

**RESENHA CRÍTICA DA OBRA: DILEMAS DO ESTADO FEDERAL
BRASILEIRO, DE GILBERTO BERCOVICI**
*CRITICAL REVIEW OF THE BOOK: DILEMMAS OF THE BRAZILIAN FEDERAL
STATE, BY GILBERTO BERCOVICI*

*Carolina Francisca Cavalcante Lira**

Palavras-chave: Teoria Geral do Estado; Direito Constitucional; Federalismo.

Keywords: State General Theory; Constitutional Law; Federalism.

Dilemas do Estado Federal Brasileiro¹, de Gilberto Bercovici², é o terceiro volume da coleção “Estado e Constituição”, organizada por José Luis Bolzan de Moraes e Lênio Luiz Streck, que tem por objetivo a discussão de temas contemporâneos que envolvem os impasses e perspectivas enfrentadas pelo atual Estado Constitucional.

Sem dúvida, a temática relativa ao federalismo, por dizer respeito a forma de distribuição espacial de poder dentro de um dado território, constitui um dos mais relevantes assuntos do constitucionalismo contemporâneo. No Brasil, a questão ganha contornos de extrema importância em razão das mudanças políticas ocorridas no país, decorrentes, sobretudo, da adesão ao projeto neoliberal nos anos posteriores à Constituição Federal de 1988, que conduziram a um

* Graduação em Direito pela Universidade Federal de Alagoas. Especialização em Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Público pela Universidade Anhanguera - Uniderp. Mestranda em Direito Público pela Universidade Federal de Alagoas. Procuradora do Município de Maceió.

¹ BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. 105 páginas; esgotado na editora.

² Professor Titular de Direito Econômico e Economia Política da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário). Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo (1996), é Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (2001) e Livre-Docente em Direito Econômico pela Universidade de São Paulo (2003). A ênfase da sua produção está voltada para as áreas de Direito Econômico, Economia Política, Teoria do Estado, História do Direito Público e Teoria da Constituição, desenvolvendo pesquisas em torno dos temas de Estado e Subdesenvolvimento, Desenvolvimento Econômico, Papel do Estado na Economia, Política Econômica e Soberania.

novo processo de centralização fiscal, e conseqüente desconfiguração do modelo de federalismo cooperativo previsto pelo constituinte.

O livro, estruturado em três capítulos, parte de uma perspectiva histórica da formação do federalismo no Brasil (capítulo 1), buscando compreender as questões ainda polêmicas e não resolvidas da estrutura federal da Constituição de 1988, especialmente no tocante ao federalismo cooperativo e à descentralização das políticas sociais (capítulo 2), e se encerra com a análise dos dilemas do Estado Federal brasileiro referentes às complexas relações entre representação política e federalismo no Brasil (capítulo 3).

Em seu primeiro capítulo, o livro traça um esboço histórico da formação do federalismo no Brasil, desde as influências dos ideais americanos, até à consagração do modelo cooperativo pela Constituição Federal de 1988. Do panorama descrito pelo autor denota-se a existência de um movimento pendular na história do federalismo brasileiro, com a alternância de períodos de centralização e descentralização.

A redemocratização da década de 1980 trouxe novas perspectivas para o federalismo brasileiro, com a instituição do modelo cooperativo pela Constituição de 1988. Para o autor, o federalismo cooperativo é o modelo que mais se adequa aos objetivos do Estado Social, tendo em vista que a efetivação de direitos sociais exige uma unidade de planejamento e direção, com tratamento uniforme em escala nacional³. A separação absoluta de competências típica do federalismo dualista clássico apenas se justificaria no contexto de um Estado liberal, em que a atuação estatal seja relativamente reduzida⁴.

Para Bercovici, esta unidade de atuação não significa, necessariamente, centralização. Nesse contexto, ele faz uma diferenciação entre centralização e homogeneização. Na primeira, há a concentração de poderes na esfera federal em prejuízo dos entes subnacionais. Já a homogeneização, que, ao contrário da centralização, não é imposta pela União, mas um resultado da vontade de todos os entes, tem por fundamento a cooperação e a busca a redução das desigualdades regionais em todo o território nacional⁵.

³ BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 56-57.

⁴ *Ibidem*, p. 15.

⁵ *Ibidem*, p. 57.

O autor aponta como principal dilema do federalismo contemporâneo a tensão entre a exigência da atuação uniformizada e harmônica de todos os entes federados e o pluralismo federal. Neste contexto, destaca a cooperação como imprescindível para que as crescentes necessidades de homogeneização não desemboquem na centralização e consequente esvaziamento dos poderes e competências dos entes federados em relação à União⁶.

Para Bercovici, o grande objetivo do federalismo, na atualidade, é a busca da cooperação entre União e entes federados, equilibrando a descentralização federal com os imperativos da integração econômica nacional. Critica-se, desse modo, a não-inclusão do planejamento entre as matérias de competência comum. Para o autor, a preponderância da União, nesta área deve excluir a necessidade de participação de todos os entes federados na elaboração conjunta do planejamento. Defende-se, deste forma, um planejamento coordenado, com a anuência de todos os titulares de funções estatais, em contraposição a um planejamento imposto de cima para baixo⁷.

Bercovici discorda veementemente da posição doutrinária contrária ao Estado Social, segundo a qual as competências deveriam ser descentralizadas para Estados e Municípios, eliminando-se as competências concorrentes (não distinguem as competências concorrentes das comuns), sob o fundamento de que essas alargam a “margem de irracionalidade”. Para o autor, é a falta de uma política nacional coordenada, e não a repartição de competências concorrentes e comuns, que faz com que determinados programas e políticas públicas sejam realizados por mais de uma esfera governamental e outros por nenhuma⁸.

A obra traz uma forte crítica à noção neoliberal de descentralização, que é vista como um fator de eficiência e controle da atuação governamental, e preconiza um redirecionamento para os agentes locais e para o mercado, sugerindo assim que o poder central e/ou estatal é corrupto e ineficiente. Segundo o autor, esse tipo de descentralização diferenciadora, seletiva e fragmentada, predominante na América Latina, teve como consequências não apenas o aumento das desigualdades regionais e sociais, como também o privilégio aos setores mais ligados à economia internacional e a possibilidade de fragmentação nacional em razão do incentivo à inserção e

⁶ *Ibidem*, p. 58.

⁷ *Ibidem*, p. 58-62.

⁸ *Ibidem*, p. 61-63.

articulação direta e separada dos entes federados com o exterior, sem levar em conta os interesses do todo nacional⁹.

Para ele, o grande problema da repartição de rendas realizada pela Constituição de 1988 foi ter sido realizada a descentralização de receitas e competências sem nenhum plano ou programa de atuação definido entre União e entes federados. Neste contexto, a obra traz uma forte crítica a esta transferência não planejada e descoordenada de encargos da União para os entes subnacionais. Bercovici observa que o Governo Federal quase sempre atribui o aumento das despesas estaduais e municipais com políticas sociais a uma suposta má gestão e déficit nas contas públicas, e que as medidas adotadas pelas autoridades federais, como o controle e redução do endividamento público estadual e municipal para controlar o déficit público e combater a inflação, resultaram em uma desastrosa tentativa de tutela política e financeira por parte da União de certas políticas sociais, no desmonte de programas sociais e seus mecanismos de atuação ou lei draconianas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000). Para o autor, o equilíbrio fiscal imposto – não negociado – por esta lei, ao limitar a atuação de todas as esferas de governo do país à busca insaciável por equilíbrio nas contas públicas, vai de encontro aos princípios do Estado Federal. Neste ponto, destaca que “uma federação não visa, necessariamente, à auto-sustentação financeira absoluta de todos os seus entes federados”, porquanto “as transferências e trocas das mais diversas naturezas são a essência do Estado federal”, e segue afirmando que o que se deve buscar reduzir são “as heterogeneidades socioeconômicas através de um processo de desenvolvimento econômico e social¹⁰”.

A obra trata ainda da necessidade de planejamento e coordenação na descentralização de políticas sociais, que deve ser realizada de maneira articulada, gradual e apoiada em programas de assistência técnica e financeira, com o objetivo de evitar rupturas e prejuízos para a população. Um processo ordenado de descentralização de políticas sociais exige, portanto, políticas definidas nacionalmente, com a cooperação de todas as esferas governamentais, com os objetivos do desenvolvimento e da promoção da igualação das condições sociais de vida, e não com o desmonte puro e simples ou o retrocesso da recentralização de receitas na esfera federal, como vem ocorrendo¹¹.

⁹ *Ibidem*, p. 64-65.

¹⁰ *Ibidem*, p. 68-69.

¹¹ *Ibidem*, p. 69.

Uma outra questão que deve permear o debate em torno dos limites da descentralização é a problemática histórica das desigualdades regionais, que nunca foram encaradas como prioridade nacional. Para o autor, sem uma real preocupação com as desigualdades regionais, os efeitos da própria descentralização se tornam limitados. Os entes federados não podem suprir o planejamento e decisões que exigem visões supra-regionais, e nem têm como obter, isoladamente, grandes recursos. Desse modo, destaca-se o papel do Governo Federal nesse processo, que não pode ser subsidiário, patrocinando o desmonte de políticas públicas¹².

A obra também discorre acerca da relação entre a crise da representação política e o federalismo. Para Bercovici, a distribuição das cadeiras na Câmara dos Deputados que vigora atualmente é a mais distorcida de toda a história da República, porquanto a previsão de um número mínimo e máximo de deputados por Estado, conforme determinação contida no artigo 45, §1º, acabou por destruir a proporção, gerando graves distorções do sistema representativo brasileiro¹³. Considera, assim, que há uma verdadeira injustiça federativa com a maior parte da população brasileira, que se encontra concentrada nos grandes Estados, tendo em vista que populações minoritárias no conjunto nacional – que são, coincidentemente, os mais atrasados economicamente – possuem uma representação desproporcional quando comparada com os Estados mais populosos. O autor prossegue a sua crítica afirmando que o desequilíbrio federativo brasileiro não deve ser compensado com distorções na representação política, mas por meio da implementação de políticas públicas especialmente voltadas para esse fim¹⁴.

O autor encerra a obra concluindo que a prática do federalismo sob a Constituição de 1988 tem sido bem diversa do previsto no texto constitucional. Com base no discurso neoliberal de “desregulamentação”, “desconstitucionalização”, “Estado-mínimo” e “livre mercado”, vem sendo promovido o desmonte puro e simples do modelo de desenvolvimento implantado no Brasil a partir da Revolução de 1930, centrado na intervenção do Estado e no mercado interno como centro dinâmico da economia. Para Bercovici, essa diminuição do controle da política econômica e a redução das interdependências regionais, causadas pelo recente processo de globalização, “servem apenas àqueles que cumprem o papel de liquidatários do nosso desenvolvimento, quando

¹² *Ibidem*, p. 71.

¹³ *Ibidem*, p. 79.

¹⁴ *Ibidem*, p. 91.

não da nossa unidade¹⁵”. Neste contexto, o autor apresenta como o principal desafio da federação na atualidade o combate à centralização excessiva e o desmonte do Estado, por meio da coordenação e cooperação entre a União e os entes federados, para a manutenção do federalismo e da ordem constitucional democrática entre nós¹⁶.

O livro reúne, de forma bastante didática e aprofundada, as principais questões e problemáticas referentes ao modelo federativo que vem sendo implantado no Estado brasileiro. Ao contrário de outras obras a respeito desta temática, não se limita a uma crítica sob o ponto de vista estritamente fiscal, remetendo o leitor também a uma perspectiva política acerca dos dilemas do federalismo no Brasil, conferindo-lhe uma pluralidade de conteúdos e de ideias necessárias à reflexão e ao posicionamento crítico a respeito do tema. Trata-se, assim, de leitura indispensável para aqueles que se disponham a compreender a crise federativa por que vem passando o país, desde a sua adoção como forma de Estado durante a Primeira República até a sua completa desconfiguração e fragmentação dos dias atuais, como resultado da adoção pelo Brasil dos paradigmas do modelo neoinstitucionalista de influência marcadamente neoliberal. Uma obra que, sem dúvida, merece uma nova tiragem por parte da editora – ou até mesmo uma edição atualizada –, tendo em vista que se encontra esgotada em todas as livrarias do país.

Recebido em: 04/01/2019

Aprovado em: 15/03/2019

Editor Geral:
Dr. Leonardo da Rocha de Souza

Editores executivos:
Dr. Alejandro Knaesel Arrabal
Layra Linda Rego Pena

¹⁵ *Ibidem*, p. 97-98.

¹⁶ *Ibidem*, p. 97.