

Ontem os Códigos! Hoje as Constituições! – Estudos em homenagem a Paulo Bonavides.

(As)simetrias no federalismo brasileiro

Ministro Mauro Luiz Campbell Marques

Ministro do Superior Tribunal de Justiça desde 17 de junho de 2008. Membro da Corte Especial, da Primeira Seção, da Segunda Turma e da Comissão de Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Presidente da Comissão Permanente de Desburocratização da Administração Pública do Senado Federal.

SUMÁRIO: Introdução. O que é federalismo. Características do federalismo. Finalidades do federalismo. Federalismo simétrico ou assimétrico: realidade brasileira. Implantação efetiva dos ideais federalistas no Brasil, tendo em vista as diferenças sociais, geográficas e econômicas. Poder judiciário no desenvolvimento da República Federativa do Brasil: o princípio da simetria como instrumento para a unidade federalista.

INTRODUÇÃO

Todos os parâmetros contidos no ideal de federalismo orbitam na relação entre autonomia e centralização. Não existe Estado federal sem a existência de um poder soberano central (comumente denominado União, tal como ocorre no Brasil) e de estados-membros autônomos.

Conforme se verá, o objeto do presente trabalho é consequência da busca da devida proporção entre o poder soberano da União e a autonomia dos estados-membros brasileiros.

Apesar de o federalismo ser um tema muito intrigante¹, reconhece-se a impossibilidade de esgotar todas as questões a ele inerentes nos limites formais do artigo científico.

“O federalismo é um fenômeno político recente na história das nações”² (uma vez que surgiu no desenvolvimento da história dos Estados Unidos já independente) e ainda

¹ Nesse mesmo sentido, Paulo Bonavides declarou que “raro tema da ciência política ostenta talvez traços tão sedutores quanto ao federalismo”. (BONAVIDES, Paulo. Teoria Geral do Estado. 10ª Ed. São Paulo: Ed. Malheiros. 2015, p. 202).

² RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. Federalismo – Condições de possibilidade e características essenciais. Revista de Informação Legislativa. Brasília: Senado Federal, 1-2010, 193. Trimestral. p. 21.

demanda grande desenvolvimento teórico e prático. Por isso, deixa-se clara a pretensão deste estudo: a análise jurídica das assimetrias fáticas e das simetrias jurídicas no ordenamento jurídico brasileiro.

Atualmente é possível encontrar definições de assimetria e simetria bastante claras na doutrina³, mas nem por isso o tema deixou de demandar análises mais profundas. Afinal, saber o que se entende por assimetria ou simetria no federalismo não resolve as falhas normativas inerentes ao princípio federativo. Sobre isso, destaca-se o trabalho de Paulo Bonavides no intuito de formar uma visão crítica do ideal federalista na comunidade jurídica⁴.

Para que seja possível a transmissão dessa visão crítica da realidade federalista brasileira, é necessário ter prévio conhecimento das premissas básicas que compõe o próprio federalismo.

Por isso, este trabalho exporá o conceito de federalismo, as suas características e as suas finalidades. Tudo isso antes de adentrar na questão de assimetria e de simetria no Estado brasileiro.

Em seguida, tratará das ideias doutrinárias que buscam efetivar o princípio federalista como meio de redução das mazelas econômicas e sociais causadas pelas diferenças regionais.

Por fim, destacará o papel do Poder Judiciário na defesa do Estado Federativo por meio do princípio da simetria, construído pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que visa garantir a unidade do país.

O QUE É FEDERALISMO

3 A propósito, confira-se o exposto por Pedro Lenza: “No federalismo simétrico verifica-se homogeneidade de cultura e desenvolvimento, assim como de língua, como é o caso dos Estados Unidos. Por outro lado, o federalismo assimétrico pode decorrer da diversidade de língua e cultura, como se verifica, por exemplo, nos quatro diferentes grupos étnicos da Suíça (cantões), ou, também, no caso do Canadá, país bilíngue e multicultural. No Brasil há um certo ‘erro de simetria’, pelo fato de o constituinte tratar de modo idêntico os Estados, como, por exemplo, se verifica na representação do Parlamento (cada Estado, não importa o seu tamanho, o seu desenvolvimento, elege o número fixo de três senadores, cada qual com dois suplentes – art. 46, §§ 1º e 3º). O constituinte deveria ter considerado a dimensão territorial, o desenvolvimento econômico, a cultura etc., tratando, dessa forma, de modo assimétrico os entes federativos. Essa distinção, naturalmente, não poderia significar a preferência de um ente federativo em relação a outro, sob pena de desvirtuar o texto constitucional”. (LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 14ª Ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2010, p. 342/343).

4 Em todos os trabalhos escritos por Paulo Bonavides relacionados na bibliografia deste trabalho, há expressa menção das desigualdades sociais e econômicas presentes no Brasil. Por isso, ele desenvolve uma reformulação da estrutura federalista brasileira. Pela leitura dos textos de Paulo Bonavides, percebe-se que ele sempre reconheceu uma assimetria fática no Brasil.

O federalismo é um ideal teórico desenvolvido nos Estados Unidos da América depois de sua desvinculação da Inglaterra. Ou seja, o federalismo é inerente à formação do Estado Americano independente.

Porém, há de se considerar que o federalismo é consequência de uma contraproposta ao Estado Confederado. A princípio, as treze colônias inglesas formaram os Estados Unidos da América como uma confederação. Mas a ausência de justificativa capaz de manter um poder central, sem o risco de eliminar a autonomia dos estados-membros em razão de suas fragilidades, ensejou a formação de um Estado federalista. Nesse sentido, afirma Paulo Roberto Barbosa⁵:

Portanto, o modelo de Estado confederativo fracassou nos Estados Unidos porque não conseguiu encontrar uma fórmula política capaz de justificar o exercício pleno e eficiente do poder central, sem que isso ferisse as suscetibilidades dos Estados que formavam essa organização política, os quais não admitiam, em hipótese alguma, tornar-se um poder secundário diante de poderes principais a serem concedidos ao poder central, tudo por conta de suas características óbvias de fragilidade” Em destaque a possibilidade de saída de um membro.

A solução ao impasse confederativo foi tornar o poder central soberano. Os estados que compunham os Estados Unidos não perderam sua autonomia, mas não podiam cogitar desagregações. Por isso surgiu o ideal federalista, no qual “os poderes são divididos entre um governo geral, que em certas matérias é independente dos governos dos estados associados e, por outro, governo estaduais que em certas matérias são, por sua vez, independentes do governo geral”⁶.

Dessa forma, pode-se conceituar o federalismo como a forma de Estado em que existe um poder central soberano responsável pelo desenvolvimento e pela unidade de toda a nação, mas que é formado por estados-membros não soberanos, mas com autonomia suficiente para atender demandas regionais. Tem-se, então, que “o federalismo é uma sociedade de Estados autônomos com aspectos unitários porque é, enquanto Estado Federal, uma unidade territorial, unidade de representação e unidade nacional”⁷.

No âmbito brasileiro, o Brasil é uma federação desde a proclamação da República em 1889. Essa forma de Estado sempre esteve presente nas Cartas pátrias, apesar do

5 RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. Federalismo – Condições de possibilidade e características essenciais. Revista de Informação Legislativa. Brasília: Senado Federal, 1-2010, 193. Trimestral. p. 23.

6 RAMOS, Dircêo. Federação e República. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva Martins; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coord). Tratado de Direito Constitucional 1. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 722.

7 Ibidem, p. 720.

momento ocorrido na ditadura militar em que o federalismo brasileiro tornou-se apenas referencial normativo⁸.

Aqui chama-se atenção a uma peculiaridade brasileira. Quando da Proclamação da República em 1889, o Brasil império formava um Estado Unitário, no qual as provinciais eram submetidas ao poder central que era regulado, em última instância, pelo poder moderador do imperador. O Estado Federativo Brasileiro não surgiu, então, da união de estados-membros, mas do desmembramento de um Estado imperial e unitário⁹.

Atualmente, a forma de Estado federal surge como um dos princípios fundamentais da República brasileira (artigo 1º da Constituição Federal de 1988¹⁰). A esse respeito, bem lembra Marco Aurélio Marraffon que, sendo “tema sempre presente na agenda política pátria, o federalismo surge na Constituição de 1988 como um princípio estruturante da ordem jurídico-institucional do Estado brasileiro (preâmbulo¹¹ e art. 1º da CF/1988) e também como cláusula pétrea (art. 60, §4º, I, da CF/1988¹²)”¹³.

CARACTERÍSTICAS DO FEDERALISMO

A partir da busca de um ente central soberano e nacional sem o prejuízo de entidades locais autônomas, o Ministro do Supremo Tribunal Federal Enrique Ricardo

8 Sobre essa questão, José Afonso da Silva afirma que: “O Brasil, como vimos, assumiu a forma de Estado federal, em 1889, com a proclamação da República, o que foi mantido nas constituições posteriores, embora o federalismo da Constituição de 1967 e de sua Emenda 1/69 tenha sido apenas nominal” (SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 38ª Ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2015. P. 101).

9 Aspecto histórico do Brasil abordado por Ricardo Lewandowski na revista *Justiça e Cidadania* em 2013: “Já os Estados compostos – e aqui serão examinados apenas os federais – subdividem-se em unidades política e administrativamente autônomas. Eles resultam, como regra, da união de dois ou mais Estados, ou excepcionalmente, do desmembramento de Estados unitários. Como ocorreu no caso brasileiro.” (LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Considerações sobre o federalismo brasileiro. *JUSTIÇA & CIDADANIA*. Rio de Janeiro: Editora JC, 2013, 157. Mensal. p. 14.

10 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:”

11 “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.”

12 Art. 60, § 4º, inc. I, da CF/88: “§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado;”

13 MARRAFON, Marco Aurélio. Federalismo brasileiro: reflexões em torno da dinâmica entre autonomia e centralização. *In*: CLÈVE, Clèmerson (Coord). *Direito Constitucional Brasileiro – Organização do Estado e dos Poderes*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 95.

Lewandowski aponta que uma federação depende de quatro pilares básicos¹⁴: I) autonomia política e administrativa para todos os entes da federação; II) competências privativas para cada um desses entes; III) existência de dotação financeira privativa para cada um desses entes; e IV) possibilidade dos entes locais em participar das atividades da União por meio de um órgão próprio (no caso brasileiro, o Senado Federal)¹⁵. Nessa mesmo contexto, Paulo Roberto Barbosa Ramos destaca que¹⁶:

Em linhas gerais, qualquer sistema federal deve, pelo menos, apresentar a maioria das seguintes características (DE VERGOTTINI, 1985, p. 269): a) constituição escrita e rígida; b) duas ordens jurídicas: central e parciais, sendo estas últimas dotadas de autonomia, quer dizer, competências próprias, possibilidade de auto-organização e de escolha de seus governantes e membros do poder legislativo, os quais terão competência para legislar sobre as matérias fixadas na constituição federal, além dos recursos necessários para fazer frente às suas responsabilidades; c) indissolubilidade do vínculo federativo; d) vontades parciais representadas na elaboração da vontade geral por meio do Senado Federal, que deve guardar a isonomia dentre as vontades parciais; e) existência de um Tribunal Constitucional como guardião das competências e f) possibilidade de intervenção federal (ARAUJO, 1995, p. 50).

Em verdade, os estados-membros não podem ser considerados autônomos se não possuírem uma esfera de atuação privativa de forma independente da União. Ademais, cabe salientar que a atuação estatal demanda custos; por essa razão, a autonomia passa pela existência de recursos financeiros próprios¹⁷.

Por razão das autonomias política e administrativa, percebe-se um ente federativo perto das necessidades locais com capacidade de decidir o que deve ser feito na região. Isso, conforme declara Marco Aurélio Marrafon, fomenta a participação política dos

14 Indicando essas quatro características citadas no texto e a necessidade de autonomia financeira dos entes federativos, indica-se a leitura do artigo escrito pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal Enrique Ricardo Lewandowski na revista *Justiça & Cidadania*. Op cit. p. 14/15.

15 “No Estado federal a representação assume um aspecto relevante. Compondo-se de Estados-membros, segundo uma constituição rígida, que podem influir nas decisões federais através do Legislativo – exige ela o veículo de partidos nacionais que contrabalancem o seccionamento por Estados”. (MORAES, Oswaldo de. *Formação do Estado Federal Brasileiro*. In: CLÈVE, Clèmerson; BARROSO, Luís Roberto (Coord). *Doutrinas Essenciais Direito Constitucional*. V. II – Teoria Geral do Estado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 483).

16 RAMOS, Paulo Roberto Barbosa, *op. cit.* p. 27.

17 “Para que isso seja possível, a Constituição deve prever regras de relacionamento entre essas esferas de poder – de modo a fixar competências de cada ente, distribuindo de modo equilibrado encargos e receitas com vistas a aliviar tensões internas, dotando-o de autonomia, autogoverno e auto-organização.” (MARRAFON, *op. cit.*, p. 96).

cidadãos, uma vez que possibilita o controle popular das políticas públicas locais. Vê-se¹⁸:

A teoria federalista impulsiona também importantes avanços democráticos, já que, para além da divisão clássica dos poderes horizontais – Legislativo, Executivo e Judiciário –, promove um corte vertical, fortalecendo a separação dos poderes nos diferentes âmbitos de competência federativa (daí sua íntima ligação com o constitucionalismo), instituindo o sistema de freios e contrapesos entre os entes federativos e, entre estes e a população, que se vê mais próxima das instâncias decisórias e com maiores possibilidades de controle do poder político. Fomenta-se, dessa maneira, um aumento de participação política.

Ademais, torna-se evidente a valorização da descentralização política na teoria federalista por meio da autonomia conferida aos estados-membros, que não dependem da máquina administrativa de outros estados ou da união para atuar¹⁹. É isso que torna o estado federal diferente dos estados unitários. Nesse sentido, importante salientar²⁰:

Ao conceituar federação, Kelsen escreveu que apenas o grau de descentralização diferencia um Estado unitário dividido em províncias autônomas de um Estado federal.

Segundo o ilustre doutrinador, o Estado federal caracteriza-se pelo fato de o Estado componente possuir certa medida de autonomia constitucional. O órgão legislativo de cada Estado componente tem competência em matérias referentes a constituição dessa comunidade, de modo que modificações nas constituições destes Estados podem ser efetuadas por estatutos dos próprios Estados componentes.

O ideal federal também não se confunde com o ideal de confederação. Nesse aspecto, convém lembrar algumas das notas de Darcy Azambuja que diferenciam esses dois institutos: I) enquanto a confederação é simples pessoa de direito público, a federação é um Estado soberano; II) a atividade da confederação limita-se a questões externas, enquanto a atividade federativa se relaciona à questões internas e externas; III) a nacionalidade dos indivíduos da confederação é a de seu estado-membro, mas a nacionalidade dos indivíduos da federação é uma só, independente da região ou divisão

18 Ibidem, p. 97.

19 José Afonso da Silva expõe a autonomia federativa de forma didática, confira-se: “A autonomia federativa assenta-se em dois elementos básicos: (a) na existência de órgãos governamentais próprios, isto é, que não dependem dos órgãos federais quanto à forma de seleção e investidura; (b) na posse de competências exclusivas, um mínimo, ao menos, que não seja ridiculamente reduzido. Esses pressupostos da autonomia federativa estão configurados na Constituição (arts. 18 a 42). (SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 38ª Ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2015, p. 102).

20 SOUZA, Adalberto Pimentel Diniz de. A mecânica do federalismo. Revista de Informação Legislativa. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/317/R165-15.pdf?sequence=4>>. Acesso em 30 de novembro de 2015.

das entidades federativas; IV) a confederação se justifica por meio de um tratado de Direito Internacional, já a federação é derivada de uma Constituição; V) os estados-membros de uma confederação guardam o direito de secessão, ao passo que a união dos estados federativos é indissolúvel²¹.

No âmbito da história brasileira, a autonomia dos estados membros foi enfatizada após o término da ditadura militar com a promulgação da Carta de 1988. Para tanto, basta observar que as competências da União federal, dos estados membros, do Distrito Federal e dos municípios²² estão bem definidas nas normas constitucionais vigentes. Também merecem destaque as normas constitucionais de repartição das receitas tributárias como meio necessário à autonomia dos entes federativos brasileiros.

Todavia, é inegável a presença de uma atual política de centralização do poder na União. No governo Fernando Henrique Cardoso, houve a reforma administrativa e previdenciária que tolheram a competência de os estados legislarem sobre essa matéria. Por sua vez, durante o mandato de Luís Inácio Lula da Silva, destaca-se a reforma no Poder Judiciário que reduziu a atuação estadual com a criação de Súmulas Vinculantes e do próprio Conselho Nacional de Justiça. Notam-se aqui limitações legislativas (no campo do Direito Administrativo e do Direito Previdenciário), limitações judiciais com as súmulas vinculantes, e limitações administrativas com a atuação do CNJ (órgão federal) no cotidiano dos tribunais de justiça estaduais. Pode-se frisar, também, a existência de uma limitação financeira dos estados membros a partir do momento em que a União passou a ter competência para criar contribuições sociais, cujas receitas não são partilhadas com outros entes federativos²³.

FINALIDADES DO FEDERALISMO

21 AZAMBUJA, Darcy. Teoria Geral do Estado. 1ª Reimpressão da 4ª Ed. São Paulo: Ed. Globo, 2011. p. 398.

22 Para José Afonso da Silva, municípios não formam uma espécie de ente federativo, tal como é um estado membro. Confira-se: “Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados. Estes é que são essenciais ao conceito de qualquer federação. [...] Dizer que a República Federativa do Brasil é formada de união indissolúvel dos Municípios é algo sem sentido, porque, se assim fora, ter-se-ia que admitir que a Constituição está provendo contra hipotética secessão municipal. [...] A intervenção neles é da competência dos Estados, o que mostra serem ainda vinculados a estes. Prova que continuam a ser divisões político-administrativas dos Estados, não da União”. Outra diferença que o autor propõe está nas formas de criação, incorporação, fusão e desmembramento dos municípios, que são feitas com base em lei estadual” (SILVA, *op. cit.*, p. 479).

23 LEWANDOWSKI, *op. cit.*, p. 16.

O povo de um estado federal pode ser formado a partir da junção de culturas diferentes, como, por exemplo, o Canadá (nesse país há dois idiomas oficiais, o inglês e o francês). Da mesma forma, o território de um estado federal pode ser constituído por diversas formações geográficas capazes de implicar diversas adaptações das populações que nele vivem. Ou seja, dentro de um estado pode haver diversas necessidades específicas que não adotam um caráter nacional.

Os estados adotam a forma federal como meio necessário para atender as desídiões federais sem descuidar das peculiaridades das regiões que lhe dão forma²⁴. Sobre essa questão, Marco Aurélio Marrafon esclarece que:

Deve ser considerada, também, a dimensão propriamente sociológica que faz com que o arranjo político da Nação se desenvolva de modo a diminuir as desigualdades regionais (art. 3º, III, da CF/1988) e a preservar a diversidade cultural, econômica e social no interior do país, sem admitir a desintegração da estrutura institucional estabelecida²⁵.

Além disso, considerando a participação popular incrementada pela forma federal de estado, verifica-se que o federalismo também tem por fim o aperfeiçoamento da democracia em função da proximidade do povo com os seus governantes²⁶.

FEDERALISMO SIMÉTRICO OU ASSIMÉTRICO: REALIDADE BRASILEIRA

O ideal federalista teve início na formulação de duas esferas próprias de atuação estatal, uma de caráter central e outra local. Essa premissa inicial formou o que se chama de federalismo *dual* e foi aplicada nos Estados Unidos no início de sua história federativa. Entretanto, essa premissa fracassou em razão da tendência inevitável de o poder central adentrar nas competências dos estados membros:

O centro da reconstrução da Federação Constitucional reside na repartição de competências, para redefinir as áreas da atuação da União Federal, dos Estados-membros e de outros níveis de Governo. A Federação projetada para o futuro requer repartição de

24 “Os Estados assumem a forma federal tendo em vista razões de geografia e de formação cultural da comunidade. Um território amplo é propenso a ostentar diferenças de desenvolvimento de cultura e de paisagem geográfica, recomendando, ao lado do governo que busca realizar anseios nacionais, um governo local atento às peculiaridades existentes”. (BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. 10ª Ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2015. p. 818.

25 MARRAFON, *op. cit.*, p. 96.

26 “Inicialmente, a estrutura federal foi escolhida como fórmula para melhor administrar a diversidade, dentro da unidade. Mas, depois, ela passou a ser adotada como um instrumento para o aperfeiçoamento da democracia, ensejando não só a descontração do poder político, como também uma maior proximidade do povo com os governantes.” (LEWANDOWSKI, *op. cit.*, p. 14)

competências ajustada a tal objetivo. A repartição clássica, que fomos buscar no Federalismo norte-americano dos fins do Séc. XVIII, deve ser abandonada. Ela conduziu à centralização dos poderes federais e à negação dos poderes locais²⁷.

O federalismo *dual* evoluiu, então, para a ideia de federalismo cooperativo, que é mais adaptável ao progresso e à necessidade social. A propósito, esclarece o Ministro Ricardo Lewandowski:

[...] é que não se pode ignorar que se instaurou, em todos os estados federais, o chamado ‘federalismo cooperativo’ ou de ‘integração’. Neste, não obstante sejam as competências e rendas compartilhadas em certa medida entre a União, os estados e os municípios, o planejamento sobretudo no campo da economia e das finanças, opera a partir do centro, refletindo o crescente intervencionismo governamental nos mais diversos setores da vida social, imprescindível, hoje, para enfrentar os desafios de um mundo globalizado e plural.²⁸

Ou seja, a concepção moderna de federalismo vai além da simples existência de esferas autônomas²⁹. Em verdade, o federalismo cooperativo possibilita uma maior integração nacional na busca da correção de desigualdades sociais e econômicas que compõe a “assimetria de fato” entre os entes federativos. Uma forma de sanar as “assimetrias fáticas” é a formulação de uma “assimetria de direito”³⁰, por meio da qual um determinado ente federativo será tratado desigualmente, na medida de suas desigualdades, de forma legítima por meio do Ordenamento Jurídico³¹. Sobre essa questão, Augusto Zimmermann assevera que:

27 HORTA, Raul Machado. Estrutura da Federação. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 1987. N. 81, janeiro – março. Ano XX. In: CLÈVE, Clèmerson; BARROSO, Luís Roberto (Coord). Doutrinas Essenciais Direito Constitucional. V. II – Teoria Geral do Estado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 53.

28 LEWANDOWSKI, *op. cit.*, p. 16/17.

29 Sobre esse aspecto, Paulo Bonavides lembra que a intervenção da união, em si considerada, não desvirtua a existência de uma federação. Veja-se: “O federalista verdadeiro é aquele que se não aparta da realidade, não teme o intervencionismo em si mesmo, e escrupulosamente combate, e com razão, o desvirtuamento da prática intervencionista, a politização dos fins a que serve a intervenção do Estado. E não só a politização, senão também o favorecimento ilícito que essa intervenção prodigaliza a grupos econômicos e financeiros privilegiados. Atuando contra o interesse público, à sombra da proteção oficial, agravam a desigualdade econômica e acedem na sociedade desunida as labaredas da injustiça social” (BONAVIDES, Paulo. Teoria Geral do Estado, p. 215).

30 “Diz-se federalismo assimétrico a busca do equilíbrio, da cooperação, do entendimento entre as ordens jurídicas parciais perante o poder central, dentro de uma realidade naturalmente contraditória e nebulosa, em que o interesse de uns sobrepõe-se às necessidades de muitos. Por isso são depositadas nas constituições normas destinadas a minorar essas diferenças” (BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. 9ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 926)

31 “Este consiste em uma assimetria ‘de fato’ entre os componentes da federação, que exige uma assimetria ‘de direito’ para corrigi-la. Poderá ocorrer uma desigualdade pela dimensão; pela riqueza; pela população: quantidade, carências étnias, raças; autonomia; representação de direitos; poder quanto a Emendas Constitucionais etc. A assimetria não se confunde com a cooperação, a assimetria envolve sempre uma cooperação e a cooperação nem sempre envolve a assimetria. Por exemplo, quando um Estado-membro

Um dos pontos fundamentais para o êxito do federalismo é o referente à compreensão dos desníveis socioeconômicos, ou mesmo das dimensões territoriais, dentre os entes políticos federados. Por isso, faz-se necessário um certo balanceamento empírico das diferenças naturalmente existentes, para que uma eficaz fórmula jurídica seja encontrada, na busca desta correlação da divisão vertical do poder político com os elementos naturais mais gravosos à sobrevivência do pacto federativo. Estes são, portanto, os arranjos de assimetria julgados necessários à eficácia do sistema federativo³².

Com efeito, a assimetria “de direito” contida em uma federação poderá ser permanente, tendo em vista, por exemplo, a existência de diversas etnias em um país soberano. Isso não significa que todas as federações terão normas assimétricas para sempre. O que determina a necessidade de tratamento desigual é realidade entre os componentes de cada federação. A noção de federalismo, visto sob um prisma de assimetria³³, busca reduzir as desigualdades passíveis de nivelamento, tais como o desnivelamento econômico.

Nesse ponto, cabe salientar que os Estados federais assimétricos devem evitar que o tratamento desigual proposto acarrete a perda de autonomia de seus estados membros. Percebe-se: o tratamento desigual será funcional toda vez que reduzir as desigualdades entre os estados-membros, mas será disfuncional quando um estado-membro ajudado se acomoda com o tratamento recebido e passa a não buscar sua autonomia³⁴.

No Brasil, a existência de assimetrias fáticas é inegável. Não há como afastar a existência de peculiaridades culturais de cada região brasileira. Os costumes nordestinos não se confundem com os costumes dos pampas gaúchos. Por sua vez, esses não se confundem com a vida dos nortistas. Não bastassem as peculiaridades culturais, há as econômicas (indiscutivelmente, a riqueza de São Paulo não se assemelha com a pobreza de outros estados brasileiros) e as geográficas (há regiões favorecidas com o litoral ou com solo fértil, porém há outras inviáveis para a agropecuária).

permite a circulação de mercadorias e envia a outro Estado-membro em que é proibida, qualquer unidade intermediária poderá interceptar a circulação como cooperação. A assimetria requer um tratamento desigual para corrigir desigualdades.” (RAMOS, Dircêo, *op. cit.*, p. 721). “No tocante às questões de simetria e assimetria, verifica-se o fato de que, em termos da organização federativa, a suposta assimetria sociocultural ou econômica das partes federadas requer uma consequente adaptação jurídica do sistema federativo à compreensão das diversidades existentes, mas que quando não observadas pelo legislador constituinte, podem atentar contra a própria existência do Estado Federal” (ZIMMERMANN, Augusto. Curso de Direito Constitucional. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Ed. *Lumen Juris*, 2006. p. 392.)

32 *Ibidem*. p. 393.

33 Cabe salientar a ponderação de Bulos, segundo a qual o federalismo assimétrico “não se trata de uma modalidade nova na Teoria Geral das Federações, e sim de um método para estudar uma característica intrínseca do fenômeno federativo: a desconformidade”. (BULOS, *op. cit.*, p. 926).

34 RAMOS, Dircêo, *op. cit.*, p. 721.

Essas assimetrias fáticas devem ser consideradas na evolução do pacto federativo brasileiro para efeito de uma melhor governança³⁵. Na concepção federalista vigente, a Carta de 1988, com seu caráter centralizador, manteve os estados-membros em uma igualdade jurídica sem considerar, suficientemente³⁶, as peculiaridades locais. A república brasileira é, infelizmente, uma falsa federação simétrica³⁷. A propósito, Raul Machado Horta declara:

A análise da Federação Brasileira conduz a uma conclusão praticamente unânime, a da crise aguda do Federalismo brasileiro, em fase agônica, antecipadora do desenlace fatal”. Isso foi causado pela adoção do federalismo centrípeto e a edificação de um estado centralizado com a ditadura presidencial³⁸.

Por tudo isso, Paulo Bonavides ressalta a necessidade de uma reforma constitucional para que seja adotado um federalismo real no Brasil. Ele não convoca apenas a participação dos juristas, mas também a de sociólogos para aproximar, ao máximo possível, o fato a lei em uma “reforma que prescreva os abusos pessoais da autoridade executiva, e mostre ao mesmo passo que o intervencionismo não implica necessariamente o fortalecimento unilateral da União, a expensas do estado-membro”³⁹.

Atento ao descompasso entre a realidade brasileira e a disposição normativa do ordenamento pátrio, Paulo Bonavides adverte que o exercício do poder constituinte originário no País não poderá se manter ao largo dos problemas sociais, cada vez mais evidentes na atualidade⁴⁰. Contudo ele também salienta que, “se toda centralização excessiva traz o bacilo do autoritarismo, também todo o regionalismo cultivado em formas extremas contém os germes da rebeldia e da secessão”⁴¹.

Ressalta-se, portanto, a preocupação manifestada por Bonavides pela impossibilidade de adoção de qualquer conduta extremista na moldagem do pacto federativo.

35 “A geografia no Brasil, pelas dimensões continentais do país, composto de vastas e distintas regiões, tem sido forte fator natural que não só recomenda como impõe ao Estado, por imperativo de governança a forma federativa de sua organização”. (BONAVIDES, Teoria Geral do Estado, p. 139).

36 Este trabalho segue o entendimento de que a Constituição Federal de 1988 é eminentemente simétrica. Ressalta-se, porém, a presença de normas de caráter assimétrico na Carta Magna. A propósito, Bulos: “o federalismo assimétrico está presente no Brasil, em diversos preceitos constitucionais, inclusive aqueles de natureza tributária (CF, arts. 23; 43; 151, I; 155, I, b, § 2º, VI e XII, g)” (BULOS, *op. cit.*, p. 926).

37 ZIMMERMANN, *op. cit.*, p. 394.

38 HORTA, *op. cit.*, p. 52.

39 BONAVIDES, Teoria Geral do Estado, p. 218.

40 BONAVIDES, Paulo. Constituinte e Constituição – a democracia, o federalismo, a crise contemporânea. 3ª Ed. São Paulo: Ed. Malheiros. 2010. p. 259.

41 *Ibidem*, p. 269.

IMPLANTAÇÃO EFETIVA DOS IDEAIS FEDERALISTAS NO BRASIL, TENDO EM VISTA AS DIFERENÇAS SOCIAIS, GEOGRÁFICAS E ECONÔMICAS

Apesar da realidade assimétrica, não se deve afastar a busca do ideal federativo no Brasil. A evolução do país demanda um pacto federativo verdadeiramente concatenado à realidade da sociedade brasileira. A propósito:

Quando apontamos a mazela estrutural desse nosso federalismo, tornamos a insistir que o que se deve acabar não é com a Federação em si; esta é perpétua e indissolúvel, conforme se deduz do § 4º do art. 60 da Constituição, onde se aloja, de maneira explícita e ostensiva, a garantia suprema de sua continuidade. Deve-se acabar, sim, com a composição formalmente dualista do sistema, a dualidade de União – Estado-membro, por estorva-lhe os mecanismos funcionais debaixo do constante açoite de uma realidade nacional perante a qual o modelo, já exaurido, se curva impotente, contraditório, ultrapassado⁴².

Considerando as necessidades fáticas impostas pela assimetria brasileira, há quem defenda a melhor distribuição de competências entre a União e os estados-membros como meio de encontrar um equilíbrio no sistema federal. Nesse sentido, Raul Machado Horta:

A União Federal ampliou os poderes enumerados, explicitou os poderes implícitos e esse processo de dilatação e de concentração dos poderes federais acabou reduzindo cada vez mais o volume dos poderes reservados aos Estados. O processo de dilatação dos poderes federais é intenso nos Estados de mudança constitucional frequente, como é o caso do Brasil. A reconstrução do Federalismo brasileiro reclama a reformulação da repartição de competência. É necessário encontrar uma fórmula de equilíbrio, que não sacrifique os poderes nacionais e soberanos da União, mas que, ao mesmo tempo, seja capaz de oferecer aos Estados maiores fontes para exercício de sua competência legislativa⁴³.

De fato, não há como definir uma federação sem a definição de atribuições dos entes federativos. Se o ordenamento não estipular a área de atuação da União e dos estados-membros não haverá segurança e autonomia dos entes federativos não será mais do que história de ninar.

Contudo, a delimitação de atribuições de cada ente federativo não significa a estrita necessidade de discriminação específica de competências⁴⁴; a ideia de taxatividade pertence mais ao federalismo *dual*, que já demonstrou a sua fragilidade. Sobre a questão Paulo Bonavides já compartilhou sua preocupação nos seguintes termos:

42 BONAVIDES, Paulo. A constituição aberta – Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões. 3ª Ed. São Paulo: Ed. Malheiros 2004. p. 339.

43 HORTA, *op. cit.*, p. 53.

44 BONAVIDES, Teoria Geral do Estado, p. 206.

Temos visto, em congressos de Direito, juristas impacientes tomarem a palavra para denunciar os abusos da União por haver destruído o sistema federal e reduzido a nada a autonomia dos Estados.

É de causar porém desassossego a indigência de conceitos dos que sustentam a esta altura o federalismo clássico da idade liberal.

Deslembados ficam, por inteiro, de que um mundo novo de problemas diferentes demanda soluções diferentes. Quando lhes ouvimos os protestos, fica-nos a impressão de que nada ajuntam ao esclarecimento de um tema, como o federalismo, que preconceitos obscurantes tornam aparentemente insolúvel.⁴⁵

Além da divisão de competências, que garanta uma melhor atuação dos estados-membros ao mesmo tempo que permita a atuação integrativa com a União, Paulo Bonavides chama atenção para outra proposta de solução das assimetrias de fato brasileiras. Tal como os municípios tornaram-se mais fortes com sua aglutinação em um estado-membro, os Estados seriam empoderados se formassem uma união regional com o intuito de sanar mazelas socioeconômicas comuns. Para tanto, ele defende a **elevação dessas regiões à categoria de ente federativo**, conforme se observa a seguir:

De qualquer forma – reiteremos – o processo de constitucionalização regional já foi desencadeado, tomando dimensão jurídica com a Carta de 1988. Mas a Região não logrou ainda elevar-se à altura federativa do Estado-membro ou do Município, na Federação. Se foi possível transformar o município numa peça do sistema federativo, como o fez a Constituição de 1988, é de esperar que, de futuro, a reforma do sistema institucional brasileiro contemple também as Regiões, dando-lhes, quanto antes, a dimensão federativa adequada.

Da mesma maneira como se converteu em realidade o chamado “poder municipal”, nada obsta a que se produza numa reforma constitucional mais profunda, a quarta instância política da Federação, que seria no caso o “poder regional”, provido de autonomia e erigido em eixo político de promoção e defesa de todos os interesses regionais.

A nova instância, no mais alto grau de *self government* compatível com a relação federativa, longe de enfraquecer os Estados-membros, representaria o órgão de competência legítima para conduzir e executar a política de provimento das necessidades comuns da Região.

[...]

Assim como os municípios são mais fortes pela sua aglutinação num Estado-membro, do mesmo modo os Estados teriam mais força e expressão se seu vínculo se fizesse mediante a união regional, provida esta também de autonomia⁴⁶.

45 Ibidem, p. 206.

46 BONAVIDES, Curso de Direito Constitucional, pp. 371-372.

É fato que o deslumbre político federativo dificulta o combate instaurado contra o descompasso socioeconômico das assimetrias brasileiras, mas ele não pode impedir a aplicação da igualdade material nos dias atuais.

Isso porque, independente das discussões políticas e sociológicas inerentes ao sistema federal brasileiro, cabe ressaltar que os conflitos de atribuições que chegam ao Poder Judiciário não esperam por uma melhor divisão de competências e nem por um desenvolvimento de federalismo de regiões.

PODER JUDICIÁRIO NO DESENVOLVIMENTO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL: O PRINCÍPIO DA SIMETRIA COMO INSTRUMENTO PARA A UNIDADE FEDERALISTA

As unidades federativas são dependentes de preceitos e princípios limitadores da Constituição Federal. Isso não quer dizer que os entes federativos, com exceção da União, estejam incapacitados. Na verdade, cabe a todos entes federativos buscar o desenvolvimento social, mas com a devida observação das estruturas administrativa, legislativa e judicial propostas pela própria Carta de 1988.

Na busca de uma sistematização, José Afonso da Silva aponta três elementos objetivos que devem ser observados na atuação concreta dos estados-membros. Seriam eles: I) elementos limitativos – referentes aos direitos sociais e trabalhistas que não podem ser ampliados; II) elementos orgânicos – atinentes à forma republicana, às regras eleitorais e a outras de repetição obrigatória; e III) elementos socioideológicos – que podem ser regulados com maior discricionariedade (política urbana e agrícola, saúde, educação, cultura, desporto, tecnologia, ciência e meio ambiente)⁴⁷.

Apesar das normas constitucionais que estabelecem as competências de cada unidade federativa, não demanda grande esforço (melhor dizendo, não gera esforço nenhum) encontrar um exemplo de leis locais declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal.

Muito comum os estados-membros, mesmo que bem-intencionados, invadirem esfera de competência legislativa da União. E aí surge o papel do Judiciário brasileiro, em especial o do Supremo Tribunal Federal, de garante do pacto federativo.

47 SILVA, pp. 646-647.

Independentemente de uma melhor divisão de competências entre as unidades federativas em um momento futuro, o sistema federativo demanda um instrumento capaz de reforçar os laços federativos e de impedir a invasão de competências de entes federativos.

O Judiciário é o poder preparado constitucionalmente para impedir o desrespeito aos limites federativos. Para isso, já criou um instrumento hermenêutico balizador das atuações administrativas ou legislativas (no campo das atuações judiciais, existem leis específicas que visam à manutenção da coesão judiciária).

Esse instrumento é o princípio da simetria, cuja ideia foi concebida a partir do artigo 25 da Constituição Federal⁴⁸ e do artigo 11 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias⁴⁹.

Mas cabe um adendo: o princípio da simetria não significa apenas uma repetição de normas constitucionais federais em constituições estaduais ou em leis orgânicas municipais – afinal, normas constitucionais federais devem ser observadas pelas outras unidades federativas independentemente de repetição no sistema jurídico local. Em verdade, o princípio da simetria deve ser um instrumento garantidor da sistematização do ordenamento jurídico em todo País:

Noutras palavra, não é lícito, senão contrário à concepção federativa, jungir os Estados membros, sob o título vinculante da regra da simetria, a normas ou princípios da República cuja inaplicabilidade ou inobservância local não implique contradições teóricas incompatíveis com a coerência sistemática do ordenamento jurídico, com severos inconvenientes políticos ou graves dificuldades práticas de qualquer ordem, nem com outra causa capaz de perturbar o equilíbrio dos poderes ou a unidade nacional. A invocação de uma decisão arbitrária ou imotivada do intérprete⁵⁰.

Ante a tudo que foi exposto, conclui-se que a assimetria fática impõe a evolução do federalismo brasileiro, que ainda está configurado simetricamente. Além disso, frisa-se que cabe ao Poder Judiciário zelar pela unidade nacional.

Isso ao reafirmar os limites constitucionais da atuação dos entes federativos sem invadir a discricionariedade conferida a eles.

48 Art. 25 da CF. “Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”.

49 Art. 11 dos ADCT, “Cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta”.

50 ADI 4.298-MC, Rel. Min. Cezar Peluso, Plenário, DJE de 27-11-2009.

CONCLUSÃO

O artigo procurou expor o conceito, as características e as finalidades do Federalismo como meio necessário à compreensão de que os estados-membros brasileiros devem ser tratados desigualmente, na medida de suas desigualdades.

Com efeito, a finalidade do Federalismo é possibilitar o fortalecimento de um Estado soberano sem descuidar das peculiaridades locais existentes na comunidade. Por isso, cada ente federativo tem autonomia, porém a soberania é garantida somente à União.

Tendo em vista a preocupação dos anseios locais, não é possível ignorar as diferenças culturais, geográficas e econômicas que existem no Brasil. Por isso, há de se declarar a existência de assimetrias dentro do Estado brasileiro. Uma vez reconhecidas, ressalta-se a importância de políticas públicas, de normas jurídicas e de efetiva atuação administrativa na busca de atender as necessidades da população brasileira.

Assim, o Federalismo com características simétricas adotado no Brasil – onde os estados membros são tratados de forma igual pela Constituição de 1988, independentemente de suas características próprias – deve ser visto com cautela. Tratar de forma igual os desiguais pode gerar descompassos sociais ao invés do desenvolvimento dos brasileiros.

Mas essas assimetrias não podem acarretar a quebra da unidade que faz do Brasil um país soberano. Cabe ao Poder Judiciário a análise da validade das normas estaduais que podem ocasionar a quebra da unidade nacional com base no princípio da simetria. Esse princípio (que não se confunde com Federalismo simétrico) é a criação jurisprudencial que torna o Poder Judiciário capaz de aferir quando uma norma jurídica local não observa as premissas constitucionais que estruturam a própria República Federativa do Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZAMBUJA, Darcy. Teoria Geral do Estado. 1ª reimpressão da 4ª Ed. São Paulo: Ed. Globo, 2011.
- BONAVIDES, Paulo. A constituição aberta – Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões. 3ª Ed. São Paulo: Ed. Malheiros 2004.
- BONAVIDES, Paulo. Constituinte e Constituição – a democracia, o federalismo, a crise contemporânea. 3ª Ed. São Paulo: Ed. Malheiros. 2010.
- BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 28ª Ed. São Paulo. Ed. Malheiros, 2013.
- BONAVIDES, Paulo. Teoria Geral do Estado. 10ª Ed. São Paulo: Ed. Malheiros. 2015.
- BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. 10ª Ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2015.
- BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. 9ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- HORTA, Raul Machado. Estrutura da Federação. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 1987. N. 81, janeiro – março. Ano XX. *In*: CLÈVE, Clèmerson; BARROSO, Luís Roberto (Coord). Doutrinas Essenciais Direito Constitucional. V. II – Teoria Geral do Estado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Considerações sobre o federalismo brasileiro. JUSTIÇA & CIDADANIA. Rio de Janeiro: Editora JC, 2013, 157. Mensal.
- MARRAFON, Marco Aurélio. Federalismo brasileiro: reflexões em torno da dinâmica entre autonomia e centralização. *In*: CLÈVE, Clèmerson (Coord). Direito Constitucional Brasileiro – Organização do Estado e dos Poderes. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- MORAES, Oswaldo de. Formação do Estado Federal Brasileiro. *In*: CLÈVE, Clèmerson; BARROSO, Luís Roberto (Coord.). Doutrinas Essenciais Direito Constitucional. V. II – Teoria Geral do Estado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 14ª. São Paulo: Ed. Saraiva, 2010.
- RAMOS, Dircêo. Federação e República. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva Martins; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coord). Tratado de Direito Constitucional 1. São Paulo: Ed. Saraiva, 2010.
- RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. Federalismo – Condições de possibilidade e características essenciais. Revista de Informação Legislativa. Brasília: Senado Federal, 1-2010, 193. Trimestral.
- SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 38ª Ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2015.
- SOUZA, Adalberto Pimentel Diniz de. A mecânica do federalismo. Revista de Informação Legislativa. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/317/R165-15.pdf?sequence=4>>. Acesso em 30 de novembro de 2015.
- ZIMMERMANN, Augusto. Curso de Direito Constitucional. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2006.