

Lição 1. A origem do federalismo

O federalismo compreende uma forma de organização do poder político no Estado nacional caracterizada pela dupla autonomia territorial. Isso significa a existência de dois níveis territoriais autônomos de governo: um central (formado pelo governo nacional) e outro descentralizado (composto pelos governos subnacionais). Ambos atuam dentro de um campo pactuado de competências.

No federalismo, os entes territoriais possuem autonomia, mas só o poder central possui soberania. Essa organização política territorial se expressa em um balanceamento de forças, isto é, um equilíbrio institucional entre forças centrípetas e centrífugas (Fig. 1) capaz de assegurar uma situação de dupla autonomia territorial.

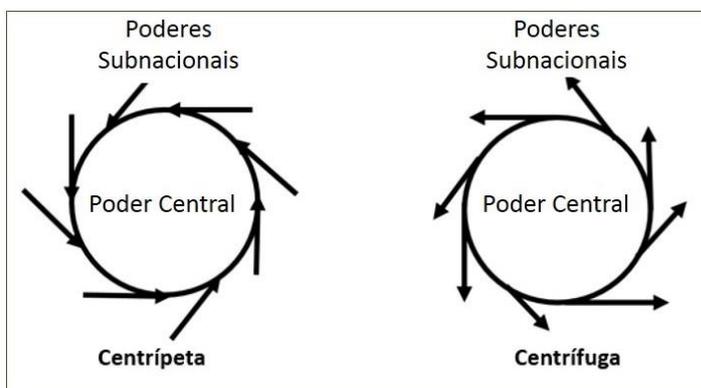


Figura 1. Equilíbrio de forças no federalismo.

O federalismo foi criado em 1787, nos Estados Unidos da América, e está diretamente relacionado à história política desse país. Ainda no início do processo de independência (1776), as 13 colônias estabeleceram entre si, inicialmente, uma organização **confederada** (1777).

Posteriormente, após o término da Guerra de Independência (1783), uma nova assembleia foi nomeada para elaborar a constituição dos Estados Unidos da América (A Convenção da Filadélfia), e nesse contexto, os 13 novos estados independentes estabeleceram a organização **federada**.

Propósito original do federalismo

Um aspecto importante a ser considerado na origem do federalismo é o propósito dos seus idealizadores, que pode ser o de **unir** os estados (*come together*) ou de **manter** a união dos estados (*hold together*).

Enquanto a origem no federalismo nos Estados Unidos da América correspondeu ao primeiro propósito, de unir os estados, no Brasil o propósito foi o de manter a união dos seus estados.



Lembrar

O federalismo nasceu como uma resposta institucional para conciliar dois objetivos principais:

1º. Estabelecer um poder central efetivo (a União), com capacidade para tomar e implementar decisões em todo o território nacional; e

2º. Garantir a manutenção de autonomia política às unidades territoriais (os estados subnacionais).

Lição 2. Estruturação do federalismo



Leitura
Complementar

<https://www.significados.com.br/federalismo/>

Por formação, o federalismo se opõe ao **Estado confederado** e ao **Estado unitário**. Desde o seu surgimento em 1787, nos Estados Unidos da América, suas principais bases estruturais são:

1. A promulgação de uma **Constituição Federal**, para manter o pacto federativo dos entes territoriais, garantindo as competências de cada esfera político-administrativa;
2. A preservação da **divisão do Estado nacional**, em subunidades territoriais, que constituem os entes federados, ou unidades-membro da federação;
3. A garantia da **divisão dos Poderes** (Executivo, Legislativo e Judiciário), com autonomia nos âmbitos nacional e subnacionais;
4. A promoção da **descentralização de competências** (fiscais e administrativas), dividindo as atividades financeiras e burocráticas entre os níveis de governo;
5. O estabelecimento do **Legislativo nacional bicameral**, instituindo uma segunda casa legislativa (o Senado federal) para representar as unidades subnacionais no governo central; e
6. A criação da **Corte Suprema de Justiça**, responsável pela manutenção da ordem federal e regulação dos conflitos federativos.

Essas seis características mantêm-se presentes na grande maioria dos estados federais, entretanto, não representam, rigidamente, uma condição ao estabelecimento e à manutenção do federalismo, havendo países que não mantêm, nos dias atuais, todas essas condições em seu modelo federalista.

Modelos de federalismo

No federalismo **dual** de autonomia, a exemplo do adotado nos Estados Unidos da América, a separação de atribuições entre os entes federados é **rígida**, sem cooperação ou interpenetração entre os mesmos.

No federalismo **cooperativo**, como no exemplo do modelo brasileiro, as atribuições são exercidas, concomitantemente, pelos entes federados, de modo comum ou concorrente.

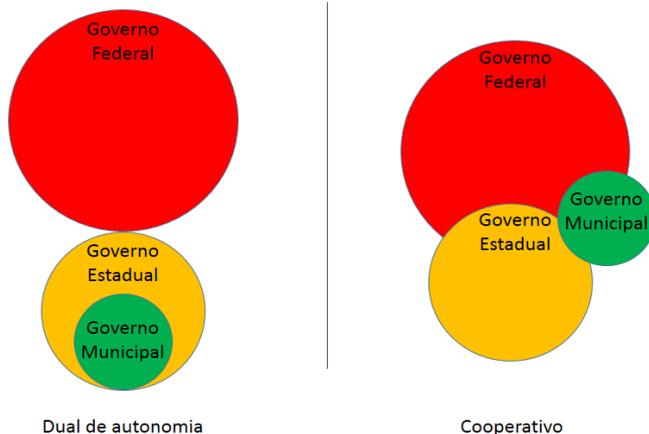


Figura 2. Principais modelos de federalismo



Observação

Estado confederado – caracterizado pela união de entes territoriais soberanos, isto é, pela manutenção da soberania política das unidades territoriais frente à comunidade internacional e pelo direito de secessão. Ex. A União Europeia constitui uma confederação, estabelecida pelo Tratado de Maastrich, em 1992.

Estado unitário – caracterizado pela centralização política, ou seja, pela concentração exclusiva dos poderes político, administrativo, legislativo e fiscal no governo central, de forma a hierarquizar e subordinar as relações com as unidades territoriais.

Lição 3. O federalismo no mundo

O federalismo está presente em todos os continentes e foi adotado por cada país em períodos distintos, em um momento específico de sua história política, adquirindo formatos diferenciados, mas mantendo algumas características comuns.

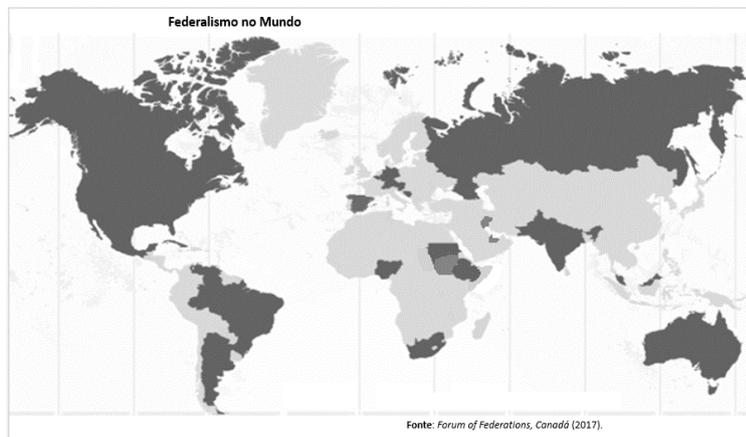


Figura 3. Federalismo no mundo.

Dentre as principais características comuns ao federalismo, três ganharam amplo destaque, pela sua presença marcante na maioria dos países que seguem essa formação de estado:

Princípios democráticos: uma condição ao federalismo é a democracia, porque no regime democrático é possível assegurar a autonomia das unidades territoriais em relação ao governo central. As unidades federadas precisam da garantia de sua autonomia, o que representa a necessidade de um governo central democrático, que favoreça a descentralização político-administrativa-territorial.

Grandes áreas territoriais: entre os dez maiores países do mundo, em área territorial, sete adotaram o arranjo federativo: Rússia, Canadá, Estados Unidos da América, Brasil, Austrália, Índia e Argentina. As exceções são a China, o Cazaquistão e a Argélia. Entretanto, há também países pequenos nesse grupo de países federalistas.

Heterogeneidades culturais: esse arranjo político-territorial acomoda diferenças linguísticas, étnicas e religiosas em um mesmo território nacional. O arranjo federal minimiza os conflitos quando essas diferenças têm uma base territorial. Dentre os países que adotaram o federalismo, vários são marcados por fortes clivagens culturais.

Federalismo no Mundo	
País	Ano de adoção
Estados Unidos	1787
México	1824
Venezuela	1830
Suíça	1848
Argentina	1853
Canadá	1867
Brasil	1889
Austrália	1901
Áustria	1920
Alemanha	1949
Índia	1950
Paquistão	1956
Nigéria	1960
Malásia	1963
Emirados Árabes Unidos	1971
Espanha	1978
Rússia	1991
Bélgica	1993
Bósnia-Herzegovina	1995
Etiópia	1995
África do Sul	1996
Iraque	2005
Sudão	2005
Nepal	2007

Fonte: Forum of Federation (2017).



Questão de fixação

(Responda a questão abaixo e faça os comentários no grupo virtual).

Explique o significado da dupla autonomia territorial.

Lição 4. O surgimento do federalismo no Brasil

No Brasil, o federalismo foi instituído com a Proclamação da República, através do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, e também inserido na Constituição de 1891.

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1891)

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.

A adoção do federalismo no Brasil, em 1889, teve como objetivo principal manter a união das províncias, sendo precedida por um Estado unitário que vigorava desde a independência do país (1822), isso significa dizer que o federalismo brasileiro foi resultado de um processo de descentralização do poder rumo aos estados.

O federalismo marca o fim do período imperial, e com ele algumas mudanças foram necessárias à implantação da nova organização político-administrativa. Por isso foram instituídas, com a Constituição de 1891, alterações substanciais no território brasileiro:

- 1- As províncias se converteram em estados, todos dotados de poder executivo, legislativo e judiciário;
- 2- Os governadores e membros das assembleias legislativas estaduais passaram a ser eleitos pelo voto direto;
- 3- Os estados passaram a ter uma constituição própria, respondendo pelas competências que não estavam asseguradas à União (competência legislativa residual);
- 4- O Senado tornou-se a casa de representação dos estados no governo federal;⁽¹⁾
- 5- Foi criado o Supremo Tribunal Federal;⁽²⁾ e
- 6- O imposto de exportação ficou na competência dos estados, para favorecer a descentralização fiscal e promover a autonomia financeira e administrativa das subunidades nacionais.

Durante a Primeira República (1891 a 1930) esteve em vigor no país o chamado “**federalismo oligárquico**”, assim identificado porque o poder nas províncias estava centrado nas mãos das oligarquias, que controlavam a política local por meio do **coronelismo**, enquanto a política nacional era dominada pela elite agrária, centrada em Minas Gerais e São Paulo.

(1) Na Constituição anterior, a de 1824, o Senado já configurava como a segunda casa legislativa, mas os senadores não constituíam o papel específico de representação dos interesses de suas respectivas províncias, e sim o interesse geral do Império.

(2) O poder de revisão e arbitramento de conflitos federativos é papel do Supremo Tribunal Federal (STF). O texto constitucional lhe atribui o poder de processar e julgar “as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros.” (CF/88, Art. 102, inciso I, alínea f).

A Corte Suprema do país hierarquiza as decisões judiciais ou administrativas, de forma a vincular os seus efeitos aos “demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal”. (CF/88, Art. 102, § 2º). O STF é composto por 11 ministros nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação da maioria absoluta do Senado. (CF/88, Art. 101).

Os primeiros anos do federalismo brasileiro foram marcados pela descentralização política e fiscal e pelo domínio das oligarquias rurais de São Paulo e Minas Gerais, que controlavam o governo central, com ampla exclusão política e econômica dos outros estados.

Na atualidade, a Constituição Federal de 1988, além de marcar o retorno do país ao regime democrático e descentralizado, e garantir expressamente os direitos de cidadania (civis, políticos e sociais), inovou ao estabelecer os municípios como entes federados. A atual Constituição imprime o seu caráter federal, de forma clara, nos artigos 1º e 18.

Constituição da República Federativa do Brasil (1988)

TÍTULO I Dos Princípios Fundamentais

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

TÍTULO III Da Organização do Estado

CAPÍTULO I Da Organização Político-Administrativa

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

A nova Constituição também manteve o poder de representação dos estados no Congresso Nacional, através do Senado Federal, conferindo e cada estado federado o mesmo peso de participação nas decisões legislativas da câmara alta, sendo os senadores expressamente os representantes dos interesses dos estados, enquanto os deputados representam os interesses do povo.



<https://www12.senado.leg.br/jovensenador/home/arquivos/textos-consultoria/o-federalismo-brasileiro>



Dica de vídeo

<https://www.youtube.com/watch?v=eyllDwc-Drc>

A autonomia e a independência dos governos federal, estadual e municipal definem como funciona o federalismo no Brasil. Para debater o assunto, o Panorama Ipea entrevista Constantino Mendes, pesquisador do Ipea, e Flávio Britto, professor da UnB.

Lição 5. O aparato burocrático e financeiro federalista

Alguns critérios se tornaram importantes para a compreensão do federalismo. Para entender as ações do governo federal, no atendimento às demandas sociais, é preciso compreender que essas ações seguem o ciclo das políticas públicas (planejamento-implementação-avaliação). Cada ação mobiliza diversas estruturas do estado, como: a) o seu corpo burocrático; b) os recursos financeiros; e c) o aparato legal.

a) o corpo burocrático. Não se pode tratar das políticas públicas sem considerar o poder singular da burocracia estatal. É ela quem opera os mecanismos de filtragem das políticas e atua diretamente na ponta de atendimento ao público alcançado pela ação, através dos burocratas de nível de rua.

Como as políticas públicas no Brasil geralmente são formadas no nível federal para implementação descentralizada nos governos locais, nessa perspectiva “de cima para baixo” deve ser enfatizada a importância da burocracia local para a efetiva transição entre a decisão e a entrega dos serviços ao público-alvo da política.

b) os recursos financeiros. Também é necessário compreender a dimensão financeira inerente às políticas públicas. Toda ação envolve recursos, de forma direta ou indireta. Assim, a questão econômica, no federalismo, está relacionada à distribuição das competências tributárias e de execução das políticas públicas entre os níveis de governo.

c) o aparato legal. O estudo das políticas públicas ainda precisa considerar a análise dos referenciais normativos que as regulam. Esses referenciais são construídos com base nas representações sociais próprias da sociedade e dos atores que participam dessa construção.

Nesse sentido, quando se ampliou o interesse e a cobrança da sociedade pela educação pública, por exemplo, o governo teve que mobilizar burocratas, recursos financeiros, e promover a legislação para atender aos novos anseios sociais. Dessa forma, a partir da década de 1990, o processo de redemocratização foi acompanhado de programas redistributivos lançados para garantir o acesso ao ensino público, bem como equalizar as relações assimétricas (sociais e regionais) historicamente formadas no país.

Para a educação, a Constituição estabelece que a União exerce a “função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (CF, Art. 211, § 1º. EC nº 14/1996).



Lembrar

No contexto da ação governamental envolvendo a burocracia, a economia e a legislação, ganhou espaço, ainda no final do século passado, o chamado “novo gerencialismo público”, que, associado à política fiscal restritiva de gastos, introduziu nas políticas públicas a busca pela eficiência, que passou a ser vista como o principal objetivo de qualquer política pública.

Na educação, a meta da eficiência das políticas passou a ser mensurada através das avaliações de desempenho por meio dos testes padronizados aplicados em larga escala (Provinha Brasil, Prova Brasil, Enem, Enade).