

A EVOLUÇÃO DO PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO E O FENÔMENO DO FEDERALISMO DE FACHADA

THE EVOLUTION OF THE BRAZILIAN FEDERAL PACT AND THE PHENOMENON OF FACADE FEDERALISM

LA EVOLUCIÓN DEL PACTO FEDERATIVO BRASILEÑO Y EL FENÓMENO DEL FEDERALISMO DE FACHADA

Mhayara Samile de Oliveira Reusing¹
Thais Cristine Nowakowski²

Resumo

O presente artigo analisa a evolução histórica do federalismo brasileiro desde a Constituição de 1891 até a Constituição de 1988, com especial ênfase no “federalismo de fachada” configurado. Parte-se do princípio de que, embora o Brasil tenha adotado formalmente o modelo federativo inspirado na experiência norte-americana, a autonomia dos entes subnacionais nem sempre é concretizada de maneira efetiva. Ao longo das sucessivas constituições, observa-se uma transição entre centralização e descentralização, muitas vezes condicionada ao contexto político-institucional de cada período. Examina-se ainda o princípio da subsidiariedade como possível instrumento de equilíbrio federativo, especialmente à luz da experiência da pandemia de covid-19. Conclui-se que, apesar da configuração tridimensional introduzida pela Constituição de 1988, persistem distorções estruturais que mantêm a autonomia federativa em nível predominantemente formal.

Palavras-chave: autonomia federativa; descentralização política; distribuição de competências; subsidiariedade.

Abstract

This article examines the historical evolution of Brazilian federalism from the 1891 Constitution to the 1988 Constitution, with particular emphasis on the configuration of what has been described as “façade federalism.” It proceeds from the premise that, although Brazil formally adopted a federative model inspired by the United States, the autonomy of subnational entities has not consistently been realized in substantive terms. Across successive constitutional frameworks, a recurrent oscillation between centralization and decentralization can be observed, frequently shaped by the prevailing political and institutional context of each period. The principle of subsidiarity is also analyzed as a potential mechanism for restoring federal balance, particularly considering the institutional dynamics revealed during the covid-19 pandemic. The study concludes that, notwithstanding the three-dimensional federal structure established by the 1988 Constitution, enduring structural distortions continue to render federative autonomy predominantly formal rather than effective.

Keywords: Federative autonomy; political decentralization; distribution of competences; subsidiarity.

Resumen

El presente artículo analiza la evolución histórica del federalismo brasileño desde la Constitución de 1891 hasta la Constitución de 1988, con especial énfasis en el fenómeno del “federalismo de fachada” que se ha configurado. Se parte del supuesto de que, aunque Brasil haya adoptado formalmente el modelo federativo inspirado en la experiencia norteamericana, la autonomía de los entes subnacionales no siempre se materializa de manera efectiva. A lo largo de las sucesivas constituciones, se observa una transición entre centralización y descentralización, muchas veces condicionada

¹ Doutorado em Ciência Animal pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Brasil (2024)

² Graduanda em Direito do Centro Universitário Internacional – UNINTER. Curitiba – PR.

por el contexto político-institucional de cada período. Asimismo, se examina el principio de subsidiariedad como posible instrumento de equilibrio federativo, especialmente a la luz de la experiencia de la pandemia de covid-19. Se concluye que, a pesar de la configuración tridimensional introducida por la Constitución de 1988, persisten distorsiones estructurales que mantienen la autonomía federativa en un nivel predominantemente formal.

Palabras clave: Autonomía federativa; descentralización política; distribución de competencias; subsidiariedad.

1 Introdução

O federalismo foi introduzido no Brasil com a Constituição de 1891, inspirado no modelo norte-americano, mas desenvolveu-se de maneira própria no contexto político e institucional brasileiro. Ao longo de sua evolução, o sistema federativo foi marcado por alternâncias entre períodos de maior centralização e momentos de descentralização (Borges *et al.*, 2025). Em sua configuração inicial, adotou-se uma rígida delimitação de competências, atribuindo à União apenas aquelas expressamente enumeradas, enquanto aos estados caberiam as competências remanescentes, sem interferência do poder central. Contudo, diferentemente da experiência norte-americana, a formação da Federação brasileira não resultou da união de entes previamente autônomos. Ao contrário, partiu-se de um Estado unitário, até então monárquico, que se fragmentou em unidades regionais, dando origem a um modelo frequentemente caracterizado pela doutrina como federalismo centrífugo (Mendes *et al.*, 2023).

Apesar de a Constituição de 1988 ter consolidado o modelo cooperativo de federação, garantindo formalmente a autonomia dos entes federativos, a prática revelou um quadro distinto. Muitos estudiosos classificam o federalismo brasileiro como um “federalismo de fachada”, uma vez que a autonomia formal dos entes subnacionais não corresponde, de fato, à sua capacidade real de autogoverno, principalmente devido à dependência financeira que alguns entes têm em relação à União (Arretche, 2012).

Tal ineficiência autonômica gerou, por parte dos próprios estados que não se bastavam, demandas aos recursos da União para prover às suas necessidades, trazendo o conceito de federalismo de cooperação. As rupturas de modelo de administração político-administrativa do Estado consagraram novas constituições conforme regravam-se competências absolutas, concorrentes, cooperativas ou remanescentes entre os entes da Federação de maneira tal que ora se faz necessário exigências dos estados, ora se sobrepõe o poder centralizador da União (Mendes *et al.*, 2023).

Ao longo de mais de um século, a aceitação pelo modelo federativo tem alicerce na sua capacidade de adaptação diante dos imperativos de ordem social admitindo sempre alterações necessárias para a adequação às exigências de novos tempos (Mendes *et al.*, 2023; Mello; Góes, 2022).

Dessa forma, o presente artigo tem como objetivo analisar a evolução da federação brasileira, desde a sua formação, até os desafios contemporâneos, explorando as principais características de todas as constituições existentes no decorrer da história do país, tendo como foco o fenômeno do federalismo de fachada no Brasil.

2 A evolução histórica do federalismo brasileiro

A trajetória do federalismo no Brasil está intrinsecamente ligada às transformações constitucionais que moldaram o Estado ao longo do tempo. Desde a Constituição de 1891, que marcou a transição do Império para a República, instituindo formalmente uma federação inspirada no modelo norte-americano, até a Constituição de 1988, que buscou consolidar a autonomia dos entes subnacionais, cada carta constitucional refletiu os interesses políticos, econômicos e sociais de seu contexto histórico (Lopreato, 2022).

Segundo Mauro Luiz Campbell Marques (2022), ministro do Superior Tribunal de Justiça, o federalismo pode ser conceituado como:

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 (Marques, 2022, p. 3).

Em suma, a federação é uma forma de Estado que se diferencia do Estado unitário e da confederação. No modelo unitário, há apenas um centro de poder político; na confederação, ocorre uma associação de estados independentes, unidos por tratados internacionais. Já na federação, há uma repartição constitucional de competências entre diferentes entes federativos, com autonomia política, administrativa e financeira, mas sem soberania própria; a título de exemplo, o princípio da simetria elucida essa falta de soberania própria, uma vez que, os Estados e Municípios precisam se submeter às diretrizes estabelecidas pela Constituição Federal.

A análise das constituições brasileiras permite compreender como o pacto federativo foi sendo reinterpretado, algumas vezes reforçando a descentralização e em outras promovendo a centralização do poder (Maya, 2022). Este estudo propõe examinar cada uma das constituições brasileiras sob a ótica da evolução federativa, evidenciando os avanços, retrocessos e as permanências que caracterizam o chamado federalismo de fachada.

2.1 O Federalismo de Fachada nas Constituições Federais

2.1.1 Constituição de 1891: início do Federalismo no Brasil

Essa Constituição foi a porta de entrada para a Federação no Brasil, inspirada no inovador modelo federativo norte-americano. A Constituição de 1891 transformou o Brasil de uma monarquia unitária a uma república federativa e os estados ganharam ampla autonomia política, administrativa e tributária, passando a redigir suas próprias Constituições, organizando suas forças militares, arrecadando impostos e legislando no que diz respeito a sua competência. De forma sucinta, a consolidação de oligarquias regionais marcou a forte descentralização desse período, dado que havia uma autonomia estatal excessiva (quase soberana). Esse primeiro momento do federalismo ficou conhecido como “federalismo dual” durante a República Velha.

2.1.2 Constituição de 1934: tentativa de Equilíbrio

Promulgada após a Revolução de 1930, a Carta de 1934 buscou equilibrar a autonomia estadual. O grande impacto desse período foi a busca de Vargas pela centralização do poder, limitando o poder estadual e utilizando de intervenção da União em áreas sociais e econômicas. Em suma, essa época introduziu direitos sociais e mecanismos de controle sobre os estados, revelando uma tendência de fortalecimento do poder central.

2.1.3 Constituição de 1937 – Estado Novo e Centralização Total

O Estado Novo é caracterizado pelo seu retrocesso federativo, uma vez que, logo após a entrada em vigor desta Constituição, Vargas utilizou, o que podemos conceituar como uma “cláusula de suicídio brasileira”, para centralizar os poderes na União, impondo um regime ditatorial.

Isso foi possível, dado que, ao extinguir a autonomia dos Estados a União passou a controlar as forças armadas, economia e comunicação, permitindo a dissolução da Assembleia Legislativa e por conseguinte fazendo com que parte das normas constitucionais permanecessem inefetivas. Com esse regime altamente centralizador o federalismo passou a ser inexistente, marcando o típico “federalismo de fachada”.

2.1.4 Constituição de 1946: reabertura democrática

Com a Lei Maior de 1946 veio a restauração parcial da autonomia estadual e a valorização dos municípios, ampliando sua participação na organização federativa. Em outras palavras, mesmo com a União mantendo sua supremacia em várias áreas, os Estados voltaram a legislar em algumas matérias, o que trouxe à tona um equilíbrio moderado, não tão descentralizado como em 1891. Basicamente, a redemocratização fortaleceu novamente a federação, ainda que de forma limitada.

2.1.5 Constituição de 1967/69 (Regime Militar): centralização rígida

Durante o regime militar, a Constituição de 1967, posteriormente alterada pela Emenda Constitucional de 1969, promoveu a centralização dos poderes novamente, tornando os Estados e Municípios subordinados à União, com pouquíssima margem legislativa. Nesse período a União concentrou receitas tributárias, submetendo os demais entes federativos a dependência quase total dos repasses federais. Ao analisar este regime, é perceptível que o principal impacto foi o enfraquecimento da federação, com um “federalismo meramente formal”.

2.1.6 Constituição de 1988: Federalismo Cooperativo (ou centralizado)

A Constituição de 1988 buscou equilibrar a federação por meio de um modelo cooperativo, criando mecanismos de repartição de receitas e competências concorrentes. Reconheceu formalmente a autonomia da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mesmo que os Estados tenham ficado restritos às funções residuais e os Municípios continuem dependendo financeiramente da União.

2.2 Períodos evolutivos constitucionais

No contexto geral a evolução do federalismo pode ser dividida em três grandes etapas. De 1891 a 1964, em que o período foi marcado pela consolidação inicial da federação, com oscilações entre autonomia estadual e centralização, especialmente durante os governos Vargas e o Estado Novo, que reforçaram o poder da União.

Nessa primeira etapa, os estados foram dotados de ampla autonomia política, administrativa e fiscal, o que configurou um federalismo de caráter “centrífugo”, no qual o poder

partia das unidades federativas para a União. Esse modelo permitiu que os governos estaduais adquirissem protagonismo (autonomia), especialmente durante a chamada República Velha, onde o “pacto oligárquico” entre São Paulo e Minas Gerais consolidou um federalismo marcado pela descentralização e pela prevalência das elites regionais (Lopreato, 2022).

Entretanto, vale ressaltar, que essa autonomia não se mostrou estável ao longo do período, dado que, com a Revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas inaugurou-se uma fase de progressiva centralização, em que a União passou a intervir de forma mais incisiva nos estados. O ápice dessa tendência ocorreu com o Estado Novo (1937–1945), quando o regime ditatorial promoveu a suspensão de normas constitucionais e instaurou uma estrutura política centralizada, praticamente extinguindo qualquer autonomia estadual, o que é nomeado de federalismo de fachada. Como ressaltado no artigo científico (As)simetrias no federalismo brasileiro (Marques, 2022), esse movimento evidenciou a vulnerabilidade institucional da federação, sujeita às oscilações resultantes das mudanças entre centralização e descentralização em função de mudanças no regime político.

A redemocratização em 1946 restabeleceu, ao menos formalmente, a autonomia dos entes subnacionais, mas o federalismo brasileiro manteve-se tensionado entre os momentos caracterizados pela “federação de fachada”. A fragilidade institucional e a instabilidade política contribuíram para que a federação permanecesse marcada por assimetrias, tanto em termos de poder político quanto de capacidade econômica dos estados (Marques, 2022).

No período de 1964 a 1988, com o golpe militar de 1964, houve uma intensificação da centralização política e administrativa. A União passou a exercer forte controle sobre os entes subnacionais, restringindo sua autonomia e concentrando recursos e decisões no governo federal.

O regime ditatorial estabeleceu um modelo de federalismo no qual a União concentrou competências, recursos e poder de decisão, limitando drasticamente a autonomia dos demais entes federativos. A doutrina aponta que esse período também pode ser caracterizado como “federalismo de fachada”, pois, apesar da manutenção formal da estrutura federativa, na prática prevaleceu um modelo unitário disfarçado de federação (Lopreato, 2022).

Os Atos Institucionais, em especial o AI-5 (1968), restringiram liberdades políticas e ampliaram a capacidade de intervenção da União sobre os entes federativos. No campo fiscal, a centralização foi ainda mais intensa, já que grande parte da arrecadação passou a ser controlada pelo governo central, enquanto Estados e Municípios se tornaram fortemente dependentes das

transferências federais. Isso gerou um quadro de verticalização das relações federativas, no qual a União ditava políticas e condicionava a atuação dos demais entes (Marques, 2022).

Por fim, de 1988 até a atualidade, a Constituição de 1988 buscou restaurar a autonomia dos entes federativos, ampliando competências e receitas, mas sem resolver os desequilíbrios estruturais. Nesse período, entram em discussão algumas controvérsias e resistências na doutrina no que tange os municípios como entes federativos, caracterizando o federalismo brasileiro como um modelo singular, de estrutura tridimensional. Nesse sentido, parte da doutrina reconhece que a referida Carta Magna inaugurou uma nova configuração do pacto federativo. Com rigor, a Constituição de 1988 instaurou uma nova era do pacto federal brasileiro, tornando-o tridimensional ao erigir o município em ente federativo autônomo. Nesse sentido, já existe também o reconhecimento doutrinário acerca da autonomia municipal e, na sua esteira, do federalismo tridimensional brasileiro (Mello; Góes, 2022).

O constitucionalista José Afonso da Silva (Silva, 1997) aponta algumas aberrações ao se tratar municípios como ente federativo, dentre elas:

Dizer que a República Federativa do Brasil é formada de união indissolúvel dos municípios é algo sem sentido, porque, se assim for, ter-se-ia que admitir que a Constituição está provendo contra uma hipotética secessão municipal. Acontece que a sanção correspondente a tal hipótese é a intervenção federal que não existe em relação aos Municípios. A intervenção neles é da competência dos Estados, não da União (Silva, 1997).

A Constituição de 1988 inseriu a autonomia municipal entre os princípios constitucionais sensíveis, de modo que a sua violação pode ensejar intervenção federal, conforme previsto no art. 34, VII, “c”. Apesar de certas limitações impostas, como a ausência de poder judiciário próprio, a proibição de criação de tribunais de contas (salvo São Paulo e Rio de Janeiro, que já os possuíam antes da Constituição) e a inexistência de representação direta no Congresso Nacional, os municípios mantêm sua condição de entes federativos. Assim, ainda que parte da doutrina questione esse status, o texto constitucional deixa evidente que o pacto federativo brasileiro se estrutura de forma tridimensional, abrangendo União, Estados e Municípios, e não apenas a tradicional forma bidimensional entre União e Estados (Mello; Góes, 2022).

Não obstante, observa-se que a “autonomia municipal”, embora reconhecida constitucionalmente, encontra limitações que revelam o caráter de um novo “Federalismo de fachada”. As restrições quanto à inexistência de poder judiciário próprio, à vedação de criação de tribunais de contas e à ausência de representação direta no Congresso Nacional demonstram que a

participação dos municípios no pacto federativo é mais simbólica que efetiva, e subordinada aos Estados e à União. Soma-se a isso a forte dependência financeira dos repasses da União e dos Estados, o que reduz substancialmente a capacidade de autogoverno e de autoadministração municipal. Dessa forma, a Constituição se reveste de um federalismo tridimensional, mas a realidade prática conserva traços de centralização que descaracterizam a autonomia plena dos municípios, reforçando a ideia de que, no Brasil, a descentralização federativa ainda se apresenta de forma mais formal do que concreta (Santin; Flores, 2006).

A violação da percepção das peculiaridades das províncias do Brasil Império, tornando-as subitamente Estados de iguais competências jurídicas e político-administrativas se reflete até os dias de hoje, sentida sob forma de exacerbação da centralização do poder da União.

Mello e Góes (2022) refere-se a essa distorção como “Estado Federal Fictício” ou “Estado Unitário de Fato”. Comparativamente com os EUA, em que os estados federativos têm discricionariedade legislativa em todos os âmbitos, podemos citar as matérias de competência legislativa exclusiva da União no Brasil: civil, processual, penal e eleitoral. Mello e Góes ainda propõe a necessidade de reforçar acordos interfederativos para reduzir desigualdades sociais e regionais para fortalecer mecanismos de cooperação entre os entes federativos: “De tudo se vê, pois, as distorções do federalismo unitário factual brasileiro, a necessidade de reconfiguração do nosso pacto federal”.

2.3 Princípio da subsidiariedade

O princípio da subsidiariedade constitui uma diretriz norteadora dos modelos federativos contemporâneos, ainda que nem sempre seja expressamente positivado. Sucintamente, sua lógica consiste em atribuir às unidades menores, aquelas mais próximas do cidadão primazia na tomada de decisões e na execução das políticas públicas, cabendo aos entes superiores (Estados ou União) intervir apenas quando as instâncias inferiores não dispuserem de capacidade técnica, administrativa ou financeira para solucionar determinada questão (Souza, 2020).

A subsidiariedade, portanto, tem função dupla: evitar o excesso de centralização e impedir que entes subnacionais permaneçam inertes diante de demandas que poderiam atender. Trata-se de um mecanismo que busca compatibilizar autonomia e coordenação em um sistema federativo, garantindo que cada ente desempenhe sua função de forma eficiente e proporcional.

No contexto brasileiro, embora o princípio não figure de maneira explícita na Constituição de 1988, ele é identificado pela doutrina como um elemento implícito da repartição de competências, especialmente na combinação entre competências comuns, concorrentes e administrativas. Tal estrutura pressupõe que, pelo fato de os entes federados possuírem condições e preocupações distintas, é necessário abordagens diferentes para chegar a uma solução benéfica às peculiaridades locais (Pansieri; Netto, 2020).

Em tese, a subsidiariedade poderia funcionar como parâmetro de contenção da centralização excessiva, historicamente característica do federalismo brasileiro, promovendo maior equilíbrio entre as esferas federativas. Contudo, as desigualdades estruturais entre os entes, associadas à dependência financeira dos Estados e, principalmente, dos Municípios em relação à União, fazem com que essa diretriz, muitas vezes, se realize de modo distorcido.

A experiência brasileira revela um fenômeno particular que parte da doutrina classifica como uma distorção prática do modelo convencional de subsidiariedade. Em vez de a União complementar a atuação dos entes subnacionais apenas quando estes se mostram insuficientes, observa-se o contrário: Estados e Municípios frequentemente recorrem à União para funções que, teoricamente, seriam próprias de sua esfera, em razão da ausência de recursos suficientes, da incapacidade técnico-administrativa e da maior concentração de poder político e financeiro no ente central (Pansieri; Netto, 2020). O resultado é a consolidação de um federalismo que se apresenta cooperativo na forma, mas centralizador em sua prática, uma marca típica do “federalismo de fachada”, visto no decorrer da análise das Constituições brasileiras.

Em outro plano de análise, a pandemia de covid-19 configurou um marco paradigmático para compreender o papel da subsidiariedade no federalismo brasileiro. Conforme destacado por Souza (2020), na obra Organização político-administrativa do Estado federal, a crise sanitária exigia uma atuação articulada entre as diferentes esferas federativas, todavia, o que se observou foi um cenário marcado pela fragmentação decisória, ausência de coordenação federal e conflitos abertos entre as esferas governamentais.

Diante da omissão ou da atuação insuficiente do ente central, Estados e Municípios passaram a editar normas próprias relativas ao isolamento social, à restrição de atividades econômicas, à organização dos serviços de saúde e às campanhas de vacinação (Rodrigues, 2021). Nesse contexto, a subsidiariedade concretizou-se como um mecanismo reativo, por meio do qual os entes subnacionais assumiram protagonismo para suprir a lacuna deixada pela União. A atuação

do Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer a competência concorrente para a adoção de medidas sanitárias e afirmar a legitimidade de Estados e Municípios para impor restrições à circulação de pessoas e ao funcionamento de atividades, reforçou a ideia de que a subsidiariedade deve agir como regra de proteção à autonomia local, especialmente em situações de risco coletivo (Souza, 2020).

Entretanto, embora Estados e Municípios tenham desempenhado papel-chave no enfrentamento da pandemia, a crise revelou também suas limitações materiais. Municípios de pequeno porte, sem estrutura hospitalar adequada e altamente dependentes de repasses federais, enfrentaram obstáculos significativos para implementar políticas eficazes. Estados com baixa capacidade fiscal tiveram dificuldades de ampliar leitos, adquirir equipamentos e organizar campanhas de vacinação. Esse cenário ilustra a contradição central do federalismo brasileiro: a Constituição atribui competências e responsabilidades que pressupõem autonomia, mas a realidade financeira compromete a capacidade de agir. Assim, a subsidiariedade, embora acionada como fundamento jurídico e político, mostrou-se incapaz de corrigir os desequilíbrios estruturais que marcam o pacto federativo (Souza, 2020).

A pandemia, portanto, escancarou a insuficiência de um federalismo que, embora cooperativo na forma, permanece centralizado na prática. Esse quadro reforça novamente a tese do federalismo de fachada: há autonomia declarada, mas ela não encontra suporte material para se tornar efetiva, sobretudo em momentos de crise profunda. A subsidiariedade, que deveria funcionar como princípio orientador de uma atuação coordenada, acabou desempenhando papel meramente reativo e desorganizado, evidenciando a fragilidade institucional do pacto federativo brasileiro (Kaufman; Kelemen; Kolcak, 2025).

Apesar dessas distorções, o princípio da subsidiariedade permanece essencial para a reconfiguração do federalismo brasileiro. Ele evidencia que a autonomia dos entes subnacionais depende de capacidade efetiva de ação e que a cooperação federativa somente se realiza plenamente quando a centralização não é consequência de disparidades estruturais, mas escolha de um racional e excepcional. A análise do período pandêmico reforça que o federalismo brasileiro, apesar de sua forma cooperativa, ainda convive com traços marcantes de centralização e fragilidade local. Consolidar a subsidiariedade como um princípio operativo e não apenas retórico é um passo indispensável para a superação dessa fragilidade e para a construção de um pacto federativo equilibrado e funcional (Souza, 2020).

3 Considerações finais

A análise da evolução do federalismo brasileiro demonstra que, embora o Brasil tenha adotado formalmente a forma federativa desde a Constituição de 1891, sua consolidação ocorreu de maneira peculiar e foi marcada por constantes tensões entre descentralização e centralização do poder. Diferentemente do modelo norte-americano, no qual a federação surgiu da união de entes previamente soberanos, o federalismo brasileiro surgiu da fragmentação de um Estado anteriormente unitário, o que contribuiu para a conservação de tendências centralizadoras no âmbito da União.

Ao longo das sucessivas constituições, verificou-se um movimento pendular na organização federativa. Enquanto alguns períodos ampliaram a autonomia dos entes federativos, outros promoveram intensa concentração de poder no governo central, especialmente durante regimes autoritários. Esse histórico evidencia que, em diversos momentos da experiência constitucional brasileira, a federação foi preservada apenas em seu aspecto formal, configurando o chamado “federalismo de fachada”.

A Constituição de 1988, ao instituir um modelo cooperativo e reconhecer formalmente a autonomia da União, dos Estados e dos Municípios, se tornou um marco na tentativa de reconstrução do pacto federativo. Ainda, a elevação dos municípios à condição de um ente federativo conferiu ao sistema brasileiro uma configuração singular, frequentemente descrita como “federalismo tridimensional”. Todavia, apesar dessa inovação institucional, persistem limitações estruturais que restringem a efetividade da autonomia local, como a forte dependência financeira em relação aos repasses da União e dos Estados.

Nesse cenário, o princípio da subsidiariedade apresenta-se como uma importante referência teórica para a reorganização das relações federativas, ao propor que as decisões e a execução de políticas públicas sejam realizadas pelo ente mais próximo do cidadão, cabendo aos entes superiores atuar de forma complementar. Contudo, no contexto brasileiro, a aplicação desse princípio enfrenta obstáculos decorrentes das profundas desigualdades regionais e da concentração de recursos financeiros na esfera federal, fatores que frequentemente invertem sua lógica e reforçam a dependência dos entes subnacionais.

Ademais, a pandemia de covid-19 evidenciou essas fragilidades estruturais da federação brasileira. Diante da ausência de coordenação federal em determinados momentos da crise sanitária, Estados e Municípios assumiram protagonismo na adoção de medidas de saúde pública,

amparados pelo reconhecimento do Supremo Tribunal Federal acerca da competência concorrente em matéria sanitária. Apesar disso, a crise também revelou as limitações materiais enfrentadas por diversos entes subnacionais, como municípios de pequeno porte, que não dispõem de capacidade financeira e administrativa suficiente para implementar políticas públicas de grande escala.

Dessa forma, conclui-se que o federalismo brasileiro, embora constitucionalmente estruturado como cooperativo e tridimensional, ainda apresenta características que aproximam sua prática de um modelo centralizado. A autonomia dos entes federativos permanece, em muitos aspectos, mais declaratória do que efetiva. A superação desse quadro exige o fortalecimento das capacidades institucionais e financeiras de Estados e Municípios, bem como o aperfeiçoamento dos mecanismos de cooperação federativa, de modo a transformar o federalismo brasileiro de um sistema frequentemente descrito como simbólico ou de fachada em um arranjo verdadeiramente equilibrado e funcional.

Referências

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012.

BORGES, A. W. *et al...* Federal territories and decentralized governance in brazil: A Constitutional and Institutional Analysis. **Revista Geopolítica**, [s. l.], v. 16, n. 5, 2025. DOI: <https://doi.org/10.56238/revgeov16n5-069>. Disponível em: <https://revistageo.com.br/revgeo/article/view/850>. Acesso em: 10 abr. 2026.

KAUFMAN, R. R.; KELEMEN, R. D.; KOLCAK, B. Federalism and democratic backsliding in comparative perspective. **Perspectives on Politics**, [s. l.], v. 23, n. 1, p. 15-34, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1537592724000604>. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/perspectives-on-politics/article/federalism-and-democratic-backsliding-in-comparative-perspective/B950459591127072534919EB57ECF9D1>. Acesso em: 10 abr. 2026.

LOPREATO, F. L. C. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 1, p. 1-41, 2022.

MARQUES, M. L. C. **(As)simetrias no federalismo brasileiro**. [s. l.]: STJ, 2022. Disponível em: [https://www.stj.jus.br/docs_intranet/UserFiles/File/Cerimonial/\(As\)simetrias%20no%20federalismo%20brasileiro.pdf](https://www.stj.jus.br/docs_intranet/UserFiles/File/Cerimonial/(As)simetrias%20no%20federalismo%20brasileiro.pdf). Acesso em: 10 abr. 2026.

MAYA, T. F. S. O estado federativo e a autonomia dos estados-membros. **Caderno da Escola Superior de Gestão Pública, Política, Jurídica e Segurança**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 77-98,

2022. Disponível em: <https://www.cadernosuninter.com/index.php/ESGPPJS/article/view/2557>. Acesso em: 10 abr. 2026.

MELLO, C. M.; GÓES, G. S. **Direito constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Processo, 2022.

MENDES, G. F. *et al...* **Comentários à Constituição do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023.

PANSIERI, F.; NETTO, K. H. Federalismo, assimetria e subsidiariedade: paradigmas para a promoção do desenvolvimento nacional. **Revista Quaestio Iuris**, [s. l.], v. 12, n. 04, p. 88-110, 2020. DOI: <https://doi.org/10.12957/rqi.2020.39629>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/article/view/39629>. Acesso em: 10 abr. 2026.

RODRIGUES, G. M. A. *et al...* Brazil and the Fight Against Covid-19: Strengthening state and municipal powers. In: RODRIGUES, G. M. A. *et al.* **Comparative Federalism and covid-19**. United Kingdom, Routledge, 2021.

SANTIN, J. R.; FLORES, D. H. A evolução histórica do município no federalismo brasileiro, o poder local e o estatuto da cidade. **Revista Justiça do Direito**, [s. l.], v. 20, n. 1, 2012. DOI: <https://doi.org/10.5335/rjd.v21i1.2176>. Disponível em: <https://ojs.upf.br/index.php/rjd/article/view/2176>. Acesso em: 10 abr. 2026.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

SOUZA, M. C. **Organização político-administrativa do Estado federal**. Curitiba: Intersaberes, 2020.

Data de submissão: 17/03/2026

Data de aceite: 08/04/2026