo de estado é arcaico e que, conseqüentemente, sua origem não se deu com o modelo norte americano.<sup>7</sup>

Acredita-se que, talvez pelo reconhecimento mundial dos Estados Unidos da América como Estado inovador e grande potência, a sociedade de forma geral tenha entendido que o federalismo lá se originou.

É possível, portanto, concluir que o Federalismo permite que o Estado tenha maior grau de descentralização do poder, tendo em vista o seu modelo de

---

<sup>7</sup> MONTESQUIEU, Charles. **O Espírito das Leis**. Apresentação Renato Janine Ribeiro; tradução Cristina Murachco. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PRESTES, Lisiê Ferreira. Federalismo e sua aplicabilidade no sistema brasileiro atual. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

organização, onde há coexistência de mais de um centro de poder possuidor de autonomia política, administrativa e legislativa.

O norteador do federalismo, sem sombra de dúvidas, é a repartição de responsabilidades governamentais visando assegurar a integridade do Estado nacional frente às inúmeras disputas e desigualdades.

Impende ressaltar mais uma vez que no que diz respeito ao federalismo, cada estado possui autonomia própria. Entretanto, é importante lembrar que não se pode adentrar na seara da soberania da União Federal, inclusive sob pena de se descaracterizar o modelo de federalismo.

### **1.1 Origem do Federalismo**

Conforme a pesquisa realizada, a autora Nina Trícia Disconzi Rodrigues menciona que a primeira república federalista deu-se nos Estados Unidos da América, país que contribui de forma importante para a compreensão desse modelo de Estado.

Com o advento da Constituição Americana, as treze nações tornaram-se independentes da Inglaterra, adotando o modelo de federalismo moderno e descentralizado que hoje conhecemos.

Neste ponto estudado, destaca-se que o principal norteador do federalismo moderno brasileiro, assim como nos Estados Unidos, é a descentralização do poder concentrado da União, assunto que será desenvolvido no presente estudo com maior profundidade, sem, entretanto, menosprezar a soberania da União, que em no Brasil constitui cláusula pétrea da Constituição Federal.

Para o autor Carlos Reverbel, o Federalismo moderno teve sua origem na Idade Média e não com o modelo de governo adotado pelos Estados Unidos da América, conforme cita em sua obra:

PRESTES, Lisiê Ferreira. Federalismo e sua aplicabilidade no sistema brasileiro atual. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

O federalismo racionalizado surge na queda da idade média e no alvorecer da era moderna, com a centralização política do poder anteriormente disperso entre os diversos feudos. A descentralização territorial encontra um laço forte nas monarquias modernas nascentes, concentrando, nas mãos do Rei Nacional Moderno, praticamente todas as funções exercidas pelos senhores feudais, em cada feudo; vale dizer, a função de última instância, a função governativa, função executiva, função judicial e a função administrativa alocadas em um único território soberano.<sup>8</sup>

Segundo Reverbel, as bases do federalismo moderno encontram-se nos artigos publicados por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay no jornal *Daily Advertiser*, que receberam o nome de *The Federalist Papers*.

Contudo, destaca-se que ao se abordar o fenômeno do federalismo através de uma visão tridimensional, conclui-se que o verdadeiro 'pai' do federalismo, sem, por óbvio, deixar de destacar os estudiosos acima mencionados, foi Charles de Montesquieu, o qual originalmente criou o termo república federativa.

Montesquieu menciona que a república federativa é mais resistente às forças externas, pois, na época que a obra foi redigida eram comuns os conflitos entre os estados. Nota-se:

[...] Este tipo de república, capaz de resistir à força externa, Pode manter-se em sua grandeza sem que o interior se corrompa: a forma desta sociedade previne todos os inconvenientes. Aquele que preterísse usurpar não poderia ser igualmente aceito em todos os Estados confederados. Se tornasse poderoso demais em um deles, alarmaria todos os outros; . [...].<sup>9</sup>

Desse modo, entende-se que o conceito de federalismo foi desenvolvido por Montesquieu e apresentado em sua obra. Contudo, tal modelo de estado somente fora efetivamente implantado pela Constituição Americana de 1787, conforme ainda se abordará neste estudo.

---

<sup>8</sup> REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O Federalismo numa visão Tridimensional do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p.57.

<sup>9</sup> REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O Federalismo numa visão Tridimensional do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p.57.

## **1.2 Federalismo e os Estados Unidos da América**

Conforme sabido, não há como falar em modelo de Estado Federativo sem mencionar os Estados Unidos da América.

Segundo o entendimento de muitos doutrinadores, o federalismo nasceu com a Constituição Estados Unidos da América em 1787. Entretanto, consoante o capítulo anterior, o idealismo do federalismo foi abordado pelo conceito de república federativa de Montesquieu.

Na história norte-americana, podemos destacar que a Declaração de Independência de Thomas Jefferson, elaborada em 1776, tornou-se um texto intemporal, onde é explicitada a filosofia dos direitos naturais do homem e da autodeterminação dos povos.

Em tal documento, os princípios de igualdade, dos direitos naturais do homem, da soberania do povo e do direito de revolta da população conferiram à revolução americana uma ideia de superioridade moral que se conjugou com uma teoria do governo em liberdade.

Apenas após a decretação da independência dos Estados Unidos da América as colônias americanas transformaram-se em treze estados interligados entre si, com autonomia, identidade linguística e objetivos e ideologias comuns, gerados por uma confederação.

No ano de 1777, o Congresso Americano firmou um importante tratado internacional entre os Estados para adotar os artigos de uma Confederação e União Perpétua, entretanto, este modelo confederado não trouxe a estabilidade que se pretendia.

Nesse sentido, assim dispõe Carlos Reverbel:

(...) Entretanto, os laços confederativos não trouxeram a estabilidade desejada. Os Estados recém independentizados ainda estavam muito arraigados às ideias de liberdade, independência e soberania, inviabilizando um governo central operoso. O consenso político era algo difícil de obter; em razão das diferenças que separavam algumas colônias, tanto no tempo de formação (Virginia, por exemplo, datava de 1607; Pensilvânia, datava de 1681), quanto na diversidade do solo, do clima, do contingente populacional e da extensão territorial. Os interesses econômicos, a geopolítica, a rivalidade já iniciada entre Norte e Sul, frutificavam governos independentes, com órgãos de representação bem definidos, levando a uma tendência separatista. A Confederação aparentava solidez e perenidade, entretanto, a realidade era diferente[...].<sup>10</sup>

Os artigos da Confederação foram criados pelo Comitê do Congresso, sendo promulgada no dia 15 de novembro de 1777. No ano de 1787, o Congresso adotou uma resolução que deslumbrava convocar, na Filadélfia, uma Confederação de delegados de vários Estados, para reavaliar os artigos da Confederação com o objeto norteador de adotar uma Constituição Comum e, dessa forma, surgia a federação. Assim, a Constituição Americana foi elaborada de maio a setembro de 1787 na Filadélfia.

A Carta Política Americana é simultaneamente texto e realidade, consubstanciando um núcleo de significados e é nessa realidade que se alojam os fatores reais de poder. Isso significa afirmar que o ordenamento jurídico americano é caracterizado pela jurisprudência e pela cultura e costumes da população que ao longo do tempo vem se modificando e, conseqüentemente, transformando, também, o ordenamento do referido país.

Na atual conjuntura existem inúmeros Estados que adotam a forma federativa, a exemplo dos Estados Unidos da América, Brasil, Argentina, México, Austrália, Canadá, Alemanha entre outros.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder, **O Federalismo numa visão Tridimensional do direito**. 1 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

<sup>11</sup> REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder, **O Federalismo numa visão Tridimensional do direito**. 1 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 08.

PRESTES, Lisiê Ferreira. Federalismo e sua aplicabilidade no sistema brasileiro atual. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

Mister destacar que a Constituição Federal é o instrumento de integração deste modelo de Estado. Assim, a estabilidade normativa é essencial à caracterização da natureza do Estado Federal através da aderência da forma de Estado ao documento constitucional.

Conforme o entendimento da autora Nina Disconzi Rodrigues, na criação do modelo americano de estado foram três grandes características socioculturais que predominaram para a concepção do federalismo. A primeira destas características é a não reprodução em solo americano do modelo de estado europeu, constituído por grupos sociais bem determinados e delimitados, onde buscavam valores próprios e regiam-se por um direito próprio. Ou seja, desde o início do século XVII, o grupo social que deu origem ao futuro estado americano era a burguesia.

As outras duas características que impulsionaram o nascimento do federalismo americano foram a defesa dos direitos individuais e a divisão do poder da união para os estados – o poder local-popular.

## **2. FEDERALISMO BRASILEIRO**

O Federalismo foi introduzido no Brasil pela Constituição de 1891<sup>12</sup> onde se fez surgir também o modelo de governo republicano. Os motivos que levaram à abolição da monarquia no Estado Brasileiro, implantada desde a independência

---

<sup>12</sup> Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil. Art 2º - Cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte. **(Constituição da República dos Estados unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1981.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 29 abril 2012.

PRESTES, Lisiê Ferreira. Federalismo e sua aplicabilidade no sistema brasileiro atual. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

em 1822, tiveram grande relevância para que o Estado brasileiro se tornasse um governo republicano, mas também uma convergência federativa.<sup>13</sup>

## 2.1 Origem do Federalismo no Brasil

No Brasil, após a proclamação da República, o poder central subdividiu-se entre as Províncias, que após tornaram-se Estados. Em consequência, houve a descentralização do poder, ou seja, a ocorrência de uma força centrípeta.

É consabido que todas as Constituições Republicanas brasileiras, a começar pela de 1891, consagram a tese político-jurídica de que o Brasil é uma Federação.

Para Nina Rodrigues, há divergência quanto ao surgimento do federalismo, pois esta afirma em sua obra que este modelo não surgiu apenas com a República, afirmando que ao longo da história brasileira, com os inúmeros conflitos anteriores à Constituição de 1891, formou a etimologia do federalismo no país. Acrescenta a citada autora:

[...] Assim, conforme ponto de vista definido nessas paginas, não se pode dizer que ele surgiu apenas com a República, em virtude da história de lutas ter sido duramente contida entre as províncias e o centro. Sendo assim, pode-se dizer que, ao longo da nossa história, foi consolidada uma cultura federalista, que explodiu no crepúsculo do Império, quando já havia solo fértil para tal empreitada.<sup>14</sup>

Nina Rodrigues ainda destaca que, numa ânsia descentralizante, o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, declarou soberana as províncias e através de tal texto, escrito por Rui Barbosa, surgiu formalmente o Estado Federal do Brasil.

---

<sup>13</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **República e Federação no Brasil**. Cadernos Adenauer IX (2008), N. 1. 20 anos da Constituição Cidadã. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer 2008. pag.39.

<sup>14</sup> RODRIGUES, Nina Trícia Disconzi. **O federalismo e o desenvolvimento nacional**. Porto Alegre: Ed. Uniritter, 2010. p.105.

PRESTES, Lisiê Ferreira. Federalismo e sua aplicabilidade no sistema brasileiro atual. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

O diploma elaborado por Rui Barbosa decretou oficialmente a forma de governo adotada pela nação brasileira, instituindo a República Federativa do Brasil. Em seu artigo 3º, acima transcrito, se identifica a soberania conferida aos estados-membros da federação, os quais restavam autorizados a decretar, oportunamente, sua própria constituição.

A federação brasileira adotou, desde a Constituição de 1891, o regime de separação de fontes tributárias, discriminando impostos de competência exclusiva dos Estados e da União.

Antes da Constituição de 1991, o Brasil possuía uma forma unitária de Estado. Contudo, a centralização política foi substituída pelo modelo federativo que instituiu uma descentralização política, através da promulgação da referida Constituição.

A Constituição de 1988, em seu artigo primeiro, dispõe que a República Federativa é formada pela união insolúvel dos Estados e Municípios e do distrito Federal e, conforme complementação trazida por seu artigo dezoito, a organização político-administrativa compreende a União, Estado, Distrito Federal e os Municípios, todos dotados de autonomia conforme dispõe a Magna Carta.

Na República Federativa do Brasil, a divisão territorial do poder é tricotômica, já que, ao lado da União e dos Estados-membros, depara-se, também, com os Municípios.<sup>15</sup>

Importante lembrar que no formato clássico de federalismo há um poder político central, correspondente à União Federal, e os centros regionais de poder, que correspondem aos Estados. Já no Brasil, a república federativa é formada pelos entes federados típicos, União e Estados, e dois entes federados atípicos, que são o distrito federal e os municípios.

---

<sup>15</sup> RODRIGUES, Nina Trícia Disconzi. **O federalismo e o desenvolvimento nacional**. Porto Alegre: Ed. Uniritter, 2010. p.105.

PRESTES, Lisiê Ferreira. Federalismo e sua aplicabilidade no sistema brasileiro atual. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

O Estado Federado pode formar-se por agregação ou desagregação. Na primeira hipótese, os Estados soberanos abrem mão de sua soberania e unem-se para formar um único Estado Federal indissolúvel, que goza apenas de autonomia. É o modelo clássico de estado federado encontrado nos Estados Unidos da América.<sup>16</sup>

Na segunda hipótese, o Estado unitário descentraliza-se instituindo uma repartição de competências entre entidades federadas autônomas, criadas para exercê-las. Isto é, trata-se de um Estado Unitário centralizado que se descentraliza mediante a criação de entes Federados autônomos. É o que ocorre na Federação Brasileira.<sup>17</sup>

Compõem a federação brasileira: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Compreendem a Federação brasileira, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Os bens que pertencem à União e aos Estados estão especificados na Constituição, sendo bens públicos e, portanto, impenhoráveis. A Constituição não faz referência expressa a quais sejam os bens dos Municípios e do Distrito Federal, sendo-lhes atribuído, de maneira residual, o domínio daqueles bens que estiverem dentro dos seus limites territoriais e não pertencerem à União ou aos Estados[...].<sup>18</sup>

O Estado com modelo Federalista é algo recente na história do Estado Moderno e durante a sua vigência adequou-se às mudanças sociais, culturais, políticas e econômicas em solo norte- americano.

Mister ressaltar que nos Estados Unidos da América, por meio da união de suas ex-colônias, foi instituída a Federação. Entretanto, no Brasil, o processo do Federalismo ocorreu de forma diversa, conforme já mencionado.

---

<sup>16</sup> PAULO, Viente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense: 2009, p. 262.

<sup>17</sup> PAULO, Viente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense: 2009, p. 262.

<sup>18</sup> LOVATO, Luiz Gustavo. **Federalismo e federalismo fiscal: controvérsias sobre o sistema brasileiro de desenvolvimento regional**. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/8179>>. Acesso em: 27 maio 2012.

PRESTES, Lisiê Ferreira. Federalismo e sua aplicabilidade no sistema brasileiro atual. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

Consoante o entendimento do autor Lucas Clemente, o grande fato gerador do surgimento do federalismo no Brasil é a sua extensão territorial.

Para Nina Rodrigues, a federação brasileira nasceu por inspiração americana, entretanto, fora gerada pelas reflexões racionalistas dos constituintes republicanos.

Em comparação com o modelo de federalismo brasileiro, entende-se que o Regional italiano e o Autônomo espanhol possuem certa semelhança. O ponto de contato entre eles é que há uma autonomia normativa, ou seja, cada um pode legislar no âmbito local.

O ponto de distanciamento surge no momento em que se analisa a presença de um Poder Constituinte, no Estado Federal, capaz de organizar as localidades estaduais e municipais, sendo que as mesmas, por intermédio do Poder Instituído decorrente, criam suas próprias Constituições, estadual e municipal, e não precisam se submeter a uma intervenção do parlamento para aprovar tais Constituições que sofrerão um controle de constitucionalidade *a posteriori*, pois, como é natural, a Constituição estadual deve respeito à Constituição federal e a municipal deve observar a estadual e principalmente a federal.

O que identifica o município como ente federado é essa possibilidade de criar sua própria Constituição sem sofrer intervenção das outras duas áreas de governo, salvo no caso acima exposto, de afronta às leis hierarquicamente superiores.

O modelo autônomo espanhol pode, da mesma forma que o modelo brasileiro de Estado Federal, legislar, mas o critério de autonomia é reduzido quando essa descentralização administrativa e legislativa ordinária são levadas à aprovação pelo parlamento para ter validade.

Da mesma forma, ocorre com o Estado regional italiano, em que suas regiões recebem competências administrativas e legislativas ordinárias, mas as mesmas sofrem um controle direito do Estado nacional.

PRESTES, Lisiê Ferreira. Federalismo e sua aplicabilidade no sistema brasileiro atual. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

Assim, o federalismo brasileiro possui três diferentes níveis (União, Estado-Membro e Município), fazendo com que os entes locais possuam uma maior possibilidade de se organizar e, se essa organização tiver uma maior proximidade com o povo, se fará com que os mesmos possuam parcelas de soberania, reforçando ainda mais a tese apresentada.

## **2.2 Federalismo Cooperativo e Federalismo Dual**

Existem diferentes classificações de federalismo e, no que diz respeito à separação de suas competências, o federalismo pode ser classificado como federalismo cooperativo ou como federalismo dual.

O federalismo cooperativo caracteriza-se por uma divisão não rígida de competências entre a entidade e os demais entes, sendo importante observar que a Federação brasileira adota este modelo.

Contra-pondo-se ao federalismo cooperativo, existe o federalismo dual, que tem por característica central uma rígida separação de competências entre a entidade central, representada pela União, e os demais federados, conforme se adota nos Estados Unidos.

O Brasil enquadra-se no tipo de federação de equilíbrio, a qual se baseia no equilíbrio entre as competências e autonomia conferida aos entes federados pela Constituição Federal.

Tal equilíbrio está disposto nas regras para a criação de regiões de desenvolvimento entre os Estados, conforme se afere na leitura do *caput* do artigo 43 da Constituição Federal, que assim versa:

Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e

PRESTES, Lisiê Ferreira. Federalismo e sua aplicabilidade no sistema brasileiro atual. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

social, **visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais** [...]. [grifo nosso]

Nesse sentido, a Constituição Federal, em seu art. 25, parágrafo 3º, também dispõe sobre a criação de regiões metropolitanas. Ainda, a Constituição Federal traduz a espécie de federação de equilíbrio ao dispor sobre a concessão de benefícios fiscais, assim versando:

Art. 151. É vedado à União:

I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional (...) a **promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País;**

Outra demonstração do equilíbrio entre competências e autonomia adotado pela federação brasileira esta disposta do artigo 157 ao artigo 159 da Carta Magna que, nestes dispositivos versa sobre a repartição das receitas tributárias advindas da arrecadação realizada pelos entes federados.

Os Municípios não participaram na formação da ordem jurídica nacional, pois não possuem representação no Poder Executivo, nem atuam no processo legislativo de modificação da Constituição Federal.

Entretanto, os estados-membros e o Distrito Federal tem efetiva representação por meio de seus representantes no Senado Federal, conforme dispõe a Carta Magna em seu artigo 46, e possibilidade de apresentação de emenda à Constituição Federal, nos termos do art. 60, inciso III da Constituição Federal.

Assim, a República Federativa do Brasil é pessoa jurídica de Direito Internacional, titular de soberania e seus entes federados – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – são pessoas jurídicas de direito público interno que gozam de autonomia.

Tal autonomia está assegurada pelas garantias constitucionais do controle de constitucionalidade, rigidez da constituição, repartição de competências,

PRESTES, Lisiê Ferreira. Federalismo e sua aplicabilidade no sistema brasileiro atual. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

processo de intervenção, imunidade recíproca de impostos e, por fim, pela repartição das receitas tributárias.

Importante ressaltar que a abolição da forma federativa é vedada pela Constituição Federal, pois a previsão desta forma de governo consiste em cláusula pétrea que se encontra disposta no artigo 60, parágrafo 4º, inciso I da Carta Política, que assim dispõe:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...]

§ 4º - **Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:**

I - **a forma federativa de Estado;** [...]

Cabe aqui salientar que as cláusulas pétreas são consideradas como limitações materiais ao poder de reforma da constituição de um estado, ou seja, são disposições que proíbem a alteração, por meio de emenda, que pretenda abolir as normas constitucionais relativas a que se referem. Assim, tais cláusulas não são passíveis de mudanças, sendo consideradas imutáveis.<sup>19</sup>

Impende destacar alguns principais elementos presentes na federação brasileira. Primeiramente desataca-se a existência de uma descentralização política, onde todas as entidades federadas são dotadas de certo poder.

Há, também, a formação por desagregação, pois, a formação da federação brasileira se deu de forma diversa da formação da federação americana, por exemplo. Dentre outros elementos importantes se destacam a autonomia dos entes federados, sem a qual não se caracteriza o federalismo, e a soberania do Estado Federal, necessária ao equilíbrio deste modo de governo.

Por fim, citam-se outros elementos presentes em nossa federação, como a formalização e repartição das competências em uma constituição do tipo rígida, a

---

<sup>19</sup>

**CLAÚSULAS** **PÉTREAS.** Disponível em: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Cl%C3%A1usula\\_p%C3%A9trea](http://pt.wikipedia.org/wiki/Cl%C3%A1usula_p%C3%A9trea). Acesso em: 16 fevereiro 2012.

PRESTES, Lisiê Ferreira. Federalismo e sua aplicabilidade no sistema brasileiro atual. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

inexistência do direito de secessão, o controle de constitucionalidade e, também, a representação dos estados e do Distrito Federal no Legislativo Federal.

### **2.3 Problemática atual: da supremacia e imposição da União Federal frente aos demais entes federados, do poder concentrado e da necessidade de descentralização**

O Brasil é dotado de diversidades regionais e geográficas diversas. Podem ser citadas como exemplo a distância entre Rondônia e o Rio Grande do Sul que não é apenas geográfica.

No Brasil predomina uma diferença cultural, social e regional, fato determinante para evidenciar que o país é constituído de várias realidades, diversas nos seus diferentes estados.

No âmbito jurídico, político e legislativo, isto se confirma, pois todo o poder é centrado na União, deixando, muitas vezes, os demais entes federados sem participar de importantes decisões, que podem repercutir na vida do cidadão, habitante do referido estado.

Na esfera legislativa, há problemática envolvendo a criação de leis antigas que tem vigências em todos os Estados. Exemplo clássico é a Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT, que além de ser antiga, criada em 1940, tem vigência em todo território nacional.

Conforme exemplifica o autor Márcio Chalegre Coimbra, é inegável que a realidade do trabalho no Maranhão e Santa Catarina, por exemplo, são altamente distintas. Leis nacionais, não comportam as diferenças regionais, atrasando o desenvolvimento de certas áreas.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> **COIMBRA**, Márcio Chalegre. **Os Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/58>. Acesso em: 05 março 2012

PRESTES, Lisiê Ferreira. Federalismo e sua aplicabilidade no sistema brasileiro atual. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

De acordo com o que dispõe o autor, o Brasil é um país de realidades regionais muito diferentes e a distância entre diversos estados não é apenas geográfica, mas também cultural.

Tal diversidade se encontra também nos setores político e legislativo, pois, conforme consabido, o poder é centrado na União e, dessa forma, se deixa os estados-membros da federação distantes de importantes decisões que também lhes dizem respeito.

Conforme dispõem Gustavo Saldanha *et al.*, dados da Confederação Nacional dos Municípios, do ano de 2003, demonstram que a repartição dos tributos arrecadados no país nesse período foi de 64% para a União, 23% para os Estados e apenas 13% para os Municípios.<sup>21</sup>

Assim, o Gráfico 1<sup>22</sup> demonstra que a referida repartição de tributos arrecadados em 2003, de forma geral, não tem se alterado de maneira significativa desde então.

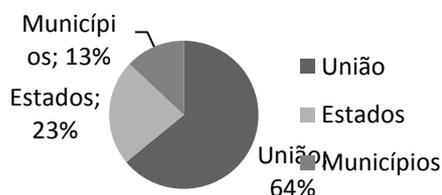


Gráfico 1: Divisão da arrecadação fiscal brasileira no ano de 2003

Essa realidade demonstra o porquê da grande dificuldade na gestão dos recursos obtidos pela maioria dos municípios brasileiros, uma vez que a ampla maioria

<sup>21</sup> SALDANHA, Gustavo; PEIXOTO, Frederico; ESTRADA, Rolando Juan. **Planejamento Estratégico na Administração Pública Municipal.** Disponível em: <http://www.ead.fea.usp.br/eadonline/grupodepesquisa/publica%20A7%20B5es/rolando/46.htm>. Acesso em: 20 agosto 2012.

<sup>22</sup> Gráfico 1: Divisão da arrecadação fiscal brasileira no ano de 2003. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/>. Acesso em: 20 agosto 2012.

PRESTES, Lisiê Ferreira. Federalismo e sua aplicabilidade no sistema brasileiro atual. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

dos valores arrecadados com a tributação no país permanece sob o poder da União e dos Estados.

Retomando o conceito de federalismo, este modelo de governo se caracteriza como estados organizados, dotados de autonomia, ligados à União e limitados conforme estabelece a mesma.

Contudo, em um país muito extenso e populoso como o Brasil surge uma problemática, pois é difícil deter o controle de todos os estados e municípios, bem como, das necessidades da população local. A efetividade da administração pública na região local muitas vezes resta limitada pela dificuldade de acesso às localidades.

Em uma pequena localidade no interior do Amazonas, por exemplo, onde o acesso se dá apenas com barcos, acredita-se que a fiscalização federal não consiga cumprir seus encargos de forma efetiva. Neste caso, a União dificilmente consegue chegar à população e verificar suas necessidades e provavelmente não há um controle efetivo dos problemas dessa região de difícil acesso.

Assim, para um melhor controle executivo-político, a melhor solução seria restringir tanto a extensão do território quanto a sua população dos estados-membros, ou seja, fragmentar estados como o Amazonas, Rio Grande do Sul, dentre outros, sendo esta uma solução plausível.

Dessa maneira, entende-se que há uma necessidade da desconcentração do poder da União frente aos demais entes federados, pois, conforme se mencionou no parágrafo anterior, o Brasil necessita de um maior controle de seus governantes e que seus entes detenham maior autonomia para gerência de sua população, principalmente no que diz respeito aos municípios.

No Brasil, a mais distintiva característica da federação vem a ser a sua aguda disparidade socioeconômica entre as unidades federadas, sendo importante destacar que o país possui a mais elevada desigualdade social da América Latina. Não se pode deixar de mencionar, também, as disparidades interpessoais, dentre

PRESTES, Lisiê Ferreira. Federalismo e sua aplicabilidade no sistema brasileiro atual. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

as quais se destacam as estruturas regionais que dificultam a possibilidade de novas formas de coordenação federativa.

No ano de 2009, por exemplo, 78,1% do Produto Interno Bruto – PIB – brasileiro estava concentrado em oito estados brasileiros: São Paulo (com participação de 33,5% do PIB), Rio de Janeiro (10,9%), Minas Gerais (8,9%), Rio Grande do Sul (6,7%), Paraná (5,9%), Bahia (4,2%), Distrito Federal (4,1%) e Santa Catarina (4,0%).

Fica assim demonstrada a desigualdade encontrada entre os estados federados, conforme se afere no Gráfico 1, a seguir colacionado.<sup>23</sup>

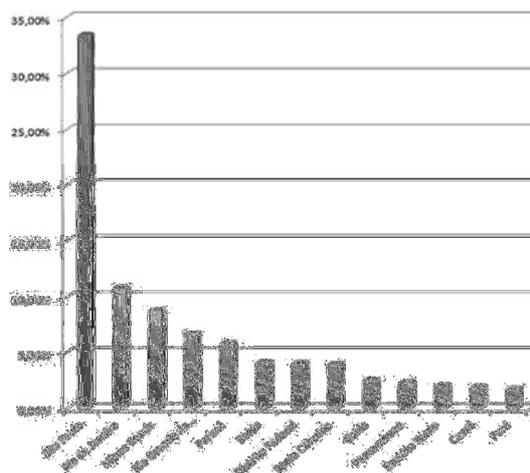


Gráfico 2: Demonstração a distribuição do PIB no Brasil no ano de 2009.

Conforme visto acima, se São Paulo é o estado com o maior PIB constatado no ano de 2009, indaga-se o porquê desta diferença. Nota-se que a discrepância é gritante, pois apesar de o país como um todo apresentar um grande desenvolvimento nos últimos anos, nitidamente percebe-se que as regiões sul e sudeste são as mais desenvolvidas e que as regiões norte e nordeste ainda encontram-se em situação precária em diversos aspectos ao serem comparadas com as demais regiões do país.

<sup>23</sup> Gráfico 2: Demonstração a distribuição do PIB no Brasil no ano de 2009. Disponível em: <http://cbvideomanchete.blogspot.com.br>. Acesso em: 20 março 2012.

PRESTES, Lisiê Ferreira. Federalismo e sua aplicabilidade no sistema brasileiro atual. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

## **2.4 Divisão do Estado do Pará: Federalismo às avessas**

Recentemente, o tema que evidenciou as discussões acerca do federalismo no país envolveu o Decreto Legislativo nº 136, de 11 de maio de 2011, o qual visava à divisão do Estado do Pará.<sup>24</sup>

Por muitos considerado como federalismo às avessas, a referida proposta originou a determinação da realização de um plebiscito para aprovar ou não o desmembramento do Estado do Pará, criando assim, dois novos estados, quais sejam, Carajás e Tapajós.

Cabe salientar que o estado do Pará é considerado a segunda maior unidade federativa do nosso país, no que diz respeito à extensão territorial, detendo 1.248.042,515 km<sup>2</sup>, possuindo 144 municípios, 7.321.493 habitantes, sendo que 2,1 milhões destes vivem em sua capital.

Caso fosse aprovado o plebiscito, o estado do Pará teria seu território dividido, criando-se assim os estados de Tapajós, que ficaria responsável por 58% da faixa territorial do que hoje é o estado do Pará, e Carajás, com 25 % do território, além daquele que seria o “novo” Pará, que ficaria com os 17% remanescentes, conforme mostra a Figura 1<sup>25</sup>.

O estado de Tapajós era uma proposta de nova unidade federativa brasileira, resultado do desmembramento do estado do Pará, especificamente das regiões do Baixo Amazonas e do sudoeste do Pará, englobando vinte e sete municípios.

---

<sup>24</sup> Decreto Legislativo nº 136, de 11 de maio de 2011. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br>. Acesso em 20 maio 2012.

<sup>25</sup> Figura1: resultado da divisão do Estado do Pará. Disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2011/06/13/sera-a-divisao-do-estado-do-para-uma-boua-ideia/> Acesso em: 20 maio 2012.

PRESTES, Lisiê Ferreira. Federalismo e sua aplicabilidade no sistema brasileiro atual. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

A capital proposta para o Estado foi a cidade de Santarém, que atualmente possui mais de 290.000 habitantes. O território deste Estado ainda abrigaria a Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA), na cidade de Santarém.

O estado de Tapajós seria o terceiro maior estado brasileiro em área territorial e neste território vivem atualmente cerca de 1.300.000 habitantes, cerca de 20% da população do atual estado do Pará.<sup>26</sup>

Contudo, a problemática que advinha da proposta de desmembramento do estado do Pará se deu em virtude da provável discrepância do PIB do futuro Estado do Carajás e Tapajós, conforme se vê na Tabela 1<sup>27</sup>.

No plebiscito, realizado em 11 de dezembro de 2011, os eleitores responderam a duas perguntas. A primeira delas indagava se o eleitor era a favor da divisão do Estado do Pará para a criação do Estado do Carajás e a segunda pergunta questionava o eleitor de modo a saber se este era a favor da divisão do Estado do Pará para a criação do Estado do Tapajós.

A resposta da ampla maioria dos eleitores para as referidas perguntas foi não, rejeitando assim a proposta de desmembramento do Estado do Pará. Como fundamento para seu voto, os eleitores contrários à proposta, de forma geral, argumentaram que a divisão do Estado do Pará acarretaria perda de diversas riquezas, incluindo mineradoras e a hidrelétrica de Tucuruí, além de questionarem a viabilidade econômica dessa divisão, uma vez que seriam necessários gastos de até R\$ 5 bilhões para a construção de uma nova estrutura burocrática.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> **TAPAJÓS: Proposta de Unidade Federativa.** Disponível em: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Tapaj%C3%B3s\\_\(proposta\\_de\\_unidade\\_federativa\)](http://pt.wikipedia.org/wiki/Tapaj%C3%B3s_(proposta_de_unidade_federativa)). Acesso em: 20 maio 2012.

<sup>27</sup> Tabela 1: Estimativas Fiscais para os Estados de Carajás e Tapajós. Disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2011/06/13/sera-a-divisao-do-estado-do-para-uma-boua-ideia/>, acesso em 20 de maio de 2012.

<sup>28</sup> **TSE confirma rejeição em plebiscito à divisão do Pará.** Disponível em: <http://debatepublico.com.br>. Acesso em: 20 maio 2012.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Após a realização do presente estudo, através da pesquisa bibliográfica e análise de dados relevantes, se acredita ser possível tecer algumas considerações finais quanto à matéria aqui apresentada.

De acordo com o que fora aqui apresentado, se pode concluir que o Federalismo, de forma geral, a união entre os Estados organizados. Assim, a Ciência Política conceitua o Federalismo como sendo a forma de governo onde as entidades políticas federadas detêm considerável grau de autonomia política e econômica, mantendo-se, entretanto, submetidas a uma autoridade política central que possui a soberania política.

Assim, conforme o aqui estudado, salienta-se que o sistema federativo de um país decorre de sua história, e a maneira como um Estado se forma determina os valores e costumes da sociedade. Atualmente, em países de territórios extensos, como o Brasil, um modelo centralizador, dotado governo nacional que detém todo o poder não mais possibilita o desenvolvimento pleno da qualidade de vida dos cidadãos que o compõe.

Cabe ressaltar outro ponto importante, qual seja a indissolubilidade do vínculo federativo no ordenamento brasileiro, destacando-se que o federalismo figura como uma cláusula pétrea da Constituição Federal, que, por sua natureza, não pode ser modificada nem mesmo através de uma emenda constitucional.

Durante este estudo, se conferiu destaque ao modelo de federalismo dos Estados Unidos da América, o qual constitui o mais importante exemplo de federalismo na atualidade, tanto pelo sucesso de modelo de estado quanto por sua importância financeira no cenário internacional.

Conforme o entendimento de muitos autores, o federalismo nasceu com a Constituição Americana, no ano de 1787. Entretanto, consoante o estudo

PRESTES, Lisiê Ferreira. Federalismo e sua aplicabilidade no sistema brasileiro atual. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

apresentado, se entendeu que o ideal de federalismo surgiu através do conceito de república federativa, elaborado por Charles Montesquieu.

Ainda se conferiu destaque para a criação do modelo americano de estado federado, a qual possui características socioculturais que predominaram para a concepção do federalismo como a questão da reprodução em solo americano do modelo de estado europeu, constituído por grupos sociais bem determinados e delimitados, que buscavam valores próprios e regiam-se por um direito próprio.

Salienta-se que o surgimento do federalismo nos Estados Unidos da América não se deu da mesma forma como ocorreu no Brasil. Naquele país a federação teve origem centrífuga, enquanto que no Brasil, se partiu de uma ordem centralizada, que era se caracterizava pela existência do Império, para uma ordem federativa de divisão de poderes e competências, num processo centrípeto, oposto ao americano. Assim, em nosso país, a conversão do Império em República e a sua consequente transformação em Estado federado ocorreu de forma lenta e gradual.

Dessa forma, também se objetivou como estudar a versão brasileira do federalismo e sua efetividade no certame atual e, conforme dito, o Estado Brasileiro é dotado de diversidades regionais e geográficas imensas, onde predominam as diferenças culturais, sociais e regionais. Tais constatações são determinantes para que se evidenciem as mais diversas realidades que constituem nosso país e seus estados-membros.

Nos âmbitos jurídico, político e legislativo, tal a necessidade de descentralização do poder confirma, uma vez que é visto que o poder é centrado na União, deixando, muitas vezes, os demais entes federados a parte de importantes decisões. A problemática se instala na medida em que tais decisões podem repercutir de forma direta na vida dos cidadãos, que, em virtude da existência de um poder centralizado, são mais dificilmente ouvidos em momentos em que suas opiniões são de grande relevância.

PRESTES, Lisiê Ferreira. Federalismo e sua aplicabilidade no sistema brasileiro atual. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

No que tange o poder legislativo, se dá destaque a problemática que envolve a existência de leis ultrapassadas vigentes em todos os estados brasileiros sem, no entanto, atender os anseios dos cidadãos dos mais diferentes estados. Como exemplo, cita-se a lei trabalhista vigente que estabelece as mesmas normas protetivas para os trabalhadores do Estado do Acre e do Estado do Rio Grande do Sul, quando, conforme sabido, se tratam de realidades totalmente distintas de estados que compõem uma mesma federação.

Conforme se dispôs no estudo, num país muito extenso e populoso, como o que vivemos, se torna difícil deter o controle de todos os estados e municípios, bem como das necessidades da população local. A efetividade da administração pública na região local resta, por muitas vezes, limitada pela dificuldade de acesso às localidades.

Para um maior controle do poder político-executivo a melhor solução seria restringir tanto a extensão do território dos estados-membros quanto sua população que nele habita, pois, acredita-se que a fragmentação dos estados seria relevante, transformando um só estado em dois ou três, dependendo de sua população e extensão.

Existe a necessidade da desconcentração do poder da União, frente aos demais entes Federados, pois, conforme mencionado no parágrafo anterior, o Brasil necessita de um maior controle de seus governantes, com os municípios e estados com maior autonomia para gerir a população, principalmente no que diz respeito aos municípios.

Importante citar, por fim, aquele que cunhou a expressão república federativa, Charles Montesquieu, o qual entendia que "todo homem que tem poder é levado a abusar dele [...], vai até encontrar os limites"<sup>29</sup>, e, assim dispondo, estabelece que embora o homem procure a centralização do poder de forma instintiva, é de maneira racional que este busca instituir a descentralização do mesmo, fazendo

---

<sup>29</sup> MONTESQUIEU, Charles. **O Espírito das Leis**. Apresentação Renato Janine Ribeiro. Tradução Cristina Murachco. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 163.

PRESTES, Lisiê Ferreira. Federalismo e sua aplicabilidade no sistema brasileiro atual. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

uso de sua inteligência na busca de uma forma de governo que consiga satisfazer as ânsias dos cidadãos que compõem a sociedade.<sup>30</sup>

## REFERÊNCIAS

ALVES, Ricardo Luiz. **O Brasil é uma Federação?** Alguns subsídios conceituais para a construção de um novo modelo do pacto federativo. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/7049>. Acesso em: 05 março 2012.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. 10. ed. Tradução de João Ferreira et all. Brasília: Ed. UNB, 1997.

BONAVIDES, Paulo. **Constituinte e Constituição**. A democracia. O Federalismo. A Crise Contemporânea. 3. ed. São Paulo: Malheiros. 2010.

BOUERI, Rogério. **Custos de Funcionamento das Unidades Federativas Brasileiras e suas Implicações sobre a Criação de Novos Estados**. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/tds/TD\\_1367.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/tds/TD_1367.pdf). Acesso em: 20 maio 2012.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1981**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 29 abril 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05 março 2012.

BRASIL. **Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1899**. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1-15-novembro-1889-532625-publicacaooriginal-14906-pe.html> Acesso em: 10 setembro 2012.

BRASIL: ECONOMIA E GOVERNO. Disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br>. Acesso em: 20 maio 2012.

CADERNOS ADENAUER IX. Nº 1. **20 anos da Constituição Cidadã**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2008.

---

<sup>30</sup> PEREIRA, Lucas Clemente de Brito. **Democracia e federalismo**. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/10257>. Acesso em: 05 março 2012.

PRESTES, Lisiê Ferreira. Federalismo e sua aplicabilidade no sistema brasileiro atual. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

CAFFARATE, Viviane Machado. **Federalismo**: uma análise sobre sua temática atual. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/3249/federalismo-uma-analise-sobre-sua-tematica-atual>. Acesso em: 20 maio 2012.

CAVALCANTE, Daniel Silva. **O contraponto entre o federalismo brasileiro e norte-americano**: uma correlação entre a obra *Coronelismo, Enxada e Voto*, de Victor Nunes Leal, e a obra *Democracia na América*, de Alexis de Tocqueville. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_78/artigos/Daniel\\_rev78.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_78/artigos/Daniel_rev78.htm). Acesso em: 23 fevereiro 2012.

CEZARIO, Leandro Fazollo. **O espírito das leis (l'esprit des lois) e o Federalista (the federalist papers)**: Características correlacionais em ambas as obras e as influências de Montesquieu sobre os pensamentos de Alexander Hamilton, John Jay e James Madison. Disponível em <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.27341>. Acesso em: 24 maio 2012.

**CLAÚSULAS PÉTREAS**. Disponível em: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Cl%C3%A1usula\\_p%C3%A9trea](http://pt.wikipedia.org/wiki/Cl%C3%A1usula_p%C3%A9trea). Acesso em: 16 de fevereiro de 2012.

COIMBRA, Márcio Chalegre. **Os Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/58>. Acesso em: 05 março 2012.

FERREIRA, Vladimir Martins. **História Constitucional do Direito Brasileiro**. Brasília: Senado Federal - Conselho Editorial, 2003. p. 43

HORTA, Raul Machado. **Organização Constitucional do Federalismo**. Revista da Faculdade de Direito de UFMG n. 28/29, 1985-1986, p.9 Apud RODRIGUES, Nina Trícia Disconzi. *O federalismo e o desenvolvimento nacional*. Porto Alegre: Ed. UniRitter, 2010.

MONTESQUIEU, Charles. **O Espírito das Leis**. Apresentação Renato Janine Ribeiro. Tradução Cristina Murachco 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

PEIXOTO, Fábio. **EUA e o Federalismo**: Tamanho não é Documento. Disponível em: <http://guiadoestudante.abril.com.br/estudar/historia/eua-federalismo-tamanho-nao-documento-434963.shtml>. Acesso em: 15 março 2012.

PEREIRA, Lucas Clemente de Brito. **Democracia e federalismo**. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/10257>. Acesso em: 05 março 2012.

PINHO, Rodrigo César Rebello. **Da organização do estado, dos poderes e histórico das constituições**. 9. ed. São Paulo: Saraiva. 2008.

PRESTES, Lisiê Ferreira. Federalismo e sua aplicabilidade no sistema brasileiro atual. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O Federalismo numa visão Tridimensional do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

RODRIGUES, Nina Trícia Disconzi. **O Federalismo e o Desenvolvimento Nacional**. Porto Alegre: UniRitter, 2010.

SALDANHA, Gustavo; PEIXOTO, Frederico; ESTRADA, Rolando Juan. **Planejamento Estratégico na Administração Pública Municipal**. Disponível em:

<http://www.ead.fea.usp.br/eadonline/grupodepesquisa/publica%C3%A7%C3%B5es/rolando/46.htm>. Acesso em: 20 agosto 2012.