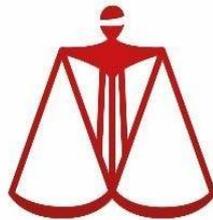


UNIVERSIDADE DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS



FACULDADE DE DIREITO
Universidade de Lisboa

FEDERALISMO: UM BREVE ENSAIO SOBRE O MODELO BRASILEIRO

Bruno Marinho Guimarães Mendes

MESTRADO EM DIREITO
ESPECIALIZAÇÃO: CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS

LISBOA
2014/2015

UNIVERSIDADE DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS



FACULDADE DE DIREITO
Universidade de Lisboa

FEDERALISMO: UM BREVE ENSAIO SOBRE O MODELO BRASILEIRO

Bruno Marinho Guimarães Mendes

Dissertação apresentada em sede do Mestrado Científico da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Direito na área de Ciências Jurídico- Políticas.

Orientador: Professor Doutor Luis Pereira Coutinho

MESTRADO EM DIREITO
ESPECIALIZAÇÃO: CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS

LISBOA
2014/2015

Agradecimentos

Por tudo e sempre e tanto, a Nosso Senhor Jesus Cristo.

Aos meus pais,
pelo exemplo que fala tão alto.

Ao Senhor Professor Doutor Luis Pereira Coutinho,
referência inescapável desta Faculdade de Direito,
pela honra das horas dedicadas.

A Universidade de Lisboa por, sem exageros,
ter mudado a minha vida.

A todos que incentivaram e nunca me deixaram desistir.

Muito obrigado.

"O homem-massa sente-se perfeito. Um homem excepcional, para sentir-se perfeito, precisa ser em especial vaidoso, e a crença na sua perfeição não está consubstancialmente unida a ele, não é ingênua, mas nasce de sua vaidade, e mesmo para ele próprio tem um caráter fictício, imaginário e problemático. Por isso, o vaidoso precisa dos outros, procura neles a confirmação da ideia que quer ter de si mesmo. De sorte que nem dessa forma patológica, nem 'cego' pela vaidade, o homem nobre consegue se sentir verdadeiramente completo. Já o homem medíocre dos nossos dias, o novo Adão, nem pensa em duvidar de sua própria plenitude. Sua confiança em si é como a de Adão, paradisíaca. O hermetismo nato de sua alma impede o que seria a condição prévia para descobrir sua insuficiência: comparar-se com os outros seres. Comparar-se seria sair um pouco de si mesmo e transferir-se para o próximo. Mas a alma medíocre é incapaz de transmigrações de grande porte. Assim, nos encontramos com a mesma diferença que existe eternamente entre o tolo e o perspicaz. Este sempre surpreende a si mesmo a um passo de ser tolo; por isso, se esforça para escapar da iminente tolice, e nesse esforço consiste a inteligência. O tolo, em troca, não desconfia de si: acha-se muito plausível, e vem daí a invejável tranquilidade com que o néscio se planta em sua própria estupidez. Como esses insetos que não há como se tirar do buraco onde habitam, não há modo de se desalojar de sua cegueira e obrigá-lo a comparar sua pobre visão habitual com outros modos de ver mais sutis. O tolo é vitalício e sem poros. Por isso, Anatole France dizia que um néscio é muito mais funesto que um malvado. Porque o malvado descansa de vez em quando: o néscio, jamais."

José Ortega y Gasset in "*Por que as massas intervêm em tudo e por que só intervêm violentamente*".

RESUMO

O objetivo fundamental desta pesquisa é empenhar-se para contribuir com o protagonismo acadêmico do federalismo, tema verdadeiramente caro ao Direito Constitucional, notadamente no que se refere ao Brasil. Este, já há alguns anos, atravessa relevante crise que se expande por tantos setores, mas que parece contar com nascedouro na formatação política da distribuição e acúmulo de poderes. Já são demasiadamente danosas as repercussões às instituições democráticas – parecem já não contar mais com a credibilidade de outrora. São lançados amiúde importantes questionamentos que orbitam ao redor do tema aqui proposto, tamanho do Estado e a quantidade de poder concentrado em um só ente. É, assim, fértil campo para o que se quer aqui discorrer. De maneira a melhor situar a tese, melhor compreendê-la e melhor manejá-la, a sua conceituação foi largamente abordada, assim como seu desenrolar histórico e contexto contemporâneo. Tornou-se ainda imperioso abordar e demonstrar as demais formas de estado que lhe cotejam, além das modalidades em que é reconhecido para permitir ao pesquisador perceber a complexidade do assunto e a dificuldade de caracterização. A seguir, a obra caminha pela evolução constitucional do federalismo brasileiro até a Lei Maior vigente, permitindo contextualização histórica. Esta conduziu a pesquisa para o desvelar do federalismo sob o prisma do estado social pátrio formado em seu bojo e seu impacto sobre suas características e capacidade de descentralizar poderes. Seguindo esta linha, é realizado um breve estudo de direito comparado com fins de confrontar modelos concretos, enriquecendo a noção apreendida até então. Por fim, buscou-se demonstrar o federalismo experimentado no Brasil em relação a alguns pontos essenciais, como as liberdades de suas diferentes regiões, bem como a representatividade, ou a falta de, na consubstancialização de seu modelo de estado, para autorizar uma concepção mais perfeita do que é federalismo e da espécie de federalismo assimilada em termos reais.

Palavras-chave: Federalismo, Liberdade, Concentração de Poderes, Assimetrias, Descentralização.

ABSTRACT

The fundamental objective of this research is to strive to contribute to the academic protagonism of federalism, a topic that is truly dear to Constitutional Law, especially with regards to Brazil. This country, for a few years now, is going through a relevant crisis that is expanding in so many sectors, but that seems to have its birth on the political format of distribution and accumulation of powers. The repercussions on democratic institutions are already too damaging - they no longer seem to count on the credibility of the past. There are often important questions that arise around the theme proposed here, the size of the State and the amount of power concentrated in one entity. It is, therefore, a fertile field for what one wants to discuss here. In order to better situate the thesis, to better understand it and to better manage it, its conceptualization was largely approached, as well as its historical unfolding and contemporary context. It has become imperative to approach and demonstrate the other forms of state that match him, in addition to the ways in which it is recognized to allow the researcher to perceive the complexity of the subject and the difficulty of characterization. Next, the work goes through the constitutional evolution of Brazilian federalism up to the current Major Law, allowing historical contextualization. This led the research to the unveiling of federalism under the prism of the social state formed in its bulge and its impact on its characteristics and ability to decentralize powers. Following this line, a brief study of comparative law is carried out in order to confront concrete models, enriching the notion previously understood. Finally, it was tried to demonstrate the federalism experienced in Brazil in relation to some essential points, such as the freedoms of its different regions, as well as the representativeness, or the lack of, in the consubstantialization of its state model, to authorize a more perfect notion of what is federalism and the kind of federalism assimilated in real terms.

Keywords: Federalism, Freedom, Concentration of Powers, Asymmetries, Decentralization

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	09
CAPÍTULO 1: FEDERALISMO.....	15
1.1 CONCEITO, DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO E CENÁRIO CONTEMPORÂNEO.....	15
CAPÍTULO 2: FEDERALISMO E OUTRAS FORMAS DE ESTADO.....	43
2.1 ESTADO UNITÁRIO.....	45
2.2 ESTADO REGIONAL.....	48
2.3 ESTADO AUTONÔMICO.....	52
2.4 CONFEDERAÇÃO.....	53
CAPÍTULO 3: FEDERALISMO E SUAS MODALIDADES.....	58
3.1 FEDERALISMO DUAL.....	59
3.2 FEDERALISMO COOPERATIVO.....	60
3.3 FEDERALISMO DE TRÊS NÍVEIS.....	62
3.4 FEDERALISMO SIMÉTRICO E ASSIMÉTRICO.....	62
3.5 FEDERALISMO CENTRÍPETO E CENTRÍFUGO OU POR AGREGAÇÃO E POR SEGREGAÇÃO.....	65
3.6 FEDERALISMO HÍBRIDO.....	67
CAPÍTULO 4: FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA.....	69
4.1 CONSTITUIÇÃO DE 1824.....	69
4.2 CONSTITUIÇÃO DE 1891.....	71
4.3 CONSTITUIÇÃO DE 1934.....	73
4.4 CONSTITUIÇÃO DE 1937.....	74
4.5 CONSTITUIÇÃO DE 1946.....	74
4.6 REGIME DE EXCEÇÃO DE 1964.....	76
4.7 CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	78

CAPÍTULO 5: FEDERALISMO E A FORMAÇÃO DO ESTADO SOCIAL MODERNO BRASILEIRO.....	80
CAPÍTULO 6: FEDERALISMO E O MODELO INTERNACIONAL: APONTAMENTOS DE DIREITO COMPARADO.....	92
6.1 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA.....	92
6.2 AMÉRICA LATINA.....	101
6.2.1 VENEZUELA.....	101
6.2.2 ARGENTINA.....	102
6.2.3 MÉXICO.....	106
6.3 ESTADO REGIONAL DA ESPANHA.....	108
CAPÍTULO 7: FEDERALISMO E AS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS BRASILEIRAS.....	114
7.1 HETEROGENEIDADES REGIONAIS.....	114
7.2 LIBERDADES REGIONAIS.....	124
7.3 COMPETÊNCIAS REGIONAIS.....	128
7.4 REPRESENTATIVIDADE.....	134
CONCLUSÃO.....	143
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	150

INTRODUÇÃO

O Brasil, desde meados de 2013, atravessa um conturbado e complexo momento político e econômico, com suas previsíveis consequências para o Direito. É problema nacional debatido no fórum público, amplamente noticiado, inclusive pela comunidade internacional¹. A isto e, talvez, como prolongamento undífluo, soma-se uma perigosa e quase generalizada crise institucional, em que o próprio arcabouço democrático começou a ser posto em questão pelos nacionais, que foram às ruas em massa².

Ainda que os anos anteriores tenham preparado o caos econômico que se instalaria, o início da celeuma se deu no ano de 2014, logo a seguir à reeleição da agora ex-Presidente Dilma Rousseff. Instaurou-se o que hoje o senso comum aponta como a mais grave e profunda a crise econômica da história do país³. Como a crise não foi causada por fatores externos e alheios ao país, mas por conta da adoção pelo Poder Executivo Federal de uma série de medidas ilegais⁴, do absolutamente excessivo inchaço do Estado, da má gestão dos recursos públicos⁵ e uma complexa, intrincada e gigantesca estrutura de corrupção⁶, não demorou a ganhar novos e ainda mais nebulosos contornos. Tornou-se, assim, uma crise massivamente política⁷, com as naturais repercussões nos demais setores estruturais do país.

¹ Insta salientar que as referências a seguir são quase que integralmente notícias publicadas na grande mídia. O objetivo de torna-las fontes desta introdução é unicamente demonstrar que as afirmações feitas pelo autor são, ou eram, o senso comum corrente à época. Não tem exato valor científico outro senão atestar o pensamento corrente de uma época. <http://observador.pt/especiais/voce-precisa-saber-crise-politica-brasileira/>

²<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-06-18/presidente-da-oab-rj-diz-que-manifestacoes-refletem-crise-de-instituicoes-e-necessidade-de-reforma-po>

<http://www.unicamp.br/unicamp/ju/573/brasil-vive-crise-de-confianca-politica-diz-rachel-meneguello>

<http://www.cartacapital.com.br/revista/899/volta-ao-passado>

³<http://epoca.globo.com/ideias/noticia/2016/04/como-o-brasil-entrou-sozinho-na-pior-crise-da-historia.html>

<http://www.jornalopcao.com.br/reportagens/sim-esta-e-pior-crise-economica-da-historia-do-brasil-saiba-o-por-que-66036/>

<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/03/1749299-recessao-economica-atual-deve-ser-a-pior-da-historia-do-brasil.shtml>

⁴ <http://infograficos.estadao.com.br/public/economia/pedaladas-fiscais/linha-tempo>

⁵ <https://www.publico.pt/economia/noticia/a-crise-da-economia-brasileira-1707638>

⁶ <http://www.dw.com/pt-br/o-que-levou-o-brasil-%C3%A0-atual-crise-econ%C3%B4mica/a-19093146>

<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,corrupcao-e-crise-economica,10000000261>

⁷ <http://veja.abril.com.br/economia/crise-politica-e-principal-ameaca-para-economia-do-brasil-diz-fmi/>

O ápice aparente da crise política se deu em 2016, com o *impeachment* da Presidente da República⁸ e a titulação, pelo Congresso Nacional, de seu Vice-Presidente democraticamente eleito na mesma chapa da Presidente agora impedida, na forma determinada pela Constituição Federal de 1988⁹. A crise político-econômica não teve fim neste episódio, lamentavelmente. Se estende até o ano de 2018, minimamente.

O momento é, a nosso ver, o mais delicado e sensível da democracia brasileira desde a entrada em vigor desta Constituição Federal de 1988 porque em questão encontram-se não apenas os agentes políticos, como já se tornou até usual, mas as próprias instituições que os abrigam.

Muito embora alguns entendam que o episódio do impedimento do ex-presidente Fernando Collor de Mello e toda a circunstância que o cercava seja tão ou mais grave, não se deve olvidar que naquele tempo o ex-presidente sequer submeteu-se ao delicado julgamento por seus eventuais crimes de responsabilidade, optando por renunciar antes de seu início. Além disso, deve ser levado em conta o vulto da atual crise econômica, sem qualquer precedente histórico. Estes fatos demonstram que os obstáculos que agora se contrapõem ao saneamento de todas estas crises são bastante mais complexos e difíceis que os de outrora.

Portanto, a criteriosa análise deste colapso multifacetado e, se não essencialmente, fundamentalmente político, não deve passar despercebida pela comunidade jurídico-científica internacional. A uma porque se trata de terreno fértil para a pesquisa, sendo possível extrair lições de valor em tantos campos de estudo. A Ciência Política talvez seja a área que mais diretamente se confronte com o tema, contudo o Direito Constitucional, enquanto seara intrinsecamente conectada à Política em suas variadas formas de análise, é também beneficiário direto, afinal a Constituição e todo seu arcabouço hermenêutico influenciam e são influenciados, em maior ou menor grau, pela atividade política contingente.

⁸ <http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/08/senado-aprova-impeachment-dilma-perde-mandato-e-temer-assume.html>

⁹ <http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/08/temer-e-empossado-presidente-da-republica-em-solenidade-no-senado.html>

Por último, ao lançar alguma luz sobre o problema, a pesquisa abandona, ou deve abandonar, uma indesejável hermeticidade acadêmica, enclausurada em si mesmo, para poder contribuir concreta e efetivamente às eventuais correções das falhas que causaram o problema analisado e oferecer um deslinde o menos traumático possível.

É isto que, em parte e com todas as suas limitações naturais, pretende este trabalho. Ao nos depararmos com uma crise desta envergadura, é o busílis desta obra não sucumbir diante de sua complexidade. Nos propomos concentrar esforços em questões pontuais ou, a depender da ótica, em um único ponto: a problemática, a nosso ver, questão federal brasileira ou, ainda, o tipo de federalismo, notadamente o adotado pelo Brasil em seu modelo de estado social, sua evolução histórico-constitucional, em contraste com o federalismo de outros modelos, de outros países. Este é o eixo central da pesquisa, sobre o qual circundarão algumas -poucas- questões laterais.

A crise, que se inicia na União Federal, não se contém neste único ente federativo e avança, por conta da estruturação federativa brasileira, para todos os demais. Os estados e municípios passam por problemas de diversas ordens, o que aparenta demonstrar essa possível falta de rigor na distribuição de competências elaborada pela Constituição. Não por acaso, o ano de 2018 marca a primeira vez na história democrática brasileira inaugurada com a vigente Constituição que um estado, o Rio de Janeiro, sofre uma intervenção federal, significando sua total incapacidade de governar em determinado setor.

A escolha do tema se dá como proposta de trazê-lo mais uma vez ao palco acadêmico, para que haja uma curta e não exauriente reanálise do conceito de federalismo e seu desenvolvimento histórico em um breve panorama mundial contemporâneo. Se encarregará ainda de abordar alguns dos modelos existentes deste conceito, sua evolução constitucional no Brasil, aliada a uma análise de direito comparado e, por fim, uma análise da distribuição de competências brasileiras, tudo sob o viés constitucional de uma possível excessiva centralização de poder em Brasília e se este seria um dos motivos de fundo mais importantes e autorizadores de um colapso desta envergadura, conforme veremos.

A questão central científica ou o problema em que esta Dissertação concentrará esforços pode ser percebida por sua característica propedêutica, como uma proposta de reexame deste tema tão caro ao modelo constitucional brasileiro e de tantas outras nações. A recolocação do tema na pauta acadêmica busca lançar luz sobre o federalismo, seus conceitos, sua história e evolução especialmente no Brasil para tentar compreender seu papel na crise política brasileira, que não parece ter fim.

A intenção desta pesquisa, atacando o problema proposto, é analisar o federalismo enquanto conceito e cotejá-lo com o modelo brasileiro para buscar responder que espécie de estado federal é o brasileiro e se obedece aos ditames estabelecidos em sua Constituição. O trabalho se debruçará sobre suas fontes para clarear o conceito de federalismo, suas nuances e diferentes aplicações ao longo do tempo, em diferentes lugares e contextos, sempre buscando traçar um paralelo com a federação vigente no Brasil. A pesquisa deverá se elucidar o quanto de poder e competências são reunidas na União Federal brasileira e se são características de uma Federação, se há excessos e ainda, se porventura existirem, se descaracterizam o conceito mesmo de federação. Para tanto haverá apontamentos de direito comparado para que se perceba a diversidade na aplicação de um conceito que, conforme se verá, é de complexa apreensão.

Portanto, no capítulo inaugural se buscará fazer uma abordagem teórica do conceito deste fenômeno constitucional. A intenção é expor o conceito em sua complexidade, abordando-o sob diversos prismas e por diversos contextos de aplicação concreta. É parte inaugural da pesquisa, mas de fulcral importância, se confundindo mesmo com seu centro, com seu ponto nodal. É neste momento que se dará a ver a dificuldade de analisá-lo objetivamente, criando assim a obrigação de entendê-lo em sua concretização, em seu desenvolvimento e momento histórico, por sua modalidade, por sua localização geográfica e influências e todas os demais prismas que serão tratados em diante.

O segundo capítulo abordará as demais formas de estado que concorrem com o federalismo. Estas serão expostas e detalhadas brevemente de maneira a serem compreendidas a luz da descentralização proposta pelo federalismo, que, para acolher em um só corpo territorial as diferentes regiões que a compõem lhes concede autonomias que variam de acordo com alguns fatores. É claro que o contexto, a história, cultura e tradição

impactam decisivamente na definição da forma de estado, para esta pesquisa importa a demonstração de diversidade de forma de estado em cotejo com o federalismo.

Como as aplicações concretas de um conceito bastante complexo são variadas, é o propósito do terceiro capítulo demonstrar algumas modalidades de expressões possíveis do federalismo. Decerto não se trata de uma forma de estado rígida, encarcerada em um único modelo, conforme se verá. É conceito que permite uma série de adaptações e abrangências em seu núcleo conceitual, bastante largo.

Na continuação, esta pesquisa buscará demonstrar a evolução federalista brasileira ao longo de algumas de suas constituições, como isto se deu, qual era o contexto da época e afins, para que a partir daí se perceba com mais nitidez como ou o que os levou ao modelo federalista atual.

O quinto capítulo tratará do modelo de estado social brasileiro e suas repercussões sobre o tipo de federalismo que vige no país. Se buscará demonstrar como o modelo de bem estar social induz a uma concentração maior de poder centralizado e como isso afeta o modelo federal.

É interessante acompanhar a evolução do tema em outros países para que assim se perceba algum paralelo, se possa avaliar e compreender os caminhos pelos quais o federalismo pode percorrer ou já percorreu. O sexto capítulo fará essa abordagem de direito comparado. A escolha dos países se dá pela relevância e impacto no Brasil, além de se justificar pela atualidade da questão no momento, como é o caso da Espanha e Venezuela. A Alemanha, cujo estado federal é bastante relevante, não foi trazido à baila por ter sido considerado já demasiado abordado por outras pesquisas que, inclusive, a abordam como cerne e tema exclusivo. O objetivo de demonstrar a experiência federalista em outras partes do mundo em confrontação com o Brasil parece estar satisfeito com os exemplos relevantes e modernos apresentados.

Por fim, o capítulo sétimo joga luz nas divisões nacionais brasileiras, em como suas severas diferenças podem representar um risco à sua unidade, como esta heterogeneidade não deve ser menosprezada à luz do federalismo. As diferenças existentes em um país de proporções continentais que ainda se encontra em

desenvolvimento econômico e que passa por profunda crise institucional é um risco que merece análise, especialmente em pesquisa que aborde o federalismo como pedra angular. Serão abordadas ainda as competências distribuídas aos entes federativos brasileiros, aos estados e municípios, para se perceber o quanto de descentralização é proposto na constituição brasileira.

Esta pesquisa busca, para deslindar uma vez mais, colocar no centro do debate acadêmico um tema bastante caro à república brasileira. Chamar-se federalista como, a bem da verdade, não chamar-se federalista, tem pouco a ver com ser federalista. Os exemplos estão dispostos ao longo da obra. O mesmo pode ser dito a respeito da democracia, está aí o exemplo atualíssimo da Venezuela que não permite enganos. Portanto, a análise ponderada do conceito, seu contexto no mundo e aplicação é de grande valia, ou assim se espera.

CAPÍTULO 1

FEDERALISMO

1.1 Conceito, desenvolvimento histórico e cenário contemporâneo

É pedra angular desta pesquisa delimitar conceitos alvos deste estudo. É fundamental esclarecer sentidos e acepções daquilo que será aqui tratado de uma forma mais ampla.

Na mesma toada, se cumpre realizar breve digressão histórica de maneira a bem contextualizar o Federalismo no presente tempo para, a seguir, classificá-lo em seus modelos mais importantes no que se refere a esta obra.

A tentativa de apresentar um único conceito de Federalismo pode se transformar em complexo problema. Isto porque há diversas possibilidades teóricas sobre o constitucionalismo material que permeia este conceito tão caro às democracias do mundo ou, como bem explica o professor Dalmo de Abreu Dallari “tudo que foi aqui exposto pode levar a conclusão de que a noção de federalismo será sempre inevitavelmente fluida, vaga, imprecisa e, por isso mesmo, de pouca utilidade teórica e prática. Na realidade, encontra-se entre os teóricos do federalismo intensa discussão a respeito de que seja o ‘princípio federativo’, que deveria ser o ponto de partida ou o núcleo básico para se julgar se determinado estado é ou não federal, ou para avaliar se uma particularidade de organização ou funcionamento é ou não compatível com o federalismo. Assim, em consequência, não há conceituação uniforme do que seja Estado federal. Não há dúvida de que uma concepção unívoca, sem ambiguidades e com seu conteúdo e seus contornos claramente estabelecidos, facilitaria o trabalho dos teóricos. Mas o que não se pode perder de vista é que o federalismo é fenômeno político-social, vale dizer, humano, não sujeito a certeza matemáticas ou a delimitações puramente racionais e previsíveis. É absurdo, por ser contrário a natureza humana, pretender que a teoria condicione totalmente a prática. Os parâmetros teóricos são úteis, mas é preciso ter sempre em vista que o ser humano é inteligente e extremamente criativo, o que deve levar ao reconhecimento de que nenhuma verdade teórica relativa a comportamentos humanos pode ser definitiva, imutável e exclusiva. Por todos estes motivos, pode-se concluir que existe a possibilidade de uma

teorização do federalismo em que, apesar da variedade de concepções, a discussão teórica do tema é de grande utilidade, tanto para a compreensão dos fenômenos quanto para a identificação de pontos comuns e de relações entre certas práticas e determinadas consequências. Para o político bem informado, consciente e responsável, essa discussão teórica, justamente por sua riqueza, poderá dar contribuição considerável a tomada de decisões políticas”¹⁰.

Não existe aqui, portanto, a preocupação ou a intenção de criar ou oferecer conceitos perenes, fixos e definitivos sobre o federalismo. A intenção é dar espaço a algumas definições que, conforme se verá, dependem de análise casuística.

Há tentativas menos ou mais acertadas de atribuição de características gerais, mesmo em obras cujo caráter prático seja mais acentuado¹¹. Estas acabam por tocar alguns pontos semelhantes aos que se abordará na presente.

¹⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O estado federal*. São Paulo: Ática, 1986.

¹¹ LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 16ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012. “As características comuns das federações são:

- a) descentralização política: a própria Constituição prevê núcleos de poder político, concedendo autonomia para os referidos entes;
- b) repartição de competência: garante a autonomia entre os entes federativos e, assim, o equilíbrio da federação;
- c) constituição rígida como base jurídica: fundamental a existência de uma constituição rígida no sentido de garantir a distribuição de competências entre os entes autônomos, surgindo, então, uma verdadeira estabilidade institucional;
- d) inexistência do direito de secessão: não se permite, uma vez criado o pacto federativo, o direito de separação, de retirada. Tanto é que, só a título de exemplo, no Brasil, a CF/88 estabeleceu em seu art. 34, I, que a tentativa de retirada ensejará a decretação da intervenção federal no Estado “rebelante”. Eis o princípio da indissolubilidade do vínculo federativo, lembrando, inclusive, que a forma federativa de Estado é um dos limites materiais ao poder de emenda, na medida em que, de acordo com o art. 60, § 4.º, I, não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado;
- e) soberania do Estado federal: a partir do momento que os Estados ingressam na Federação perdem soberania, passando a ser autônomos. Os entes federativos são, portanto, autônomos entre si, de acordo com as regras constitucionalmente previstas, nos limites de sua competência; a soberania, por seu turno, é característica do todo, do “país”, do Estado federal, no caso do Brasil, tanto é que aparece como fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1.º, I, CF/88). Conforme alertamos no item 4.7, dentro do conceito de supranacionalidade, hoje se fala em flexibilização da ideia clássica de soberania;
- f) intervenção: diante de situações de crise, o processo interventivo surge como instrumento para assegurar o equilíbrio federativo e, assim, a manutenção da Federação;
- g) auto-organização dos Estados-membros: através da elaboração das constituições estaduais (vide art. 25 da CF/88);
- h) órgão representativo dos Estados-membros: no Brasil, de acordo com o art. 46, a representação dá-se através do Senado Federal; J guardião da Constituição: no Brasil, o STF;
- i) repartição de receitas: assegura o equilíbrio entre os entes federativos (arts. 157 a 159).”

Os professores Rui de Britto Álvares Affonso e Pedro Luís Barros Silva¹² ensinam que o federalismo é uma forma de organização territorial do poder, de articulação do poder central com os poderes regional e local, em busca de um conjunto de complexas alianças, na pactuação de valores e interesses entre atores político. A simetria entre os entes parece ser o valor a ser alcançado.

Loewenstein entende que o federalismo “constitui uma forma de divisão espacial e de controle vertical do poder público. A divisão ocorre a partir da existência de diversos núcleos políticos, sendo um deles de caráter central, que edita normas aplicáveis em todo o território nacional, e os demais de caráter local, cujas normas e ações ficam circunscritas a suas próprias regiões do Estado parte. Cada centro de poder constitui um ente federado, com capacidade de auto-organização e com atribuições delineadas na Constituição. A distribuição espacial de poder entre os entes federados permite a realização de um controle político mútuo, que, pela existência de um ente central e de entes parciais, pode ser denominado vertical”¹³.

Deriva deste conceito o entendimento de Kelsen, para quem o “Estado Federal contém o ordenamento jurídico total, o ordenamento jurídico central e ordenamento jurídico parcial. O Estado Federal, a comunidade jurídica total, compreende a Federação, que é a comunidade jurídica central, e os Estados-membros, que formam comunidades jurídicas parciais”¹⁴.

Esta são definições genéricas, mas acuradas o suficiente para aplicar a boa parte das federações ou ao menos satisfatória o bastante para os fins desta obra.

No moldes propostos pelo federalismo enquanto conceito, deve haver sujeito de direito internacional público, o Estado Federal, que é soberano, e os Estados-Membros, a quem podem ser atribuídas diversas nomenclaturas, compondo-se essencialmente das regiões que formam um país e que possuam, ou devam possuir, uma autonomia

¹² AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luis Barros. *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995.

¹³ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Tradução de Alfredo Galleno Anabitarte. 2ª edição. Barcelona: Editora Ariel, 1986.

¹⁴ KELSEN, Hans *apud* HORTA, Raul Machado. *Repartição de competências na Constituição Federal de 1988*. Revista Trimestral de Direito Público nº 2. Malheiros, 1993.

constitucional de direito público interno para formar a Federação, sem, no entanto, confundir-se com ela¹⁵.

A origem da palavra federação é o termo advindo do latim *foederatio*¹⁶. A melhor relação histórica do uso do vocábulo que remeta ao tradicional manejo moderno remonta ao Império Romano, que utilizava a expressão *foedus*¹⁷. Esta tinha função no estabelecimento de pactos com os povos bárbaros, mesmo que os objetivos de cada parte envolvida nestes pactos fossem diferentes, daí a origem do sentido da palavra federalismo. O *foedus* tem como princípios a voluntariedade de consentimento, a cooperação e coparticipação, onde seus pactuantes mantinham seus direitos e identidades originários¹⁸.

A análise das aplicações concretas do federalismo no mundo desvela um cenário quase caótico, de total e completa diversidade. Há estados federais com organizações das mais diferentes possíveis porque os arranjos institucionais que se apresentam nestes países são variados.

Há federações, por exemplo, com alta concentração de poder no governo central – ou federal. Há outras, algumas supostas nações federativas ou que poderiam ser assim classificadas dadas suas características, como a Espanha (inobstante o que já foi exposto a seu respeito, sua opção pelo modelo regional), África do Sul e Índia sequer utilizam o termo “governo federal”, preferindo “Estado” no caso da Espanha, “governo nacional” na África do Sul e “governo da União” na Índia¹⁹. Há debate acerca da caracterização da Espanha como país federativo, já superficialmente abordado e que ainda será mais aprofundado em sede de estudo de direito comparado.

Por outro lado, há exemplos de federações com alto grau de descentralização, algumas com mais de oitenta regiões com um certo poder autônomo enquanto ligadas a

¹⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Federalismo e competências ambientais no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2015.

¹⁶ SILVA, Oscar Joseph de Plácido e. *Vocabulário jurídico*. Vol. II. 12ª ed. Rio de Janeiro: Forense. 1993.

¹⁷ RIKER, William H. *Federalism* in GREESTEIN, Fred; POLSBY, Nelson. *Handbook of Political Science*. Massachusetts: Addison Wesley Publishing Company, 1975, 5 vol. “Remetendo a um acordo mútuo entre as partes, pautado na confiança”.

¹⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Federalismo e competências ambientais no Brasil*. Op. Cit., p. 10.

¹⁹ ANDERSON, George. *Federalismo. Uma introdução*. Rio de Janeiro, 2009.

um governo central, sendo os Estados Unidos da América o exemplo mais conhecido, com seus cinquenta estados federados.

Este é um país que interessa bastante ao estudo aqui proposto. É das federações mais antigas do mundo e, portanto, já foi testado através do tempo. Schwartz afirmava que o país vivia ao abrigo de um “princípio sob o qual os governos gerais e regionais são coordenados e independentes em suas respectivas esferas. A Constituição estabelece uma associação em que os poderes são divididos entre um governo que em certas matérias é independente dos governos dos estados associados e, por outro lado, governos estaduais que em certas matérias são, por sua vez, independentes do governo geral”²⁰.

É uma federação que foi constituída inicialmente como uma confederação, sistema que, em breve síntese – será tratado com maiores detalhes mais à frente -, atribui praticamente plenos poderes, notadamente soberania às *so called* unidades territoriais, restando ao governo central um papel quase figurativo na organização institucional. Esta forma acabou se provando um desafio à ordem e coesão destas unidades, no caso, estados. Sob este prisma da confederação, é possível perceber algumas nações autodeclaradas federativas com grandes características de confederação.

O caso que mais salta aos olhos talvez seja o dos Emirados Árabes Unidos ou até mesmo da União Europeia, com suas propriedades de federação e de confederação. Aliás, vale um rápido vislumbre sobre a formação dessa diferente arrumação territorial pretendida pela União Europeia em que há verdadeira relativização das soberanias nacionais, aparentemente em declínio no momento de sua formação.

Há uma corrente que afirma que as noções de soberania nacional absolutas caíram ou perderam força em razão de uma suposta interdependência internacional, tratando a noção de estados-nações como um mito que daria lugar a uma realidade de políticas quase que universalmente multiétnicas, proporcionado por esse período pós-moderno que permitiu novos conceitos de ordem político-espacial-territorial. Dentro desta ótica, a União Europeia seria a primeira grande expressão desta nova forma de se pensar essa transformação, motivada pelas experiências práticas históricas na revisão de suas noções

²⁰ SCHWARTZ, Bernard. *O federalismo norte-americano atual*. Tradução de Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 1984.

de estado e soberania e pelos desastres advindos das soberanias nacionais ilimitadas que ocorreram ao longo do século XX²¹.

Com todo este detalhamento, o que se busca demonstrar é que cada país possui atributos muito peculiares no que diz respeito às suas “espécies” de federação, tornando impossível a definição precisa do termo ao se avançar demais sobre as aplicações práticas. Muitos países federativos são bastante centralizados em um governo hegemônico. Alguns, sob critérios rigorosos, seriam prontamente taxados como Estados unitários, tamanha a força exercida sobre as unidades ditas autônomas.

Há, ainda, países que não utilizam o termo por motivos históricos, como já foi mencionado o caso da Espanha, da Indonésia e da África do Sul. As motivações são próprias para tanto. A Espanha, por exemplo, está bastante alerta diante das recentes manobras políticas separatistas de suas regiões, e pode temer que uma cisão decorra da interpretação do termo “federação”, ferindo sua unidade nacional. A Indonésia repudia o termo por ter lutado contra os holandeses federalistas. Já a África do Sul, por conta do *apartheid*. São exemplos de nações que, ainda que adotem o sistema – ou algo muito próximo a ele, dificilmente adotarão o termo. É um panorama geral que exhibe, sem deixar dúvidas, a complexidade e dificuldade da definição científica precisa do vocábulo²².

O mundo conta hoje com vinte e oito nações organizadas federativamente ou que assim se consideram²³. Este número representa aproximadamente quarenta por cento da população mundial, sem levar em conta os países em pós-guerra que optaram por essa forma de Estado, mas que passam por período de consolidação, como o Iraque, a República Democrática do Congo e o Sudão.

Portanto, como estabelecer conceito único ou sintético de Federalismo quando a realidade concreta do mundo exhibe federações, supostamente fiéis ao termo, tão díspares como Brasil, Austrália e Índia, para mencionar alguns? A solução viável é determinar um núcleo bastante enxuto de valores e parâmetros que possam determiná-lo.

²¹ ELAZAR, Daniel Judah. *Exploring federalism*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987.

²² ANDERSON, George. *Federalismo. Uma introdução*. Op. Cit., p. 17

²³ *Idem. Ibidem.*

Dentro dessa solução, há alguns atributos que quando reunidos em um só Estado tem o condão de caracterizá-lo, de maneira geral, como federal. Os seus elementos mais evidentes são a repartição constitucional de competências e de rendas, a possibilidade de auto-organização dos entes políticos, a indissolubilidade do vínculo, a participação da vontade das ordens parciais na elaboração da norma geral e a existência de um tribunal constitucional²⁴.

O pré-requisito essencial talvez a todos estes é que se trate de uma democracia e um Estado de Direito, já que governos ditatoriais não abrem espaço para a autonomia que requer o federalismo.

Ultrapassada essa quase obviedade, o atributo mais importante das federações talvez seja que o Estado em análise possua duas instâncias governamentais distintas, cada uma com competência própria, sendo uma mais local e outra com funções mais gerais, que se ampliam e se aplicam sobre todo o território. Importante ainda frisar que cada uma destas instâncias possua gestão eleitoral própria e relação direta com o eleitorado. A denominação destas instâncias que formam a federação varia bastante, não tendo maiores importâncias para a definição de um conceito, sendo mero acessório. É a chamada repartição constitucional de competências e de rendas²⁵.

O Brasil, por exemplo, ao lado da Austrália, Índia, México e Estados Unidos as nomeia já em sua constituição, de estados. A Suíça, caso único, se refere a estes como cantões. A Bélgica e a Rússia têm peculiaridades que valem a menção neste sentido, porque utilizam termos variados para estas unidades. A primeira possui tanto regiões como comunidades, que se assemelham sem ser exatamente as comunidades autônomas espanholas. Já a Rússia é ainda mais numerosa em seus termos para definir

²⁴ ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

²⁵ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Op. Cit., p. 356. “Ningún Estado federal puede funcionar sin una constitución escrita, esta es la encarnación del contrato sobre la ‘alianza eterna’. Por medio de este pacto, los Estados miembros, hasta entonces soberanos, prescinden de ciertos derechos inherentes a su soberanía en favor del Estado central, siendo compensados al estar protegida su existencia por todos los otros miembros y gozar de las ventajas que se derivan de la vinculación a una comunidad estatal mayor. La organización federal se basa en la idea de que la constitución federal establece un compromiso entre los intereses de la unidad nacional y de la autonomía regional, creando por medio de la comprensión racional un equilibrio duradero y beneficioso para todos los participantes”.

essencialmente o que se chama aqui de instâncias governamentais: regiões, repúblicas, áreas autônomas, territórios e cidades federais.

É esta repartição constitucional de competências e rendas o núcleo essencial do pacto federativo. Por estar normativamente incluído no corpo da lei fundamental que cria o ordenamento jurídico do Estado, mantém-se preservado o balanceamento de faculdades entre os membros da Federação e mesmo a autonomia das unidades territoriais, aspecto essencial. Por isso se afirma que o fundamento jurídico do Estado Federal é a *lex fundamentalis* do ordenamento, a Constituição Federal.

Esta divisão de competências que pode variar para cada Estado, atribuindo maiores ou menores liberdades para cada unidade territorial, de acordo com as matérias que lhes são reservadas na Constituição.

É imperativo que haja, para os estados, espaço exclusivo na lei, alheio a quaisquer indevidas tentativas de intervenções pelo governo central, o mesmo podendo ser afirmado a respeito da divisão das receitas, garantidor da aludida autonomia.

Outra característica mencionada é a possibilidade dos estados se auto organizarem, que pode se traduzir na absolutamente fundamental autonomia constituinte e legislativa. Quanto a primeira, insta frisar que o conceito de federalismo aqui retratado passa por esta característica fundamental, a capacidade dos estados formularem suas próprias leis, através de uma constituição estadual. Claro que seus elementos estruturantes de governo se submetem às diretrizes da Constituição Federal. Assim, a criação da Lei Maior dos estados possui limitações que vão além das limitações naturais do poder constituinte originário federal. Deve seguir a linha do Estado federal em que estiver inserida, notadamente quanto a forma republicana, a eletividade, os direitos fundamentais do cidadão, o processo legislativo, entre outros advindos do modelo estatal da Constituição Federal, conforme a forma de governo e a dinâmica entre governantes e governados que inspira a Constituição Federal²⁶. A autonomia legislativa, similar, também está submetida à Constituição Federal devendo seguir a forma proposta nacionalmente. Percebe-se claramente que estas autonomias não são absolutas mas são

²⁶ GONZALEZ, Douglas Camarinha. *Conflitos federativos e interpretação constitucional*. São Paulo: Biblioteca 24 horas, 2017.

essenciais enquanto características do federalismo que aqui se alude. Toda autonomia deriva diretamente da Constituição, não submetendo unidades territoriais ao poder central para além do que conste naquele texto.

Outro atributo requer uma análise ligeiramente mais íntima do ordenamento constitucional de cada país, já que estabelece que um estado federado precisa fixar partes imutáveis em seu texto constitucional, impedindo alterações casuísticas pelo governo central, de forma isolada²⁷.

Em outras palavras, o governo federal, para utilizar desta expressão um tanto genérica, não pode, de forma isolada, alterar toda as partes da Constituição sem a participação dos demais entes federativos. É característica que obstaculiza possível atuação arbitrária. Kelsen defende tal característica com sua assertiva acerca da obrigação de existência de uma Constituição cujo ordenamento estabeleça leis que se estendam ao território comum, bem como outras Constituições locais que exibam regras que se apliquem unicamente a si mesmos²⁸.

Desta maneira, temas de maior vulto ou interesse e impacto regional seriam tratados em conjunto por todos os entes federativos e não unicamente pelo governo federal.

Característica essencial é, conforme já dito, a indissolubilidade do vínculo federativo. Esta deve ser um único poder, exclusivo e supremo, não comportando divisões e separações territoriais. A Constituição deve prever elementos de salvaguarda a manutenção ílibada do território.

Persistindo nesta mesma perspectiva, é fundamental que a legislação constitucional ou infraconstitucional permita às demais instâncias governamentais participação no próprio governo federal, através de seus órgãos e instituições.

²⁷ ANDERSON, George. *Federalismo. Uma introdução*. Op. Cit., p. 19.

²⁸ KELSEN, Hans. *Teoria general del derecho y del estado*. Tradução de Eduardo Garcia Maynes. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1983.

Por último, trata-se de característica fundamental do federalismo que haja um tribunal constitucional para garantir a supremacia da Constituição, a divisão de competências federais e todos os conflitos que surgirem daí. Trata-se da melhor maneira encontrada para, através do Estado Democrático de Direito efetivar a manutenção do pacto federativo.

Assim, manejando estes poucos parâmetros, é possível determinar um conceito e suas características mais essenciais, ainda que vá além do desejado. Há diversos autores que perseguem este mesmo fim, determinar a natureza específica deste arranjo²⁹, mas

²⁹ Cfr. BERNARDES, Wilba Lucia Maia. *Federação e federalismo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 26. “Se a primeira concretização dos ideais do federalismo ocorreu nos Estados Unidos, não é menos certo que, quando da sua implementação, não houve uma preocupação genuína na definição da natureza específica dessa união política. A construção doutrinária norte-americana, vinculada, inicialmente, aos autores John Jay, James Madison e Alexander Hamilton da obra *O Federalista*, não é no sentido de produzir uma teorização do federalismo, em razão, principalmente, do caráter pragmático que orientou seus elaboradores. Na Europa, podemos dizer que a implementação do ideal federalista teve, talvez, maiores obstáculos a transpor, pois necessitava romper com as tradições milenares de um Estado absolutista, já com a feição de um Estado nacional poderoso. Assim, no continente europeu, que percebe o federalismo mais tarde, é que teremos um esforço profundo, já com o mote da experiência norte-americana de recortar teoricamente esse objeto, procurando definir sua exata natureza (assim, são arrolados os nomes de Louis Le Fur, Alexis de Tocqueville, Durand, etc). Podemos dizer que a construção jurídica doutrinária clássica sobre federalismo deve-se muito aos esforços da doutrina alemã e teve seu ápice no século XIX e no início do século XX, procurando dar o recorte jurídico ao tema. Assim, despontaram nomes, independentemente de seus ensaios terem abordagens diferentes, como de Jellinek, Laband, Seydel, Zorn, Kant e Kelsen e tantos outros. Não podemos deixar de observar que a elaboração de uma doutrina do Estado federal é também uma tentativa de reavivar a Teoria Geral do Estado, com sua feição pontuada pelo formalismo jurídico. A crítica à abordagem procedida por tais juristas, firmou-se, preponderantemente, no sentido da prevalência de um enfoque predominantemente estático e normativista na leitura do federalismo. Entretanto, partindo-se de uma redefinição dos fundamentos do Direito com a crise da Teoria Gral do Estado e o nascimento e a consolidação da Teoria da Constituição, o enfoque procedido pelas Ciências Jurídicas altera-se profundamente, amparado pela complexa concepção de refletir sobre as tensões entre o texto normativo e a realidade social. Essa mudança de postura reflete-se, também, na abordagem da temática do federalismo, que recebe um novo tratamento, com maior abertura para a realidade constitucional. Com essa nova feição, podemos cita, na doutrina estrangeira, nomes como de Karl Loewenstein (*Teoria de la constitucion*. Barcelona: Ariel, 1986); Bernard Schwartz (*O federalismo norte-americano atual*. Tradução de Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984); Pablo Lucas Verdú (*Curso de derecho político*. Madri: Tecnos, 1984. v. I, II, III e IV); Paolo Biscaretti di Ruffia (*Derecho constitucional*. Tradução de Pablo Lucas Verdú. Terceira edição Madri: Tecnos, 1987); dentre outros. No Direito brasileiro podemos nomear alguns autores que retomaram, recentemente, o tema e sob novo paradigma: Paulo Bonavides (*A constituição aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade*. São Paulo: Malheiros, 1993); Raul Machado Horta (*A autonomia dos Estados-Membros no direito constitucional*. Belo Horizonte: Estabelecimentos gráficos Santa Maria, 1964); José Alfredo de Oliveira Baracho (*Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986); Victor Nunes Leal (*Coronelismo, enxada e voto*. Segunda edição. São Paulo: Alfa-Omega, 1975); Luiz Roberto Barroso (*Direito constitucional brasileiro: o problema da federação*. Rio de Janeiro: Forense, 1982); Misabel Abreu Machado Derzi (*federalismo, Estado democrático de direito e imposto sobre consumo*. Revista da procuradoria Geral do Estado de Minas Gerais. Direito Público, Belo Horizonte, n. 1, v. 1, jan/jun. 1999); Menelick Carvalho Neto (*O requisito essencial da imparcialidade para a decisão constitucionalmente adequada de um caso concreto no paradigma constitucional de Estado Democrático de Direito*. Revista da Procuradoria Geral do Estado de Minas Gerais, Direito Público, Belo Horizonte, n. 1, v. 1, jan/jul. 1999); Carmen Lucia Antunes Rocha (*República e federação no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997); José Luiz Quadro de Magalhães (*Poder*

alguns acabam por traçar conceitos demasiados abrangentes, ao que parece. Há os que buscam defini-los enumerando princípios gerais, como autonomia, cooperação, participação, subsidiariedade, freios e contrapesos e a harmonia entre autogoverno e governo partilhado³⁰. Outros entendem de forma mais ampla o fenômeno federativo, como mecanismo estruturante da dimensão espacial e distributiva de poder político, forma efetiva e reconhecida de organizar sistematicamente o poder nos Estados territorialmente compostos³¹.

Para os fins desta obra, este conceito, apesar de largo, é também válido. É imperioso frisar que deve haver alguma autonomia de fundo constitucional para ambas esferas governamentais, o governo federal e as demais instâncias, para se autorizar o emprego do termo federação.

Com estas elaborações, já se pode entender melhor as diferentes abordagens admissíveis a este conceito, melhor esmiuçado. Trata-se da possibilidade de analisar o fenômeno federativo sob diferentes prismas, a partir de outro enfoque.

Zimmermann, por exemplo, o aborda sob um viés democrata, atribuindo ao federalismo algumas funções que lhe seriam próprias. Dentro desta ótica, seria imperativo ao governo federal, ou mesmo sua própria função democrática, aprimorar seu relacionamento com as demais unidades constitutivas e seus cidadãos através de uma melhor organização de seu poder, com sistematização adequada dos serviços que eventualmente prestar, sendo este seu escopo, a maneira de avalia-lo enquanto instituição político-jurídica³².

O desenrolar natural do aprimoramento da relação entre governo federal e Estados ou regiões é um aumento, bastante desejável dentro dessa perspectiva, do nível de tolerância com as diferenças típicas que existem e vão existir, o que contribui com o

municipal. Belo Horizonte: Del Rey, 1997); Dalmo de Abreu Dallari (*O Estado federal*. São Paulo: Ática, 1986)”.
³⁰ HARBO, Florentina. *Towards a european federation? The EU in light of comparative federalism*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2005.

³¹ OLIVEIRA, Ricardo Victalino de. *Federalismo assimétrico brasileiro*. Belo Horizonte. Editora Arraes, 2012.

³² ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

desenvolvimento das sociedades livres³³. É uma tolerância típica do Estados democráticos, que os distância dos arroubos autoritários das ditaduras, com sua incapacidade de conviver com a diversidade.

Sobre esta relação entre federalismo e ditadura, Dalmo de Abreu Dallari elabora valiosa explicação ao corroborar a incompatibilidade entre estas duas formas de Estado/governo, frisando que a história deixa tal incongruência óbvia, acima de qualquer dúvida, por simplesmente não haver caso de coexistência das duas no mesmo espaço e tempo. O Federalismo, uma vez surgido e estabelecido, cria um ambiente tal que impede que uma ditadura exista concomitantemente. Caso esta surja, descabe falar em federação, pois incompatível com a concentração do poder, ainda que o Estado persista se intitulado federal, conforme inclusive já se viu nesta obra. Uma vez concentrado o poder no governo federal, ou central, não há mais federalismo, mas talvez o Estado unitário que se verá adiante. É o exemplo, segundo Dalari, da Alemanha com a ascensão de Hitler, do Brasil com a ditadura Vargas e da Argentina de Perón³⁴.

Esta diversidade é captada pelo senso federativo-democrático. As extravagantes exigências locais tornam-se suportáveis pela estrutura institucional federal vigente. De forma a tornar mais harmoniosa esta interação federativa, cogente se faz que se aborde constantemente estas necessidades regionais, muito especialmente através da delegação de poderes e divisão justa de competências.

Esta atenção ao poder local, à liberdade de cada povo se autodenominar, através de sua autonomia constituinte e legislativa, ainda que inserido sob a manta de um governo federal, de manter suas próprias decisões no que lhe disser respeito, assegurar o respeito aos seus costumes, história e até mesmo tradição política é o que mantém o pacto federativo coeso, justo e valorizado.

³³ VILLADANGOS, Maria Esther Seijas. *Asymmetry as an element of federalism: a theoretical speculation fifty years later. Readdress the spanish case in* BASAGUREN, Alberto López; SAN-EPIFANIO, Leire Escajedo. *The ways of federalism in western countries and the horizons of territorial autonomy in Spain*. Berlín: Springer, 2012, Vol. II.

³⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado federal*. São Paulo: Ática, 1986.

Ainda assim, há uma contundente crítica de Baracho³⁵ alertando para possível exacerbação dessa autonomia das regiões. Ele afirma que há que se ter cuidado para não acabar se promovendo a ruptura definitiva dos entes, ao contrário do que se pretende. Se a análise axiológica do pacto federativo se detiver unicamente, segundo este autor, à liberdade de se governar, legislar, administrar e organizar é certo que a união com os demais entes estará em perigo. Para ele, há que se ter parcimônia e cautela ao não se atribuir a esses valores excessiva dedicação, ainda que se deva sempre tê-los em mente. Do que é possível verificar nesta pesquisa, trata-se de alerta válido, contudo anacrônico, uma vez que excesso de autonomia dos estados-membros é algo que não se vê atualmente no Brasil.

Da mesma maneira, segundo este respeitável autor, há que se observar que não se alimente, através da valorização única ou excessiva das liberdades, profundas desigualdades materiais ou econômicas entre os entes. Há que sempre se buscar a manutenção de algum elemento de coesão, evitando disparidades que contribuam para a corrosão do elo, muitas vezes um tanto frágil, que os conecta.

Bercovici, nesta seara, defende haver uma tentativa do Estado Social moderno de promover uma espécie de igualdade material, ultrapassando os limites da igualdade formal traduzida apenas na letra da lei, mas utilizando e fabricando a própria lei para tanto. Ele assegura ser este o alvo de um Estado Social federativo, uma igualdade que preserve e resguarde as liberdades. Se atingido este objetivo, haveria então uma espécie de federalismo bastante harmônico e equilibrado.

A Federação se fortaleceu com o Estado Social propagado no século XX. Importante lembrar da lição de Streck e Morais³⁶ quando apontam que o Estado de bem-estar social, um desenrolar do Estado Social surgido pouco antes, teve sua inscrição constitucional originariamente sido concretizada já em meados do século XX, por volta de 1920, segundo o que atestam os exemplos do México e da República de Weimar em 1919, mas cresceu efetivamente, de forma consolidada, se transformando em realidade concreta por conta das políticas públicas adotadas como consequência da Primeira Guerra

³⁵ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

³⁶ STRECK, Lenio Luiz e MORAIS, José Luiz Bolzan de. *Ciência política e teoria do estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

Mundial. A partir daí vieram a reboque o *New Deal*, plano econômico elaborado por Franklin D. Roosevelt para resgatar os Estados Unidos da América da crise econômica de 1929, o keynesianismo e a postura inglesa, logo a seguir à Segunda Guerra, no que se refere às suas políticas sociais.

Estes três exemplos, segundo estes autores, seriam suficientes para demonstrar a pujança desta nova forma de atuação estatal, o *Welfare State*. Eles seguem para detalhar que o Estado tomaria as rédeas da produção e distribuição dos bens manufaturados, se tornando protagonista da indústria bélica e alimentícia, com o advento da Primeira Grande Guerra. A Depressão, crise americana de 1929, também tinha por mote o aumento do endividamento estatal como lubrificante da máquina de geração de empregos e elevação/manutenção do padrão de vida americano. Já por volta dos anos 40, a intervenção agressiva do Estado na economia se torna prática comum, deixando o legado de que o Estado deve sempre agir para proteger seus cidadãos contra o que chamam de “dependências de curta ou longa duração”³⁷.

É importante abordar tal tema para chegar ao federalismo de cooperação, que será tratado logo mais. Por enquanto, para que se possa compreendê-lo melhor, caminhar com a história a partir do surgimento do Estado Social através das Constituições que romperam com a tradição até então, se expandindo para campos que outrora se quedavam intocáveis para o Direito Constitucional³⁸.

Não é muito complexo analisar as Constituições de tradição liberal, especialmente as de origem anglo-saxã, e perceber que seu objetivo não é tocar cada aspecto político, social, muito menos da esfera privada de cada cidadão. Seu objetivo é traçar linhas gerais do governo, organizar seus poderes, delinear princípios gerais e estabelecer os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos que não poderiam ser atacados por qualquer governo.

³⁷ *Idem. Ibidem*

³⁸ Cfr. HORTA, Raul Machado. *Estudo de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. São as “constituições expansivas” que aqui se faz alusão. Refletem a sanha estatal por controle nas mais diversas áreas, em oposição às de inclinação liberal (no sentido luso-brasileiro).

O Estado Social, contudo, inovou e produziu nova concepção. Julgou que o Estado precisava atuar mais fortemente para fornecer à sociedade elementos básicos (ou, muitas vezes nem tão básicos) para seu melhor desenvolvimento. Cria que seria responsabilidade de todos cuidar especialmente dos mais vulneráveis, notadamente pelas mãos da *intelligentsia* estatal, que, para tanto, necessitava de forças, direitos e deveres, oriundas de uma Constituição mais robusta.

A partir desta nova concepção de interferência estatal, o Estado adquire mesmo esta autorização constitucional para tanto. Mais do que isso, torna-se seu dever e obrigação atuar em diversas áreas, seja na economia, na política ou em aspectos que toquem mais especificamente ao desenvolvimento social.

É o Estado maior, mais forte, atuando para dar aos cidadãos o que não obtiverem por suas próprias forças, por qualquer motivo que seja. Esse é, essencialmente, o papel do Estado Social surgido.

Desponta desta noção de que a Constituição seria o instrumento último e quase infalível na luta contra as desigualdades o ambiente que gerou o Estado de Bem-Estar Social já aqui descrito. Como o Estado trouxe para si o papel de agente principal da modificação social, de protagonista da inclusão dos desfavorecidos, gerou na sociedade a expectativa de cada vez mais e melhores mudanças, o que exigiria o cumprimento de ainda mais deveres pelo Estado e uma conseqüente entrega também maior de direitos pelos cidadãos, o que não seria ruim, a princípio. O Estado finalmente poria em prática uma realidade sempre desenhada em plataformas político-eleitorais, a democracia justa, em que os direitos fundamentais são todos respeitados e os deveres do Estado fielmente cumpridos³⁹.

³⁹ BARCELLOS, Ana Paula de. *Controle social, informação e estado federal: a interpretação das competências político-administrativas comuns*, in *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Coordenação de Cláudio Pereira de Souza Neto, Daniel Sarmiento e Gustavo Binenbojm. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

E de fato aconteceram mudanças, algumas bastante substanciais, em diversos países que adotaram tal modelo, em especial na Europa continental, que seguiram exigindo mais mudanças dentro deste novo desenho constitucional mais largo⁴⁰.

O Brasil traz já na sua Carta de 1934 o primeiro modelo de Constituição sob o modelo social. É realmente legislação constitucional farta, expansiva, extensa e que influenciou todas as demais.

Luís Roberto Barroso, atualmente Ministro do Supremo Tribunal Federal brasileiro, o Tribunal Constitucional desta nação, defende que surge aí no Brasil o já aludido federalismo de cooperação. Ele afirma que a Constituição de 1934, inauguradora de nova fase do federalismo brasileiro, assim foi redigida influenciada pelo contexto nacional da época. Havia, conforme já foi tratado em linhas gerais nesta pesquisa, a aludida e perigosa ao pacto federativo disparidade muito grande entre os entes federativos brasileiros. Enquanto alguns Estados prosperavam muito, outros encolhiam, aumentando com isso um risco à unidade federativa. Isto sensibilizou o constituinte que, aliado à desconfiança com relação ao sistema eleitoral vigente, avocou para si maiores poderes como forma de tornar o sistema mais justo⁴¹.

Importante trazer à baila que esta apreensão sobreviveu até a elaboração da vigente Carta Magna brasileira de 1988. Sobreira Filho e Beçak trazem a preocupação de Ulysses Guimarães, célebre constituinte nacional, com o desenvolvimento paralelo das regiões Norte e Nordeste do Brasil na comparação com as regiões Sul e Sudeste, temendo que maiores disparidades pudessem prejudicar o pacto federativo. Em um país de proporções continentais, é alerta que encontrou ouvidos abertos e, assim, também a Constituição de 1988 se fez extensa⁴² como maneira de, através de legislação, aplinar senão toda, parte desta desigualdade.

⁴⁰ LOPES, José Reinaldo Lima. *Direito e transformação social: ensaio interdisciplinar das mudanças no direito*. Belo Horizonte: Nova Alvorada, 1997.

⁴¹ BARROSO, Luís Roberto. *Direito constitucional brasileiro: o problema da federação*. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

⁴² SOBREIRA FILHO, Enoque Feitosa e BEÇAK, Rubens. *Hermenêutica jurídica*. Florianópolis: CONPEDI, 2015, p. 77

Este, em linhas gerais, é o citado federalismo cooperativo. Das diferenças regionais surge uma suposta cooperação na deliberação de atuação do governo federal que agora precisa fazer caber em suas atividades todas as demandas dos diferentes entes⁴³. Há, em tese, uma espécie de aproximação federativa entre as unidades.

Desta forma, o Estado federal ganharia legitimidade perante a sociedade, que o enxergaria como artífice do equilíbrio e harmonia entre as disparidades regionais. Seu papel deixa de ser aquele definido pelo Estado liberal de outrora, do *laissez faire*, mas de uma atuação marcante, presença forte na vida cotidiana do cidadão. Ao se libertar dos princípios liberais, imediatamente se altera o objetivo rumo a outro ideal. Busca-se com muito mais afinco a igualdade e aplainamento socioeconômico⁴⁴ do que as liberdades antes perseguidas.

O cenário ficou desenhado exatamente assim, o governo federal buscando aproximação maior com os governos regionais, o que se traduzia em maior legitimidade para propor as mudanças necessárias afim de reduzir as desigualdades que ameaçavam um pacto federativo harmônico.

Esta nova preocupação em promover igualdade respeitando liberdades, acaba por criar este arranjo do Estado socialdemocrata, em um desenrolar já abordado superficialmente por Daniel Elazar⁴⁵. É que houve, e há, a necessidade de acertos federativos diferentes como forma de fazer cumprir os direitos sociais já previstos na Constituição, não podendo o Estado, ou o governo federal, se manter inerte por detrás de uma suposta e já ultrapassada isenção federativa. À União é exigida uma participação cada vez maior na realização prática do que estabelece em teoria, em sua Carta Magna.

⁴³ FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Litígio constitucional entre estados-membros e a competência do STF* in *Revista de Direito Administrativo*, nº 194, out/dez de 1993. Rio de Janeiro.

⁴⁴ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e Federação no Brasil: Traços Constitucionais da Organização Política Brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996; ALVES, José Augusto Lindgren. *Os Direitos Humanos como Tema Global*. São Paulo: Perspectiva, 2007; SILVA, Enio Moraes da. *O Estado Democrático de Direito* in *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 42, nº 167, jul/set de 2005

⁴⁵ ELAZAR, Daniel Judah. *Exploring Federalism*. Op. Cit., p. 08.

É este o desenho ideal de autores como Horn⁴⁶ e Zimmermann⁴⁷. Uma vez que o Estado federal abre portas e se dispõe a hospedar este relacionamento bastante íntimo entre a democracia, ou essencialmente as liberdades, e esta tentativa cada vez mais franca de se eliminar desigualdades, seria ele, o federalismo, o fio condutor da transformação social aludida ao longo dos tempos por socialdemocratas. Claro que há críticas ao modelo, mas estas serão abordadas ao longo da pesquisa.

Não se pode perder de vista, para esta conclusão, todo o traçado apontado por autores como Del Vecchio quando afirmam que o Estado é uma espécie do gênero sociedade, que pode se organizar, em tese, da maneira que melhor lhe aprouver. Ao escolher esta forma, se conclui ser esta a melhor maneira, por ser a escolhida, de preterir o bem comum, considerando ser este o valor perseguido.

Já é considerado ponto incontroverso na Ciência Política a característica humana de buscar a integração com outros indivíduos em organizações das mais diversas, muitas vezes de forma natural, orgânica. A família é o primeiro dos laços que une um homem a outro e torna obrigatório o convívio “social”. Há sempre uma opção pela vida em comum, obviamente perfeita enquanto forma objetiva de união espiritual. O Estado seria apenas mais uma dessas espécies do gênero sociedade⁴⁸ cujo condão é dar as melhores condições de convivência entre os homens.

Certamente estas tais melhores condições vão variar de acordo com as necessidades e exigências do homem naquele espaço e naquele determinado tempo. As variações de *modus*, portanto, serão incontáveis. Ainda, se for considerado que os nichos sociais, cada célula que compõe a sociedade possui valores próprios que gostaria de ver observados pela coletividade e para tanto exerce pressão e influência, torna-se incontornável a conclusão de ser o Estado um receptor e caixa de ressonância de todos estes fatores, valores e princípios, um produto mesmo, resultado de todas estas tensões⁴⁹.

⁴⁶ HORN, Hans-Rudolf. *Aspectos sociales intrínsecos del derecho contemporáneo* in *Cuestiones constitucionales*. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, nº 05, 2001.

⁴⁷ ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. Op. Cit., p. 41.

⁴⁸ DEL VECCHIO, Giorgio. *Teoria do Estado* – Tradução de Antônio Pinto de Carvalho. São Paulo: Saraiva, 1957.

⁴⁹ PARGA, Milagros Otero. *Valores constitucionales, introducción a la filosofía del derecho: axiología jurídica*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, 1999.

Sobre esta característica do Estado de receptor e difusor de valores e princípios enquanto mecanismo apto a oferecer soluções, é valiosa a lição de Habermas, quando entende que a sociedade se organiza de múltiplas formas, seja através de movimentos, de associações ou organizações, mas, sem importar a forma, está sempre captando e percebendo as dificuldades coletivas por meio das próprias individualidades e observações sociais e, sopesando com seus valores e princípios, exerce influência sobre o poder público para que este altere e corrija eventuais incompatibilidades e problemas sociais⁵⁰.

Ainda que se altere a maneira como a sociedade se organiza de acordo com interesses histórico-espaciais, o federalismo pode ser abordado como fenômeno político-social, sob a perspectiva do Estado como uma opção da sociedade de se organizar politicamente para promover o melhor desenvolvimento de todos, uma vez que, segundo lição de Dallari, toda sociedade é construída a partir de uma coletividade de sujeito unidos por um desígnio através de um arranjo próprio que envolva, claro, um poder sobre os demais⁵¹.

É essa característica do Estado federal de abrigar e acomodar visões axiológicas bastante heterogêneas de mundo, ou mesmo demandas concretas, que faz dele valioso para sistematizar e organizar as relações entre os indivíduos políticos. A pluralidade de qualquer natureza faz parte da própria natureza do federalismo, que deve evoluir para permiti-las mantendo o elo que porventura una seus entes⁵².

Fica a conclusão do federalismo, sopesadas estas abordagens e conceitos, como porta voz da vontade comum de, apesar das diferenças, estar unido em um só corpo político, dadas as imensas vantagens de tal condição. Cabe ao professor Jorge Xifras Heras elucidar a base moral do Estado federal, desvelando ser a virtude da generosidade o alicerce sobre o qual repousa todo este edifício institucional. Podendo optar pelo particularismo, o federalismo escolhe o pluralismo, a vida em convívio social,

⁵⁰ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Tradução de Flávio Beno Siebneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

⁵¹ Cfr. DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. Op. Cit., p. 20

⁵² Cfr. ELAZAR, Daniel Judah. *Exploring federalism*. Op. Cit., p. 12.

cooperando para aceitar e ser aceito em suas diferenças na mesma medida em que se mantém ligados em prol do benefício coletivo⁵³.

Seu pluralismo é norteado por alguns princípios que visam estruturar essa inclinação de maneira a fazê-lo caber na democracia de forma concreta, institucionalizada. Busca ainda obstacularizar eventuais tentativas de extrapolação de poder governamental, protegendo os direitos fundamentais e liberdades individuais.

Os valores são os de integração, autodeterminação, tolerância e participação, que tornam fácil compreender a ligação do federalismo com uma sociedade idealmente democrática e libertária⁵⁴.

Como breve desenho do desenvolvimento conceitual sob diferentes perspectivas e enfoques, esta sucinta explicação parece ser suficiente para o prosseguimento da pesquisa, que tem propósitos que vão além. A complexa abordagem cessa diante desta obra que não se propõe a exaurir o tema. O objetivo, ao contrário, é demonstrar a complexidade do termo, aparentemente simples.

Cabe então, por fim, o esclarecimento propedêutico relativo aos termos federalismo, federação e Estado federal, que serão, para os fins desta pesquisa, abordados como semelhantes, muito embora seja sabido que não possuem correspondência exata⁵⁵.

Conforme exposto, são diversas as aplicações e conceitos de federalismo utilizados por cada nação que assim se define, havendo algumas que o são sem carregarem o rótulo e até algumas em que o rótulo é bastante questionável. O fato é que cada federação é singular, única na aplicação da definição - um tanto aberta, como exposto. O que interessa a essa pesquisa a partir deste momento é entender como este conceito e/ou aplicações deste conceito evoluíram historicamente até chegar ao presente momento, ainda que este caminho tenha se mostrado alguma coisa confusa.

⁵³ HERAS, Jorge Xifras. *Curso de derecho constitucional*. Tomo II. Barcelona: Bosch, 1962.

⁵⁴ BURGESS, Michael e GAGNON, Alain Gustave. *Comparative federalism and federation*. Toronto: University of Toronto Press, 1993.

⁵⁵ Cfr. FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Curso de direito constitucional, vol. I: teoria da constituição; as constituições do Brasil*, Rio de Janeiro, Revista Forense, 1948: “O federalismo é matéria incluída na Ciência Política; a Federação se relaciona de preferência com a Teoria do Estado, e apresenta o fato; o Estado federal diz respeito propriamente ao Direito Constitucional, e oferece a norma”.

A busca histórica mostra que, ainda que seja sempre bastante arriscado afiançar assertivas muito específicas sobre este tema, o federalismo surge como opção natural para reunir em um só Estado, sob uma só bandeira, povos que estavam separados, mas que mantinham laços em comum. Locke já havia falado em poder de guerra e paz⁵⁶ muito antes do federalismo se concretizar como forma de Estado.

A própria etimologia da palavra, *foedus*, produz uma espécie de combinação ou acerto político e por vezes militar em prol de algum objetivo comum parece servir para abarcar este entendimento de atribuir competências e liberdades constitucionais às unidades institucionais, aos Estados ou regiões que se unem enquanto mantendo um governo federal também soberano interna e externamente.

As primeiras noções de federalismo remontam ao cenário bastante caótico enfrentado pelo Império Romano e suas tentativas de criar ambiente de cooperação com os povos bárbaros. Para tanto, buscavam por detrás das diferenças o liame que os uniria de maneira perene.

A própria Suíça passou por este processo, ainda no longínquo ano de 1291, a partir da celebração de acordo, pacto ou, conforme exposto, o *foedus* entre diversas regiões - no vocabulário próprio, cantões. Uniram-se Schwyz, Unterwald e Uri sob o interesse maior de proporcionar para si uma defesa mais robusta perante os ataques externos que os ameaçavam seriamente. Perceberam que sozinhos cairiam com facilidade e, como toda união federal, tiveram sucesso em enxergar por detrás das diferenças que os separavam um elo mais importante que interessava manter. O inimigo a curto prazo eram os Habsburg e esta união incentivou outros cantões, que foram seduzidos pela ideia.

Surge assim a famosa Confederação Helvética. Muita embora guarde diferenças conceituais para o federalismo, o que será explorado mais adiante, é incontestável que a ideia federalista se encontra presente e por isso é ótimo *case* de estudo sobre as origens históricas deste fenômeno tão importante e difundido no mundo moderno⁵⁷. Este pacto

⁵⁶ LOCKE, John. *Second treatise of government*. Cambridge-Indianapolis: Hackett Publishing Co. Inc., 1980.

⁵⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Federalismo e competências ambientais no Brasil*. Op. Cit., p. 7.

parece atender ao anseio dos interesses mais conflitantes, uma vez que os interesses regionais permaneceriam sob controle da região enquanto capitalizariam do Estado maior, na forma do governo federal.

Assim, mesmo que cada país possua sua história, circunstâncias e contextos que os levem a adotar o federalismo como forma de Estado, esta parece ser a linha mestre que os conduz, o norte que os guia para pacificar os conflitos ou divergências que os mantinham separados.

Como no caso da Suíça, recém referido, muitas federações surgiram deste processo de união entre diversos territórios ou regiões, antes independentes. Levadas a tanto por algum tipo de interesse comum ou por possuírem identidades semelhantes, por conta da cultura, idioma, religião, que se sobrepunha a eventuais disputas, o federalismo seria a melhor opção para o objetivo de autorizar a manutenção de algum tipo de liberdade, autonomia e autogoverno enquanto se beneficiaria do fortalecimento proporcionado pela união com outras regiões.

Esta não foi, contudo, a única forma de origem, única maneira em que se viu criado, de maneira concreta, um Estado federalista.

Deflagradas novas federações o que se percebe é um Estado bastante centralizado ou unitário, conforme será classificado no desenrolar desta pesquisa, que concentrava senão todas, mas a maior parte de seu poder em uma só esfera governamental, sofrer pressão popular e/ou das demais regiões que o compunham para dividir este poder, permitindo aos Estados uma espécie de “oxigenação democrática”. A demanda por poder regional acaba por se tornar avassaladora, forçando a descentralização.

Manter sob regime de poder altamente centralizado países cujas características regionais sejam muito diferentes, seja por conta do idioma, religião ou mesmo por disparidades econômicas muito profundas se tornou uma grande dificuldade. O poder central já não mais atendia aos anseios das populações locais, que não se viam representadas. O governo deveria inexoravelmente ser exercido de forma francamente autoritária, notadamente pela força, sob pena de ruína da união, dilacerando-a em múltiplas frações, naturalmente enfraquecidas.

Estados tão centralizados flertam, portanto, com o autoritarismo e o ciclo democrático pelo qual atravessou o planeta impingiu-lhes esta pressão maior. A História mostra, por fim, que o caminho para contornar tal crise política foi exercer a opção mais equilibrada em termos de divisão de poder, o que se traduziu na adoção do federalismo, pelas razões já longamente explicitadas. O governo central se conservaria ainda poderoso, muito embora devesse fazer concessões significativas às demais unidades, que usufruiriam das liberdades pleiteadas.

Por fim, há casos, como o da Índia e do Canadá em que estas duas maneiras de formação de um Estado federalista se confundem, se misturam. Seria um processo de formação misto.

Como fica claro, ao buscar traçar a linha de desenvolvimento histórico do federalismo no mundo, há carga semelhante de complexidade a que se encontrou ao tentar delinear um conceito conciso e objetivo. É uma decorrência desta dificuldade acompanhar o desenrolar histórico sem encontrar linearidade.

O que é possível e se buscará fazer é prosseguir na tentativa de expor algumas abordagens de como o federalismo vem evoluindo através de seus ciclos históricos mais aparentes, usando os diversos exemplos encontrados no mundo.

Percebem-se duas fases ou momentos históricos bem aparentes quanto ao surgimento de Estados federados, todos já mais recentes.

Uma, inaugural e que se inicia no século XVIII e vai até o século XX incluindo países que se formaram a partir de uma mesma ideia federalista, muito embora outros. Outra é representada pelo ciclo que se inicia com a queda da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e do comunismo.

Sobre o primeiro ciclo, é notadamente marcado pelo pioneirismo americano, muito embora esta nação tenha se configurado por um curto período como uma confederação. Tal experiência não sucedeu, tendo logo se ajustado e adaptado no atual modelo federalista. A Suíça, também exemplo histórico deste primeiro ciclo histórico,

perdurou enquanto confederação por cinco séculos, tendo se transformado em federação apenas recentemente, em 1848, nos moldes dos Estados Unidos.

O Canadá, modelo de formação híbrido, conforme visto, se formou através da união de regiões até então separadas, três colônias britânicas, e ainda da criação de Ontário e Quebec no que se intitula “restituição”⁵⁸, pois houve uma espécie de devolução dos poderes regionais dessas unidades ou províncias, para usar o vocábulo próprio. Assim se forma a federação canadense, agregando unidades e concedendo poderes regionais para unidades que já não os detinham.

A América Latina requer uma análise pouco mais cuidadosa por ter passado por grande instabilidade política após a independência de muitos dos países que a compõem. Esta independência, tão cara, lançou muitas nações latino-americanas em batalhas muitas vezes sangrentas pelo poder, que acaba não se consolidando de maneira institucional facilmente.

Ainda hoje há muitas nações, mesmo as ditas federativas, convivendo com a instabilidade e o risco de golpes e surgimento de ditadores. De qualquer forma, o fato é que a região experimentou diversos modelos de federalismo e ainda que alguns fossem de Estado unitário, flertaram com alguma forma de federalismo.

O arranjo federalista institucionalizado e consolidado pelo tempo, já absorvido socialmente, se encontra hoje apenas em poucas nações da região latino-americana. O Brasil é uma delas, ao menos no que diz respeito às formalidades teóricas. A Argentina e o México são outros bons exemplos de países da América Latina que adotaram o federalismo e o consolidaram.

A nota dissonante atualmente é a Venezuela, que conta com um *protoditador* e ainda ostenta fachada constitucional e democrática, em um aparente modelo de federação que só resiste em discurso político-ideológico, sem qualquer elemento material como fundamento. É uma forma de governo excessivamente centralizada e praticamente

⁵⁸ ANDERSON, George. *Federalismo. Uma introdução*. Op. Cit., p. 25.

personificada em um agente político. É bom exemplo de que os conceitos e rótulos institucionais não sobrevivem à análise concreta que os contradiga.

Quanto ao resto do mundo, o ciclo histórico mais recente se deu com a queda dos impérios após as Grandes Guerras. Uma vez não terem mais resistido, as colônias imperiais experimentaram da oportunidade de fazer valer sua vontade de autogoverno. Muitas resistem bem até hoje, apesar da instabilidade quase característica das regiões em que se encontram.

É o caso da Índia, da Nigéria e da Malásia que são federações muito bem consolidadas e que servem de modelo para os demais países vizinhos. Com isso não se entabula serem casos perfeitos uma vez não haver sequer tal noção aqui delineada. O que se conclui da análise histórica é que estas são federações consolidadas, cujo risco de tomada de poder ditatorial e as decorrentes supressões de direitos fundamentais pode ser considerado dentro de parâmetros semelhantes aos de nações consideradas estáveis, como as mencionadas logo acima, Brasil, Argentina e México.

Esta é a primeira fase histórica do aparecimento do federalismo de maneira consistente.

A segunda fase, conforme exposto, se dá com a queda do comunismo russo e a fragmentação da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. É um caso bastante curioso, que merece análise detida. Como a história parece caminhar por momentos de avanços e retrocessos, há sempre a chance de que se repitam desastres e como se trata de uma circunstância deveras decisiva, de exame potencialmente complexo, é importante se atentar um pouco mais ao exemplo histórico.

O comunismo é marcado pela forte e ampla atuação do Estado, centralizado sobre todos os espaços, áreas e regiões, características diametralmente opostas as que oferece o federalismo. Curiosamente, salta aos olhos que a União Soviética, a Iugoslávia e a Tchecoslováquia, apesar de notadamente comunistas, se intitulassem Estados federativos. Eram regimes altamente centralizados, controlados, inclusive, por partido político único e, no entanto, levantavam a bandeira do federalismo. É notório que se trata de estratégia ideológica, a confusão semântica não deixa dúvidas quanto a pretensão de confundir.

A lição que deixam é que não basta ao pesquisador se encarcerar em rótulos, afinal há casos de cristalino descolamento da realidade concreta. Há países que ainda seguem a mesma cartilha política, como a recém referida Venezuela e sobre tais exemplos é possível concluir que não basta se intitular Estado federal para que efetivamente o seja. Há que se analisar concretamente a estrutura real do poder interno, o que, neste caso, bastaria para melhor compreensão e definição da espécie de regime político.

Com a queda do comunismo e o início de democratização, as regiões, antes submetidas a rigorosos regimes centralizados, começaram lentamente a ganhar mais autonomia. Contudo, é importante frisar, não se trata o federalismo de solução mágica aplicável de qualquer maneira, a qualquer tempo.

A tentativa de implantação de modelo federalista nesta oportunidade fracassou, por exemplo, em algumas nações. Atribui-se tal fracasso à falta de experiência democrática⁵⁹, além dos previsíveis conflitos da fase transicional entre regimes. Ainda assim, a Rússia pode ser considerada um bem-sucedido exemplo de federação pós regime comunista. A Bósnia-Herzegovina é outro exemplo de federação suficientemente adequada, muito embora ainda necessite de algum auxílio e supervisão internacional.

Vai se tornando cada vez mais perceptível a dificuldade de determinação e de conceituação do federalismo no caso concreto. Afirmar se tal ou qual país é mesmo federal envolve uma análise bastante minuciosa, que extrapola em muito a mera adoção da bandeira. Há países, mesmo de grande tradição democrática, em que se verifica enorme dificuldade e controvérsia para definir como federal. A Itália, o Reino Unido e o Peru são modelos desta dificuldade. Apesar de haver concessões significativas de poder às regiões, permanece a ser respondido se podem ser exemplos fidedignos ao conceito de Estados federais.

Na toada deste segundo ciclo histórico, alguns Estados unitários iniciaram reformas de adaptação ao modelo federalista, como a Bélgica e sua Constituição de 1993. A Espanha, vencido o período ditatorial, emergiu como país notadamente federativo, ao

⁵⁹ ANDERSON, George. *Federalismo. Uma introdução*. Op. Cit., p. 36.

restabelecer poderes maiores às suas regiões. Cabe esclarecer que entender a Espanha como país federativo é exercício teórico dentro da perspectiva conceitual aduzida, bastante larga e independente dos rótulos auto concedidos por tais e tais nações. Não é intenção desta pesquisa seguir os rótulos pré-definidos mas apreender a realidade concreta da divisão de poderes e a forma de estado que se instala com a atribuição de maiores ou menores liberdades às regiões heterogêneas.

Por fim, é possível mencionar a África do Sul pós-*apartheid*, quando delega poderes antes centrais, utilizando para tanto o modelo alemão de federalismo.

Como capítulo final do desenvolvimento histórico do federalismo no mundo, resta tocar as novas federações que ainda enfrentam enormes desafios para implementação do modelo. Estão, em sua larga maioria, em processo de reestruturação após alguma espécie de conflito político interno, guerra civil e afins.

A Bósnia-Herzegovina já foi aludida anteriormente e pode ser incluída nesta descrição. Muito embora se denomine federalista pela literalidade do Acordo de Dayton, ainda é difícil categorizá-la como tal, dada sua fragilidade exposta pela necessidade de supervisão e auxílio. Pode-se mencionar também o célebre caso do Iraque que, em 2005, ratificou Constituição federal e desde então convive com todas as dificuldades inerentes a tal decisão. Há uma série de desordens internas causadas em larga parte pelas marcas das guerras, ainda muito presentes. Dentro desta mesma categoria, há os casos da Etiópia e do Sudão.

Importante notar que até o último século, a configuração de fronteiras mundiais se alterou drasticamente e muito disso se deve a adoção do federalismo em seus territórios. Conforme explicado, uma parte desses países chegaram a essa formação através da união de unidades independentes e separadas que se uniram em prol de interesses maiores, seja após guerras, tratados internacionais, processos de negociação de paz ou até mesmo a celebração de casamentos entre chefes dos poderes. Contudo, há os outros casos de países excessivamente centralizados em seu governo federal que por uma série de possíveis motivos considerou por bem atribuir maior autonomia às suas regiões.

Assim, ultrapassado este vislumbre histórico e evolutivo do instituto, é momento de se abarcar com mais profundidade as demais formas de Estado e dos modelos de federalismo oferecidos pela doutrina.

CAPÍTULO 2

FEDERALISMO E OUTRAS FORMAS DE ESTADO

É pressuposto para a análise de demais formas de Estado em cotejo com o nó górdio desta obra que se compreenda com maior exatidão o que se pretende com a locução “forma de Estado”.

Para tanto, essencial a observação atenta dos pontos de maior relevância cujo condão é tornar simples o emaranhado conceitual especialmente complexo que se apresentará⁶⁰, com as suas múltiplas formas políticas.

O douto professor Doutor Jorge Miranda orienta, logo de antemão, a não se permitir a confusão que poderia envolver os conceitos de formas de Estado em paralelo a análise de tipo histórico dos mesmos Estados. Este se liga mais profundamente às circunstâncias históricas, sendo, portanto, bastante circunstancial e referente aos anseios e necessidades contextualizados, vigentes à época. Já aquele, forma de Estado, trata especificamente das relações de poder entre seus detentores e a coletividade que atua politicamente em determinada área. A análise do tipo histórico, outrossim, engloba a análise das formas de Estado⁶¹, devendo ser evitada a confusão entre os dois conceitos.

De forma similar, a mesma confusão a ser evitada na toada do descrito acima, se equipara às análises de sistema e forma de governo. Estas, da mesma maneira, não se referem a análise de forma de Estado.

Silva também discorre, de forma bastante concisa, que as “formas de Estado” se referem a noção estruturante do poder político⁶².

⁶⁰ MIRANDA, Jorge. *Curso de direito constitucional*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2016, Vol. 02. Estrutura do Estado. Sistemas Políticos. Atividade Constitucional do Estado. Fiscalização de Constitucionalidade. Para tanto, se sugere estudo detalhado dos ensinamentos brilhantemente concisos, resumidos e simplificados contidos no *Curso de Direito Constitucional, Volume 2*.

⁶¹ *Idem. Ibidem.*, p. 76.

⁶² SILVA, Ronny Carvalho da. *Formas de estado: reflexões sobre o estado regional autônomo*. Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos, Bauru, vol. 42, nº 49, 2008 “Além de ser uma forma didática de se caracterizar a maneira em que se dá a distribuição irradiante deste poder, dentro desse território. Trata-se também das formas em que os Estados se organizam para a realização de suas tarefas e o desenvolvimento de suas atribuições, dentro das competências definidas no texto organizatório básico – Constituição -, sejam tarefas políticas ou administrativas. Logo, as “formas de Estado” dizem respeito à projeção do poder no

De maneira simplificada, para seguir o exemplo do professor Jorge Miranda, a análise de forma de Estado impõe a assimilação do *modus*, do método, da forma através da qual o Estado se vale de sua força frente aos seus pares e semelhantes e, de mesma maneira, diante da sociedade a si submetida inserida no espaço geográfico também submetido ao seu poder.

Por outro lado, a análise e descrição das formas de governo tem o intuito de captar a forma através da qual o Estado acomoda este poder na esfera política, coordenando e sistematizando os sujeitos políticos já hierarquizados em suas categorias adequadas. Já a final e necessária análise de sistemas de governo, por sua vez, tem a finalidade de, conforme deixa clara a sua nomenclatura, sistematizar as tarefas internas para a aplicação do poder referido, utilizando e se referindo para tanto estes poderes e regulamentos⁶³.

Para concluir sem permitir qualquer espécie de confusão com a classificação que ora se pretende, mais uma vez e sempre o professor Jorge Miranda alerta que a análise das formas de Estado não pode se confundir com análise de regimes políticos de qualquer ordem.

Estes se referem especificamente a uma coleção de ideias oriundas, espelhos de uma sociedade, amalhadas com um certo e claro propósito, identificável em seu coroamento último, a materialização destes objetivos em uma Constituição final, na qual é possível extrair as conclusões acerca dos alvos e dos instrumentos utilizados para atingi-los⁶⁴.

Portanto, é possível se utilizar de uma variedade de métodos para classificar Estados por conta de um sem número de características classificáveis. Conforme exposto,

interior de uma base territorial, absorvendo como critério a “existência, a intensidade e o conteúdo de descentralização político administrativa de cada um”.

⁶³ MIRANDA, Jorge. *Curso de direito constitucional*. Op. Cit., p. 77.

⁶⁴ *Idem. Ibidem*. Inescapável o trecho esclarecedor do professor sobre propedêutico mas fundamental tema: “(...) A forma de Estado é, simultaneamente, mais e menos que o regime político. É mais, porque envolve uma permanência que o regime não tem ou pode não ter: um Estado é unitário ou composto ao longo da sua história ou subsiste muito mais tempo sob certa forma do que sob certo regime ou sob certa Constituição. É menos, porque a forma de Estado não vai além dos aspetos políticos estruturais e no regime para lá da organização do poder, avultam as relações do Estado com a sociedade, o sistema de direitos fundamentais e o sistema económico.”

esta obra poderia se dedicar a classificá-los segundo regimes políticos, como demonstrado logo acima. Poderia ainda classificá-los segundo suas formas de governo.

Contudo, abraçando o próprio tema, de maneira a bem delimitá-lo, é necessário classificar formas de Estados conforme seu poder seja sistematizado e distribuído internamente. Podem ser simples, como os Estados unitários e regionais, ou compostos, como os Estados autonômicos, confederados e, por fim, os federais, tratados com mais detalhes logo a seguir.

2.1 Estado unitário

Como primeiro tipo de forma de Estado diversa do federalismo, o Estado unitário se insere no contexto dos Estados simples, em que há conformidade política nacional ao redor de um só governo, que regulará seu próprio exercício de poder e de todas as unidades a si subordinadas, tanto no âmbito federal quanto regional, inclusive quanto à separação destes poderes e repartição de competências, dando todas as diretrizes e pormenores desde sua matriz central.

É via de regra o modelo mais trivial e talvez popular de Estado, no qual se percebe claramente a figura política central e poderosa, articulando sobre todas as regiões e aspectos da vida nacional. O núcleo de poder é uno e localizado, partindo sempre desde si para as demais regiões sob sua esfera de domínio. Ainda que preveja e exista separação de poder, estes são também unos: Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário simples, poderosos e únicos.

O Estado pode ser, portanto, considerado simples unitário quando existe “um único centro de poder político no respectivo território”⁶⁵. Essa centralização de poder sob um único ente e sobre todo o território é a sua principal marca, tendo tal conceito traduzido ainda autorização para algumas concessões, sempre de baixa autonomia, aos territórios - para não atingirem e confrontarem o poder central⁶⁶. Estas são as classificações teóricas das espécies de Estado unitário, vistas a seguir.

⁶⁵ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito constitucional descomplicado*. 14ª ed. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO: 2015.

⁶⁶ BADÍA. Juan Ferrando. *El estado unitario*. Disponível em Biblioteca Virtual de la Universidad del Valle no sítio virtual com endereço <http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/10893/8032/1/EI%20Estado%20unitario.pdf>, acessado em 08/01/2018.

Doutrinariamente costuma-se classificar o gênero Estado Unitário em três espécies distintas: a) Estado unitário puro; b) Estado unitário descentralizado administrativamente; c) Estado unitário descentralizado administrativa e politicamente⁶⁷. O unitarismo almejou a identidade política una e igualitária para diferentes regiões, sem levar em consideração suas diferentes realidades, impondo-lhes um padrão⁶⁸. Como alternativa a tal concentração considerada excessiva por muitos, novas espécies foram criadas, ainda sob a marca indelével da centralização. É admissível, portanto, que o Estado unitário possa promover divisões internas, para fins de administração⁶⁹.

Esta evolução do conceito, com a necessária diversificação e relativização da centralidade governamental veio como consequência de certa forma orgânica da dificuldade em tornar factível a aplicação una de poder sobre toda uma nação heterogênea.

Contudo e não à toa, justamente por ser o modelo mais simples e evidente de forma de Estado que a maior parte dos países, ainda hoje, conte com essa formatação, mesmo que alguns optem pelas variações mais descentralizadas⁷⁰. Esta opção por uma alternativa menos concentrada de poder é consequência similar à do surgimento do conceito mais aberto e descentralizado de Estado unitário, a reboque da natural inviabilidade de aplicação uniforme de poder sobre todo um território, de maneira

⁶⁷ TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009. “O Estado unitário puro (ou centralizado) é aquele em que as competências estatais são exercidas de maneira centralizada pela unidade que concentra o poder político. A centralização do exercício do poder é, pois, a característica dessa forma de Estado unitário. O Estado unitário descentralizado administrativamente (ou regional) é aquele em que as decisões políticas estão concentradas no poder central, mas a execução das políticas adotadas é delegada por este a pessoas e órgãos criados para esse fim administrativo. O Estado unitário descentralizado administrativa e politicamente é aquele em que ocorre não só a descentralização administrativa, mas também a política, sendo esta última caracterizada pela autonomia de que dispõem os entes descentralizados para, no momento da execução das decisões adotadas pelo governo central, decidir no caso concreto a mais conveniente e oportuna atitude a tomar”.

⁶⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Federalismo e competências ambientais no Brasil*. Op. Cit., p. 5

⁶⁹ Assim, é possível a divisão administrativa (não a política), cuja presença não descaracteriza o Estado unitário. Deve estar presente, contudo, a subordinação ao poder central de qualquer entidade, órgão ou departamento criado para exercer parcela de atribuições. O vínculo de subordinação decorre da técnica pela qual se promove a divisão de atribuições: a delegação. O poder central tanto pode promover a desconcentração como regredir para a posição inicial de concentração absoluta, inclusive com a eliminação da entidade subordinada até então existente.

⁷⁰ MIRANDA, Jorge. *Curso de direito constitucional*. Op. Cit., p. 79. “A maior parte dos Estados do mundo, ontem e hoje, constituem-se em Estados unitários e centralizados”.

harmônica e igualitária. As heterogeneidades de múltiplas cepas presentes em um mesmo país tornam a pretensão central muitas vezes inexecutável.

Sem embargo, tal conclusão e criação de Estados unitários alternativos ainda viria *a posteriori*. A concepção teórica original foi amplamente difundida, se tornando comum e servindo de berço teórico para a implantação de diversos Estados unitários centralizados. Uma explicação bastante útil sobre a aplicação prática deste modelo em um Estado unitário europeu, notadamente a França, é a exposta por Jean Rivero⁷¹.

Por conta deste ambiente de pouca flexibilidade e nenhuma liberdade local, despontam novos raciocínios na tentativa de flexibilizar o sistema sem destruí-lo. Há, por conseguinte, a inclinação a manutenção do Estado unitário - menos centralizado, contudo.

Não há um esfacelamento de seu conceito original, mas mero deslocamento de partes do poder central, e que permite o surgimento de novos centros de poder locais ainda subordinados, por delegação. É nessa delegação que se encontra o elemento unitário e que ainda remete à centralização. Há a mesma subordinação da espécie pura uma vez que o poder central transmite poder pela via da partilha de atribuições, oferecendo a si mesmo inclusive o poder de desfazer tal delegação, tal decisão delegada, retornando ao *status quo ante*, e até mesmo, em casos extremos e em que julgue necessário de acordo com seus critérios próprios, extinguir integralmente a entidade subordinada criada⁷². É, ao ver desta pesquisa, bastante curioso que a estas classificações se possa alegar serem concessões em vista de liberdade.

Alguns institutos foram criados para tanto, uma delas a desconcentração⁷³, elaborada para que a decisão ou o poder de tomá-las possa ser exercido diversamente do

⁷¹ RIVERO, Jean. *Direito administrativo*. Coimbra: Almedina, 1981. O autor expõe com maiores detalhes como se dava a aplicação do poder central francês, como este formatava, coordenava e controlava seus braços de poder, em verdadeiro *longa manus*: "(...) A organização do território é uniforme e centralizada. Em cada um dos escalões da divisão territorial herdada da Constituinte – departamento, *arrondissement* (antigo distrito), comuna – encontramos os mesmos órgãos: um administrador, colocado sob a autoridade do poder central, um conselho essencialmente consultivo, prefeito e conselho geral do departamento, subprefeito e conselho de *arrondissement, maire* e conselho municipal, todos são nomeados; deste conjunto destaca-se o prefeito, representante direto do poder central, dotado de amplos poderes, mas estreitamente controlado, que continua a tradição do intendente."

⁷² TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. Op. Cit., p. 1029.

⁷³ CAETANO, Marcello. *Princípios fundamentais do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1977. Os termos e conceitos estão melhor esmiuçados nesta obra do professor Marcello Caetano.

núcleo central, podendo ser absorvido e exercido por tantos outros sujeitos na linha de transmissão institucional.

Outro é a descentralização administrativa, criada para permitir a existência de outros sujeitos dotados de personalidade jurídica própria, alheios ao núcleo centralizado de poder e ainda assim detentor de autonomia.

Estes dois institutos estão circunspectos à administração do poder, a operacionalização do mesmo. Esta pesquisa se interessa e se debruça mais sobre o aspecto político, por considerá-lo crucial e determinante inclusive para o tipo de instituto administrativo a ser adotado. Cabe avaliar, em análise fria, o tipo de Estado unitário que determinado país adota, todavia há que se estar atento porquanto possa haver descentralização administrativa territorial ou institucional e isso seja até bastante comum, sem que haja a descentralização política⁷⁴, o que pode confundir. É desse Estado unitário descentralizado que se ocupará a pesquisa no tópico a seguir.

2.2 Estado regional

O Estado regional deve ser entendido e inserido na esfera do que se buscou esclarecer no tópico anterior, um Estado unitário de características mais descentralizadas. Trata-se de um avanço, uma evolução do Estado unitário em direção a maiores liberdades regionais, daí a nomenclatura. É viável alegar estar o Estado regional bem ao meio do caminho entre uma característica centralização do Estado unitário puro e a notória descentralização que caracteriza a federação, em teoria.

O Estado unitário puro evolui para as espécies de Estados unitários descentralizados oferecidas pela doutrina constitucional, dentre os quais o Estado regional. Neste, as regiões, ou unidades territoriais descentralizadas recebem ou adquirem funções e finalidades que pertenciam originalmente ao poder central.

⁷⁴ MIRANDA, Jorge. *Curso de direito constitucional*. Op. Cit., p. 79. O ilustre professor Jorge Miranda escalarce mais uma vez a questão quando ensina que “(...) não é a descentralização administrativa, mas sim a política que aqui importa. Esta descentralização política é sempre a nível territorial: são províncias ou regiões que se tornam politicamente autónomas por os seus órgãos desempenharem funções políticas, participarem ao lado dos órgãos estatais, no exercício de alguns poderes ou competências de carácter legislativo e governativo. Daí que se fale em Estado Regional”.

Para precisar este conceito, portanto, sem deixar espaço para descuidos, trata-se, uma vez mais, da evolução do estado unitário através da qual atribui-se às entidades regionais alguma autonomia que estaria inserida anteriormente no campo de atuação do governo central⁷⁵. Trata-se de um Estado cuja descentralização é, em termos mais simples, um pouco mais profunda e suas regiões têm competências mais significativas na comparação com o estado unitário puro.

Insta ressaltar que a autonomia legislativa é a característica que salta aos olhos no estado regional, o que significa afirmar que se transferem algumas competências legislativas às unidades territoriais regionais, que ficam autorizadas a legislar sobre determinadas matérias⁷⁶.

O modelo italiano é o parâmetro para compreender esta espécie. Apesar da Constituição da Itália de 1947 definir como unitária a sua forma de Estado, a maneira como optou para alterar a excessiva e perniciosa centralização do Estado unitário puro, conduz a conclusão de tratar-se de um Estado expressivamente descentralizado em favor de suas regiões - notadamente quanto às competências administrativas e legislativas, o que o transforma em espécie de *alma mater* do Estado regional.

A centralização excessiva tornou-se problema para muitos países e a criação do Estado regional foi a forma que os Estados unitários desenvolveram para garantirem sua manutenção como entidades políticas⁷⁷. Há o início, portanto, de uma descentralização gradual, responsável pelo surgimento do fenômeno da “regionalização” do Estado unitário⁷⁸.

O Brasil, à guisa de exemplo, teve oportunizada esta experiência política durante a vigência do Império. Neste período, o poder esteve bastante concentrado na figura do Imperador, que concedia às províncias, de acordo com sua discricionariedade, autonomia

⁷⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Federalismo e competências ambientais no Brasil*. Op. Cit., p. 9

⁷⁶ *Idem. Ibidem.*

⁷⁷ *Idem. Ibidem.*

⁷⁸ SILVA, Ronny Carvalho da. *Formas de estado: reflexões sobre o estado regional autônomo*. Op. Cit., p. 152.

para decisões locais e específicas⁷⁹. Não se deve olvidar que estas províncias seguiam todas submetidas às ordens imperiais, mantendo assim a característica unitária do Império brasileiro.

Este Estado unitário descentralizado da espécie regional irrompe na forma de alternativa, portanto. São feitas concessões de poder que outrora permaneciam sob autoridade única do governo central às unidades federativas. As concessões não são ilimitadas, podendo ser supervisionadas e até retiradas, dadas circunstâncias específicas. Os poderes concedidos podem ser de diversas ordens, sendo o mais característico a autonomia para legislar. Assim, o Estado unitário espera arrefecer arroubos de separação territorial no caso de regiões insatisfeitas, que não se vejam representadas⁸⁰.

Por estas razões, não se trata de deslinde simples definir dado país como federativo ou unitário descentralizado, uma vez que autonomia da região pode ser característica comum a ambos. Não basta detectar eventual multiplicidade de regiões com alguma ou até expressiva autonomia. Estados unitários descentralizados ou regionais podem contar com tal qualidade⁸¹. É bastante plausível deduzir, outrossim, que se trata de estratégia política de adaptação às pressões regionais por maior poder. Os Estados unitários optaram por fazer tais concessões a enfrentar a crise com uso de força, o que de fato parece menos adequado.

⁷⁹ FERREIRA, Pinto. *Princípios gerais de direito constitucional moderno*. 6ª Edição. Vol. II. São Paulo: Saraiva, 1983.

⁸⁰ MIRANDA, Jorge. *Curso de direito constitucional*. Op. Cit., p. 85/86. Mais uma vez, o professor Doutor Jorge Miranda brilhantemente elucida novas categorias, mesmo dentro dos Estados regionais “(...) No Estado regional integral, todo o território se divide em regiões autónomas. No Estado regional parcial, encontram-se regiões politicamente autónomas e regiões ou circunscrições só com descentralização administrativa, verificando-se, pois, diversidade de condições jurídico-políticas de região para região. E esta é também uma diferença clara em relação ao Estado federal, sempre integral por natureza (sempre formado, inteiramente, por um maior ou menor número de Estados federados). No Estado regional homogêneo, seja integral ou parcial, a organização das regiões é, senão uniforme, idêntica (a mesma no essencial para todos). No Estado regional heterogêneo, ela pode ser diferenciada ou haver regiões de estatuto comum e regiões de estatuto especial.

⁸¹ Ilustra a afirmação supra o exemplo de descentralização existente no Brasil, com a previsão de criação pela União dos Territórios. A Constituição Federal da República do Brasil de 1988 admite a criação com a ressalva expressa de que tais territórios formados não fruirão de qualquer autonomia. Senão vejamos:

“Art. 33.: A lei disporá sobre a organização administrativa e judiciária dos Territórios.

§1º Os Territórios poderão ser divididos em Municípios, aos quais se aplicará, no que couber, o disposto no Capítulo IV deste Título.

§2º As contas do Governador do Território serão submetidas ao Congresso Nacional, com parecer prévio do Tribunal de Contas da União.”

De qualquer forma, dadas as semelhanças até agora dispostas, resta o esclarecimento de como diferenciar, então, o federalismo desta nova espécie de Estado unitário. Não requer maior aprofundamento perceber que no federalismo a concessão de poder às regiões é perene e total, devendo constar na Carta Política escrita, só aceitando alterações pela via constituinte⁸². É estrutura “intocável”⁸³, uma genuína outorga, não havendo chances ou janelas possíveis para a retomada do poder concedido sem alteração profunda na ordem constitucional. Conforme visto, o mesmo não ocorre com o Estado unitário descentralizado ou regional. Esta concessão de poder ocorre de forma mais frágil, que pode ser temporária e que se transmite sob uma espécie de supervisão ou tutela. Há que se inquirir se, neste cenário, o poder é de fato concedido, se há verdadeira liberdade se esta é de alguma maneira assistida.

Isto conduz ao segundo questionamento, acerca da verdadeira autonomia que se atribui às regiões dos Estados unitários. Esta é mais uma diferença cabal entre as duas formas de Estado. Nos Estados unitários regionais, o que se entende por autonomia administrativa dos Estados-membros ou unidades regionais muitas vezes se mostra como mero encargo administrativo⁸⁴, liberdade de agir dentro de um sistema que o engloba e sobre o qual não há ingerência. Nos Estados federais, a liberdade é — ou deve ser —, plena, com funcionamento específico no que tange às suas normas. Cabe repisar o que se entende por autonomia, o que será adianta tratada com maiores pormenores, para que se compreenda mais adequadamente as diferenças que se buscou delinear⁸⁵.

São muitos os casos, mas é possível afirmar serem exemplos de países unitários descentralizados, ainda que de diferentes espécies, a França, Espanha, Itália, Portugal, Argentina, México, Venezuela⁸⁶.

⁸² MELLO, Luis Anhaia. *O estado federal e suas novas perspectivas*. São Paulo: Max Limonad, 1960.

⁸³ RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. Op. Cit., p. 17.

⁸⁴ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Poder constituinte do estado-membro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

⁸⁵ HORTA, Raul Machado. *A autonomia do estado-membro no direito constitucional brasileiro: doutrina, jurisprudência, evolução*. Belo Horizonte: UFMG, 1964. Vale delinear autonomia, para melhor assimilação: “Autonomia provém, etimologicamente, de *nómos* e designa, tecnicamente, a edição de normas próprias, que vão organizar e constituir determinado ordenamento jurídico”.

⁸⁶ ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

Por fim, é interessante ainda oferecer exemplos de Estados regionais que já demonstram tocar em diversos aspectos dos Estados federais. É possível citar a República dos Camarões, União da Birmânia, Antígua e Barbuda, República Popular da China, Ucrânia, Reino Unido, Japão, *et cetera*⁸⁷.

2.3 Estado autonômico

Cabe breve delimitação desta outra espécie de Estado unitário descentralizado: o Estado autonômico. A sua menção, ainda que superficial, não poderia escapar a esta pesquisa dada sua peculiaridade e relevância em países de grande interesse para este estudo, notadamente a Espanha. Esta será tratada mais detalhadamente à frente, em capítulo próprio para apontamentos de direito comparado, contudo cabem aqui explicações curtas que contribuam para o melhor entendimento do Estado autonômico.

É a Espanha o modelo essencial desta espécie ou nova forma de Estado, de acordo com sua Constituição de 1978. A Carta Constitucional espanhola garante autonomia às suas regiões⁸⁸, que recebem autorização para estabelecer suas próprias leis e regulamentos em determinadas matérias. É o direito ao autogoverno, a permissão de se colocarem institucionalmente como comunidades autônomas.

O estatuto de autonomia deve ser submetido às Cortes Gerais, termo cunhado para denominar o parlamento espanhol, e uma vez aprovado, a região se torna, de fato, autônoma. Tal estatuto recebe status de lei especial, podendo ser revisto a cada cinco anos⁸⁹. Insta frisar que seis meses antes da primeira iniciativa autonômica, o processo inicia-se por promoção de todas as casas legislativas interessadas ou do órgão interinsular correspondente. É necessária ainda a aprovação de dois terços da população referida no

⁸⁷ WATTS, Ronald Lampman. *Comparing Federal Systems: Second Edition*. Ontario: Institute of Intergovernmental Relations, 1999.

⁸⁸ ESPANHA, *Constitución española*. “Artículo 2. La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”. Disponível em: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>, acessado em 30/05/2018.

⁸⁹ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de organização do estado*. Disponível no sítio eletrônico: www.stf.jus.br/repositorio/cms/.../Direito_constitucional__Bernardo_Fernandes, acessado em 10/01/2018.

censo eleitoral de cada província ou ilha. Se a pretendida autonomia não for alcançada, novo processo só poderá acontecer após cinco anos⁹⁰.

Cabe afirmar que o modelo espanhol de estado regional autônomo delimita bem as competências do governo central⁹¹ e seu arcabouço jurídico constitucional parece valorizar as liberdades regionais, impedindo avanços indevidos do governo central⁹².

Trata-se de modelo deveras recente de Estado, ou “a fórmula de administração territorial mais criativa surgida recentemente”⁹³.

O Estado Regional Autônomo, na compreensão de Ronny Carvalho Silva, torna-se alternativa de maior interesse para países de menores proporções geográficas que não pretendam adotar o federalismo, já que permite que cada região se torne autônoma, ainda que submetida ao governo central e, por este mesmo motivo, inserida no conjunto, beneficiando-se desta união. Por outro lado, países de larga extensão territorial não se beneficiariam na mesma medida, por conta do isolamento provocado pelas distâncias, servindo mais como obstáculo do que como promotor do crescimento político-econômico⁹⁴.

Há mesmo aproximação deste modelo com o federalismo e por esta razão muitas vezes a Espanha é também referida por alguma doutrina como Estado federal. Tal hipótese deve ser afastada por conta da característica própria das Federações: autonomia constituinte dos estados-membros. Tal característica inexistente na autonomia dos Estados Regionais Autônomos que conforme exposto, não contam com poder constituinte⁹⁵, o que acaba por servir como fator diferenciador essencial para os Estados federais.

2.4 Confederação

⁹⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Federalismo e competências ambientais no Brasil*. Op. Cit., p. 14

⁹¹ Cfr. ESPANHA, *Constitución española*. Op. Cit., *Artículo 149*.

⁹² Cfr. Julgado de grande importância por parte do Tribunal Constitucional espanhol. Disponível em www.hj.tribunalconstitucional.es/HJ/en/Resolucion/Show/2956. Acessado em 30/05/2018.

⁹³ MAGALHÃES, José Luiz Quadros. *Direito constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

⁹⁴ SILVA, Ronny Carvalho; CAMPOS, Jefferson. *O Estado regional autônomo* in III Congresso de iniciação científica do curso de Direito da FEATI, Revista Eletrônica da FEATI, nº 11, 07/2015.

⁹⁵ RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. Op. Cit., p. 16.

A priori das explicações pormenorizadas sobre confederação, insta frisar que, encerrado o curto debate sobre as formas de Estados simples, esta obra dirigirá suas atenções às formas de Estado compostas ou complexas⁹⁶, notadamente a própria confederação, a seguir tratada, e às modalidades de federalismo em capítulo que segue.

As confederações são muito antigas e remontam à Grécia antiga. O vocábulo formado pela junção das partículas “con + federações” faz referências a reunião de federações ou, para a ciência política, a um contrato entre unidades políticas soberanas com o fim de lograr objetivos comuns. Ao fazer alusão a esta reunião de federações, o conceito de confederação é imediatamente remetido a ideia de soberania, já que nesta o governo central e as unidades ou regiões que o compõem desfrutam da mesma soberania⁹⁷, não havendo, portanto, de *per se* um governo central.

O conceito de confederação pode, então, ser entendido como a composição de governos territoriais independentes que, em conjunto e de forma orgânica e permanente, participam da formação da vontade da entidade central⁹⁸.

Contudo, a possibilidade de separação é uma decorrência natural da ideia de reunião de estados soberanos. Portanto, nesse sistema é possível a renúncia das partes ao pacto, conforme seus interesses circunstanciais. É o que afirma Lewandowski quando conceitua a confederação como uma “união estável de entes políticos estruturada para a consecução de fins específicos cuja principal característica é a preservação de autodeterminação de seus membros e a possibilidade de secessão. O documento que lhe serve de base é o tratado, instrumento típico do direito internacional”⁹⁹.

⁹⁶ MIRANDA, Jorge. *Curso de direito constitucional*. Op. Cit., p. 78. Para o ilustre professor, os critérios de diferenciação entre Estados simples e Estados compostos ou complexos passam pelo checkpe da “(...) unidade ou pluralidade de poderes políticos (ou de poderes soberanos na ordem interna); unidade ou pluralidade de ordenamentos jurídicos originários ou de Constituições; unidade ou pluralidade dos sistemas de funções e órgãos do Estado; unidade ou pluralidade de centros de decisão política (...)”.

⁹⁷ CHAGAS, Magno Guedes. *Federalismo no Brasil. O poder constituinte decorrente na jurisprudência do supremo tribunal federal*. Op. Cit., p. 67.

⁹⁸ FRENKEL, Max. *Federal theory*. Canberra: The Australian National University, 1986.

⁹⁹ LEWANDOWSKI, Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

Descrever estas formas de estado em cotejo com as aplicações concretas e estabelecer diferenças com o federalismo é tarefa que pode se tornar confusa¹⁰⁰, mas tem o mérito de firmar alguns breves esclarecimentos para bem guiar o pesquisador nesta obra.

Remontando às suas origens, a confederação fazia referência às entidades políticas duradouras que firmavam acordos regionais (semelhantes aos federativos com suas unidades autônomas) estabelecendo atividades institucionais comuns através de órgãos e instituições vitais. Esta ideia tinha o propósito de não interferir com a soberania de cada região signatária.

Surgiram ao longo do tempo confederações de espécies diferentes, que contavam com aspectos e formatos distintos entre si. Para ser breve e não deixar de mencionar exemplos, há as confederações originadas em acordos políticos cujo fim era proteger seus membros de ameaças externas, podendo perdurar pelo tempo que fosse necessário. Desta forma, quedariam respeitadas suas soberanias internas em caráter absoluto, enquanto fortalecidas suas defesas contra eventual inimigo externo. Não havia, porquanto, governo central algum.

A união de regiões soberanas acabava por aproximá-las ao ponto de ser necessário criar tratados próprios para abordar novas e muitas vezes permanentes relações de diversos caracteres, como religioso ou político¹⁰¹.

Até o século XVI, incontáveis Estados soberanos se uniram, temporária ou permanentemente, sob a bandeira da confederação. As alianças tinham objetivos circunstanciais e que poderiam se tornar perenes, muito embora a maior parte tenha se encerrado uma vez cumprida sua razão de existência.

¹⁰⁰ ROCHA, Carlos Vasconcelos. *Federalismo*. Civitas, Porto Alegre, v. 11, nº 2, p. 323-338, maio-ago., 2011. “Assim, a utilidade analítica dessa distinção é relativa, porque os casos reais não se encaixam facilmente nessas fórmulas simplificadas. Além disso, essa dificuldade de definir distinções entre os modelos aumenta em tempos recentes, pois os processos políticos contemporâneos impactam, de alguma maneira, todos esses sistemas no sentido de tornar ainda mais confusas suas características básicas”.

¹⁰¹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

A Suíça, na época da Confederação Helvética no ano de 1291, foi quem inaugurou a confederação nos moldes hoje compreendidos, uma agregação global, absoluta e duradoura. Tal se deu como resultado da aliança entre os cantões, regiões suíças, que buscaram unir-se para combater inimigos em comum e perdurou até o ano de 1848. A partir daí este país resolve abandonar a confederação para se tornar uma federação, instituindo um governo central na medida em que retirava soberania dos cantões para atribuir-lhes autonomia administrativa e legislativa¹⁰².

Conforme já tratado na abordagem histórica do federalismo em item anterior, insta salientar que o federalismo enquanto conceito nasce junto com o federalismo americano aplicado em sua constituição de 1787. Neste momento, os Estados Unidos deixam de ser oficialmente uma confederação, ou Estados confederados da América, para se transformar em Estado federal¹⁰³. Até então não havia maior distinção principiológica entre o que se entendia por confederação e federação¹⁰⁴. Atualmente as diferenças entre soberania, autonomia e a análise do direito de secessão parecem óbvias o suficiente para impedir tal confusão¹⁰⁵.

Mesmo naquele momento histórico, uma diferença entre confederação e federação já aparecia muito evidente. A origem do Estado federativo se dá pela via constitucional¹⁰⁶, sendo necessária a elaboração de uma constituição¹⁰⁷ e, por isso sua forte inclinação a ser perene, perpétua¹⁰⁸. Já a confederação não exige esta condição, bastando um tratado ou acordo bilateral, permanente ou transitório, uma vez que não se

¹⁰² DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 20ª Edição. São Paulo: Saraiva, 1998.

¹⁰³ MENAUT, Antonio Carlos Pereira. *Teoria constitucional*. Santiago, Chile: Editorial Jurídica Conosur Ltda., 1998. Este autor oferece detalhada explicação sobre o processo de transição de confederação para federação americana. “Ao conquistarem a independência a 4 de julho de 1776, as treze colônias norte-americanas tornaram-se Estados soberanos. Decorridos cinco anos, firmaram o pacto confederal conhecido por “Artigos da Confederação”, com o epíteto de “Os Estados Unidos Reunidos em Congresso”. Tal Confederação perdurou até o ano de 1.787, quando houve a renúncia da soberania dos Estados em prol da criação do Estado federal. Isto se deveu ao fato de que a Confederação completou seus objetivos, vindo a entender-se limitada para galgar novos propósitos, o que demandou alteração nos artigos então vigentes, dando causa ao advento do novo Estado federal”.

¹⁰⁴ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Op. Cit., p. 13.

¹⁰⁵ RENOUX, Thierry Serge. *Le fédéralisme et l’union européenne – la nature de la communauté: une évolution vers l’état fédéral?* Texto apresentado no Encontro Nacional de Direito Constitucional. Instituto Pimenta Bueno. 1998.

¹⁰⁶ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

¹⁰⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O estado federal*. Op. Cit., p. 15

¹⁰⁸ SCHMITT, Carl. *Teoría de la constitución*. Tradução de Francisco Ayala. Madrid: Alianza Universidad Textos, 1992. “La federación es una unión permanente, basada en libre convenio, y al servicio del fin común de la auto conservación de todos los miembros en atención al fin común”..

interfere na sensível questão da soberania, enquanto a federação exige a formação do governo central, único soberano.

A soberania¹⁰⁹ é chave central na análise tanto de federação quanto de confederação, especialmente para as suas classificações enquanto espécies de Estados compostos ou complexos. Partindo-se do princípio de que as regiões possuem soberania própria, para além da autonomia administrativa e legislativa livre, se estará diante de confederação. Contudo, se estas mesmas regiões abrem mão do poder soberano em favor de um governo que assuma esta soberania, seja central e organizado e em maior ou menor grau lhes conceda poderes de autonomia, se estará tratando de um Estado federal (para não entrar em maiores detalhes sem perder a precisão científica, esta descrição se encaixaria com maior ou menor exatidão nos estados regionais e/ou unitários descentralizados da mesa forma). A rigor, é esta a diferença essencial¹¹⁰.

As diferenças, todavia, não se limitam aí, havendo outras menos aparentes como a ausência de um nítido poder diretivo nas confederações. Não há, como nas federações, claras instituições gerindo o poder que lhes é atribuído. É mesmo espécie de gestão pela unanimidade, de forma geral¹¹¹, que deve comunicar seus desígnios para execução dos fins.

Em conclusão, a confederação surge materializada através de ato de direito internacional, recebendo cada um dos seus signatários soberania e personalidade jurídica de direito público internacional próprias, sendo assim uma “associação perene e contratual de Estados independentes que se agrupam para defender-se de eventuais agentes externos e fomentar a paz dentro de suas fronteiras”¹¹².

¹⁰⁹ CHEVALLIER Jean-Jacques. *As grandes obras políticas de Maquiavel a nossos dias*. Tradução de Lydia Christina. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Agir, 1976. Inescapável a conceituação oferecida por Chevallier de soberania: “A soberania é a força de coesão, de união da comunidade política, sem a qual esta se desfaria. Ela cristaliza o intercâmbio de ‘comando e obediência’, imposto pela natureza das coisas a todo grupo social que quer viver. É o ‘poder absoluto e perpétuo de uma República’ (...)”.

¹¹⁰ MENAUT, Antônio Carlos Pereira. *Teoria constitucional*. Op. Cit., p. 66. O pacto confederal se alicerça em documentos existentes para criar confederações e restantes organizações supranacionais. Desta feita, se reportam mais ao Direito Internacional do que se aproximam do constitucional ou político. As motivações estampadas, intrinsecamente subordinadas às aspirações comuns e de cada um dos componentes, são reais e precisas: econômicas, militares, culturais e tecnológicas.

¹¹¹ PACTET, Pierre. *Institutions politiques – droit constitutionnel*. 19ª Edição. Paris: Dalloz, 2000.

¹¹² MALUF, Sahid. *Teoria geral do estado*. 20ª Edição. São Paulo: Saraiva, 1990.

3.1 Federalismo dual

Trata-se de uma espécie de federalismo que se distingue pela organização e divisão bem definida do poder político nas duas esferas constitucionalmente estabelecidas, a federal e a local — regional ou simplesmente demais unidades federativas autônomas.

O federalismo que, em tese, funda-se nesta absoluta separação das esferas regional e federal — chamado *dual* — originou-se de uma tradição vigorosa, a Convenção da Filadélfia com o objetivo de deixar claro quais os poderes reservados aos Estados federados¹¹⁸.

No federalismo dual, há verdadeira separação das atribuições, direitos e deveres entre os entes federativos de forma rígida, não se falando em cooperação ou interpenetração entre os mesmos¹¹⁹.

O federalismo dual organiza de forma rígida e separada as atribuições da federação e dos Estados-Membros, sendo o clássico modelo de federalismo¹²⁰. Para que haja tal profunda separação, imprescindível que haja no seio social certa simetria em diversos aspectos. Será tratado sobre o federalismo simétrico e assimétrico no desenrolar desta pesquisa, mas já se pode trazer à baila que as principais características do federalismo simétrico são as descritas por Raul Machado Horta¹²¹. Com o surgimento do

¹¹⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Federalismo e competências ambientais no Brasil*. Op. Cit., p. 17.

¹¹⁹ LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. Op. Cit., p. 415

¹²⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Federalismo e competências ambientais no Brasil*. Op. Cit., p. 8.

¹²¹ HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. Op. Cit., p. 503/504. “O federalismo simétrico pressupõe a existência de características dominantes, que servem para diferenciá-lo do federalismo assimétrico, de certo modo infenso, este último, a uma sistematização rigorosa. Se utilizarmos a caracterização lógico-formal de Kelsen para demonstração de nosso raciocínio, o federalismo simétrico corresponderá a uma estrutura normativa, distribuída em planos distintos, que identificam a concepção federal e assinalam sua autonomia no conjunto das formas políticas. Projetada na concepção de Kelsen a simetria federal, envolve a existência de um ordenamento jurídico central, e de ordenamentos jurídicos parciais, responsáveis pelas normas federais da União e as locais dos Estados-Membros, organizados e comandados pela Constituição Federal que alimenta o funcionamento do ordenamento central dos ordenamentos parciais. O esquema normativo assim descrito é constante e regular, compondo a estrutura normativa do federalismo simétrico. A reprodução posterior desse esquema normativo na Constituição jurídico-positiva conduz ao modelo do federalismo simétrico, partindo da representação teórica e formal”.

Estado do Bem-Estar Social, ou Estado-providência, o modelo dualista perde força, fazendo nascer o federalismo cooperativo¹²², detalhado no sub-item que segue.

3.2 Federalismo cooperativo

Ao longo do século XX, e em especial na sua primeira metade, com o advento da quebra da Bolsa de Valores americana em 1929 e a consequente Grande Depressão, se viu nascer o protótipo do Estado providência. O Estado, a partir de então, deveria estar atento e preparado para acolher todos os anseios e necessidades sociais. Não resta alternativa segunda para cumprir este desígnio que não seja alargar suas áreas de atuação, aumentar sua influência e interferência, seja sobre os demais entes, seja sobre as liberdades individuais.

Neste esteio, houve o alquebramento da modalidade de federalismo dualista, extremamente rigoroso quanto aos papéis e poderes de cada ente federativo, não havendo lugar para uma atuação tão abrangente quanto a desejada neste cenário histórico. É o exato contexto em que um modelo abdica de poderes que poderia manter, em favor de outro, o denominado federalismo cooperativo.

Assim, para tecer críticas resumidas, o modelo de federalismo moderno de fato já exhibe vigorosas características cooperativas. O próprio uso do termo, cooperação federativa, aparenta ser via de acesso para o que já se constata como extrapolação da assistência que outrora se intentava do governo central, por meio de políticas públicas e acertos diretos¹²³. Muito embora seja dominante no contexto político contemporâneo, Zimmermann ensina que esta nova modalidade não é clara e precisa quanto ao que propõe, o que exatamente seria esta cooperação ou a maneira de concretizar-se. Não há clareza na delimitação concreta da divisão de poderes e competências. Há demandas imprecisas e genéricas como “a promoção de uma *livre cooperação* da União com as

¹²² TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. Op. Cit., p. 1100. “Em seu lugar, pois, aparece o que se convencionou denominar federalismo cooperativo, no qual, ao contrário do federalismo dual, não se encontra uma separação precisa ou bem definida na distribuição das atribuições e competências de cada ente federativo. Pretende-se, com esse modelo de margens difusas, justamente promover uma proximidade (forçada), e, assim, uma cooperação, entre União e unidades federadas”.

¹²³ RAWLS, John. *A theory of justice*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1971.

entidades federadas”¹²⁴. Não há dúvidas de que tais inexatidões ou incorreções deixam muitas brechas para divisões injustas e desequilibradas de poder.

Como neste contexto de Estado de bem-estar social, o Estado deve ser detentor de um número maior de obrigações perante seus cidadãos, a demanda por mais poder e competências para supostamente cumprir tal desígnio é exagerada. Isto pode acabar por causar, e muitas vezes causa, um desequilíbrio significativo, com excessivas autorizações e interferências concedidas ao governo central em detrimento das regiões. Esta assimetria é potencialmente mortal à própria noção de federalismo¹²⁵, autonomia e liberdade.

Neste sentido, o federalismo cooperativo que possua estas características, que não conte com instituições ou uma organização institucional jurídica madura, representará grave risco à ordem democrática por favorecer, em meio a confusão conceitual e de limites, um ambiente de excesso de poder concentrado em uma só pessoa¹²⁶.

Apesar do alerta, é certo que há correntes a defender como ideal uma espécie de federação que englobe os países europeus e, quiçá do mundo, com o nobre objetivo de buscar a paz entre os povos. Este objetivo utiliza como modelo o federalismo de cooperação. É tese defendida por Fukase¹²⁷.

Inobstante a crítica, superficial por ora, o que se viu a partir de 1929 foi o nascimento de um federalismo pautado no conceito de Estado de bem-estar social. Esta

¹²⁴ ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. Op. Cit., p. 57. Apontando o exemplo brasileiro, o doutrinador acresce que “esta variante, uma vez adotada no Brasil pós-revolucionário da década de 1930, se expôs às suas mais dramáticas deturpações, que por vezes praticamente aniquilaram o próprio *espírito federativo*, conduzindo-nos de tal maneira à centralização excessiva e às inúmeras crises político-institucionais subsequentes”

¹²⁵ FERREIRA FILHO, Manoel G. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1992. Trata-se de crítica aposta também por este autor..

¹²⁶ BONAVIDES, Paulo. *Política e constituição – os caminhos da democracia*. Rio de Janeiro: Forense, 1985. O professor Paulo Bonavides, em fundamental lição, ensina que “o mal do chamado ‘federalismo cooperativo’ é a sua unidimensionalidade de fato, o unilateralismo da decisão. Esse federalismo só tem uma cabeça: a União. Tem sido na prática um federalismo de subordinação (contradizendo a lógica do sistema) e não de coordenação. Não há verdadeiro ou legítimo federalismo de participação e cooperação nas sociedades democráticas, sem audiência às unidades-membros, sem o resguardo da autonomia que estas não de possuir, sem o concurso de sua vontade livre na tomada de decisões cuja resultante seja um ato de intervencionismo ou um esquema de planejamento do Poder Central”.

¹²⁷ FUKASE, Tadakazu. *Constitution et da paix entre les états*. IVème Congrès Mondial de l’AIDC. Tokyo, 1995.

nova forma tem por objetivo a atuação em conjunto entre os Estados-membros, flexibilizando a interpenetração entre os mesmos¹²⁸.

O federalismo cooperativo é respeitado como o modelo mais relevante do sistema federativo. Pode-se considerá-lo, de certa forma, presente nos outros modelos de federalismo. As competências do Estado federal e dos entes federados muitas vezes não são rigidamente separadas. De início, o federalismo cooperativo buscava ideologicamente consolidar-se como uma tendência descentralizadora¹²⁹. Não foi o resultado que se viu e, ainda assim percebe-se o seu crescimento acelerado, dominando mais e mais o cenário político em detrimento de outras formas, como o federalismo dual, atualmente.

Há um risco evidente de que este tipo de federalismo apenas camufle um novo modelo de centralização sobre a união ao redor de si, aumentando exageradamente sua autoridade. Mas não há de se negar que um federalismo verdadeiramente cooperativo surge do consentimento da sociedade, que democraticamente o almeja¹³⁰.

3.3 Federalismo de três níveis

Este modelo de federalismo é o visualizado na Constituição Federal da República do Brasil de 1988 e vale a breve menção. Preconiza verdadeiramente um federalismo de três níveis, incluindo o município como ente federado - o menor deles, mas o mais próximo do cidadão e suas efetivas demandas. Há uma estrutura de repartição de competências entre os entes, combinando competências comuns, concorrentes e privativas. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição (artigo 18).

¹²⁸ LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. Op. Cit., p. 420 “Nesse modelo, as atribuições serão exercidas de modo comum ou concorrente, estabelecendo -se uma verdadeira aproximação entre os entes federativos, que deverão atuar em conjunto. Assim, modernamente, percebe -se, cada vez mais, uma gradativa substituição do federalismo dual pelo cooperativo. A doutrina adverte o risco de, a pretexto do modelo cooperativo, instituir -se um federalismo de “fachada”, com fortalecimento do órgão central em detrimento dos demais entes federativos e, assim, havendo sobreposição da União, a caracterização de um federalismo de subordinação”.

¹²⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Federalismo e competências ambientais no Brasil*. Op. Cit., p. 18.

¹³⁰ LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. Op. Cit., p. 420.

3.4 Federalismo simétrico e assimétrico

As desigualdades que permeiam o corpo social são aparentes e bastantes profundas, especialmente em países em desenvolvimento como o Brasil. São elas de diversas ordens, desde as econômicas até a heterogênea distribuição populacional pelo território ou de tamanho geográfico. Muitas vezes passa por diferenças étnicas, raciais ou relativas ao idioma. Estas chamadas assimetrias são graves, mesmo as provenientes das relações institucionais desequilibradas.

A assimetria é própria do federalismo, que busca justamente acomodá-las, porém quando as diferenças entre os entes federados são maiores do que previstas inicialmente na unificação, tem-se um modelo de federalismo assimétrico¹³¹. A professora Carolina Maria Lembo destaca que é o federalismo empregado nas situações em que há uma acentuada disparidade entre os Estados federados, seja por suas riquezas, pelo tamanho territorial e/ou população¹³². Para o doutrinador Ricardo Victalino de Oliveira, o fenômeno da assimetria resulta da evolução das teorias constitucionais que cercam o federalismo¹³³. Lenza destaca ainda que no Brasil há um certo “erro de simetria”, devido ao fato do constituinte tratar de modo idêntico os Estados (cada Estado, não importa o seu tamanho, o seu desenvolvimento, elege o número fixo de três Senadores, cada qual com dois suplentes — artigo 46, parágrafos 1º e 3º da Constituição Federal de 1988)¹³⁴.

No modelo de federalismo assimétrico, estabelece-se constitucionalmente um tratamento diferenciado aos entes federados diferentes, em determinadas matérias¹³⁵. É

¹³¹ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Federalismo e competências ambientais no Brasil*. Op. Cit., p. 19.

¹³² TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. Op. Cit., p. 59.

¹³³ As exigências colocadas ao Direito Constitucional, a partir da assunção dessa nova concepção de regime federativo, levaram à positivação, em muitas Constituições contemporâneas, de institutos jurídicos característicos do fenômeno da assimetria. De fato, a indeclinabilidade de compatibilização das disparidades regionais – constatadas por meio de mapeamento dos diversos cenários territoriais sobre os quais as unidades encontravam-se instaladas – fez com que o federalismo passasse a vir acompanhado de arranjos consagradores da diversidade. Muito mais do que descentralizar territorialmente o poder político, foi adquirida a consciência de que o Estado federal deveria estar pronto para atender satisfatoriamente os reclamos apresentados por todas as unidades periféricas, admitindo-se, nesse particular, a previsão de diferenciações perfeitamente justificáveis, proporcionais e razoáveis entre os entes federados – os quais, até então, eram entendidos pelo pensamento constitucional como sujeitos dotados de absoluta igualdade formal.

¹³⁴ LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. Op. Cit., p. 421.

¹³⁵ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito constitucional descomplicado*. Op. Cit., p. 301. “Desse modo, uma vez reconhecida a existência de uma realidade heterogênea entre os entes federados, busca-se minorar essas diferenças por meio da inserção de normas na Constituição, que, conferindo tratamento desigual aos desiguais, auxiliam no atingimento do equilíbrio, da cooperação e do entendimento

mesmo imperativo que o governo central aja com restrições e equilíbrio, fundamentado pelas diferentes necessidades, criando um senso de segurança institucional perante as unidades federativas. Assim, as que efetivamente necessitem de ajuda terão a confiança que se deve ter de que serão socorridas sem que se esqueçam de suas próprias responsabilidades, na forma do previsto constitucionalmente.

As heterogeneidades existem por toda parte e fazem mesmo parte da natureza humana. Assim, não importa a forma de Estado escolhida, assimetrias sempre existirão. Assimetrias institucionais acabam por refletir as assimetrias do corpo social e em boa parte das formas de Estado as reflete mais ou menos certamente. Isto acaba se tornando uma necessidade com fins de manter-se representativo. Não por outro motivo, o professor Ramos ensina que é justamente esse o objetivo de um federalismo assimétrico, verificar dissemelhanças no corpo social e institucional para atuar antecipadamente a eventuais danos ao pacto federativo e ao sentimento mesmo que mantém uma nação unida¹³⁶.

Como são diversos os tipos de assimetrias, a doutrina fez bem por categorizá-las em assimetrias de fato, *de facto*, e assimetrias de direito, *de jure*¹³⁷.

Quanto as assimetrias de fato, *de facto* ou políticas dizem respeito às diferenças concretas que muitas vezes a história ou a cultura impõem. Podem ter ainda origem socioeconômicas ou político-geográficas. Para que sejam relevantes e notáveis devem ser significativas o suficiente para se destacar diante dos demais Estados-membros e do governo central, especialmente por estarem sujeitas ao mesmo conjunto legal.

entre as forças regionais (Estados-membros, marcados pela heterogeneidade), e também entre essas e a União. O federalismo acentua o seu caráter de assimétrico naqueles Estados caracterizados pela diversidade econômica, social, política, cultural e de língua falada, como é o caso do Canadá, país bilíngue e multicultural. Na Constituição Federal de 1988 encontramos expressivas características de federalismo assimétrico, destinadas a reduzir as desigualdades sociais e regionais, um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (CF, art. 3.º, III).

¹³⁶ RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. Op. Cit., p. 91. O nobre professor esclarece, como alerta que deve “(...) levar-se em consideração os graus de simetria e da assimetria em cada país, a influência das mesmas no poder governamental e a procura do equilíbrio entre as unidades mais fortes e as mais fracas, tanto no sentido financeiro/econômico, quanto à população, ao território, à participação do corpo federal periférico ou não; com mais ou menos poder”.

¹³⁷ Muitos professores se debruçaram e trataram deste específico, notadamente WATTS, Ronald Lampman. *Comparing federal systems*. Op. Cit., p. 63; AGRANOFF, Robert. *Accommodating diversity: asymmetry in federal states*. Baden-Baden: Nomos, 1999.

Já as assimetrias de direito, *de jure* ou constitucionais existirão tão somente nos casos em que haja previsão expressa na Constituição particular da nação. O objetivo destas assimetrias de direito seriam endereçar apropriada e institucionalmente as disparidades regionais de fato, oferecendo maneiras de homogeneizá-las ou suavizá-las¹³⁸.

Alguns autores, especificamente Michael Burgess, concluem que todo o ordenamento jurídico que estrutura as federações, é influenciado por essa inclinação política de buscar equalizar mais ou menos as heterogeneidades sociais, de forma que para bem analisar uma federação seria necessário observar a “anatomia do sistema federativo em toda sua complexidade¹³⁹”.

Como afirmado, as classificações de federalismo se desdobram a cada diferente perspectiva. Para não ser diferente, o professor Ramos oferece ainda o que chama de federalismo antissimétrico. Neste, a simetria deve ser observada na igualdade de tratamento das unidades federativas entre si e delas com o governo central¹⁴⁰.

3.5 Federalismo centrífugo e centrípeto ou por agregação e segregação

Trata-se do modelo que revela atenção à formação do Estado federal, uma vez que a partir daí sua descentralização sofrerá alterações significativas a impactar uma classificação própria. Caso advenha de um Estado unitário que opta por atribuir maiores liberdades às suas regiões, o federalismo assumirá certas características, enquanto, por outro lado, caso advenha da reunião de Estados outrora soberanos adquirirá outras qualidades, conforme se demonstrará.

Este último, por ser formado através da reunião de Estados independentes ou soberanos que resolveram abrir mão de sua soberania, mantendo autonomia, para agregarem-se entre si e formarem um novo Estado, buscando uma maior solidez e segurança é o chamado federalismo por agregação¹⁴¹. A indissolubilidade do vínculo

¹³⁸ WATTS, Ronald Lampman. *Comparing federal systems*. Op. Cit., p. 63.

¹³⁹ BURGESS, Michael. *Comparative federalism: theory and practice*. London: Routledge, 2006.

¹⁴⁰ RAMOS, Dirceu Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. Op. Cit, p. 28.

¹⁴¹ ALEXANDRINO, Marcelo; VICENTE, Paulo. *Direito constitucional descomplicado*. Op. Cit., p. 300. “A federação é formada por agregação quando antigos Estados independentes ou soberanos abrem mão de

federativo¹⁴² é uma das atribuições almeçadas por esta agregação, em razão da estabilidade provocada.

Esta é uma das mais antigas formas de ligação federativa que, por outro lado, pode advir de um antigo Estado unitário — que se descentraliza¹⁴³.

O federalismo por agregação é, assim, caracterizado por uma maior descentralização do Estado, “no qual os entes regionais possuem competências mais amplas” e acaba sendo consequência natural da agregação em Estado composto¹⁴⁴. É a reunião de antigos Estados independentes ou soberanos, para a formação de um único Estado, agora federal¹⁴⁵.

Tem como principal exemplo os Estados Unidos da América¹⁴⁶, além da Alemanha e Suíça. Isto se explica por conta de suas matrizes históricas nos Estados confederados, no qual, conforme já visto, Estados soberanos se reúnem sem abrir mão de suas soberanias. Por conta destas raízes profundas com suas soberanias, os Estados que agora se reúnem sob o manto constitucional perene do federalismo costumeiramente tornam-se países de poder descentralizados.

Por sua vez, no federalismo por desagregação¹⁴⁷, ou de forças centrífugas, a federação surge a partir de um determinado Estado unitário que resolve descentralizar-se¹⁴⁸ e, portanto, atribui liberdades “de dentro para fora”, de si para os demais. No

sua soberania e se unem para a formação de um único Estado federal, indissolúvel, no qual gozarão, apenas, de autonomia. Ocorre um movimento centrípeto, de fora para dentro, isto é, diferentes Estados soberanos unitários cedem parcela de sua soberania para a criação de um único Estado federal. É o modelo clássico de federação, como a dos Estados Unidos da América.

¹⁴² LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. Op. Cit., p. 419.

¹⁴³ RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. Op. Cit p. 109.

¹⁴⁴ MELLO, José Luiz de Anhaia. *O estado federal e suas novas perspectivas*. Op. Cit., p. 92.

¹⁴⁵ RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. Op. Cit, p. 109.

¹⁴⁶ ANDRADE, Júnio Mendonça; SANTOS, Karlos Kleiton dos; JESUS, Gustavo Santana de. *Formação do federalismo norte-americano e do federalismo brasileiro. Interfaces científicas*. Aracaju, vol. 05, nº 02, p. 29-36, 02/2017.

¹⁴⁷ ALEXANDRINO, Marcelo; VICENTE, Paulo. *Direito constitucional descomplicado*. Op. Cit., p. 300. “A federação é formada por desagregação (ou por segregação) quando um Estado unitário se descentraliza, instituindo uma repartição de competências entre entidades federadas autônomas, criadas para exercê-las. Ocorre um movimento centrífugo, de dentro para fora, isto é, um Estado unitário centralizado descentraliza-se mediante a criação de entes federados autônomos. É o caso, por exemplo, da Federação brasileira”.

¹⁴⁸ LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. Op. Cit., p. 420.

federalismo por desagregação, a centralização do Estado é maior, assim, o ente central recebe a maior parcela de poderes e o principal exemplo aqui é o Brasil¹⁴⁹.

Assim, o federalismo centrífugo ou por desagregação é afastado do centro de governo e produto da segregação de Estado unitário, enquanto que o centrípeto ou federalismo por agregação é direcionado ao centro de governo, produto da agregação em Estado composto¹⁵⁰.

Por fim, a ideia federal configurada como forma de reunir os desiguais ao redor de princípios e vontades comuns, aliada às crescentes pressões por um Estado mais eficiente que efetivamente possa atender aos clamores sociais, foram determinantes para a desconstrução de alguns Estados unitários. Estes sofreram com movimentos populares e políticos por descentralização deste mesmo poder político e acabaram por abraçar o modelo federalista¹⁵¹. Foi o caso do Brasil¹⁵², exemplo mais contundente de federalismo por desagregação ou centrífugo¹⁵³.

3.6 Federalismo híbrido

Fechando este essencial capítulo, é oportuno abordar superficialmente o federalismo híbrido. Para concluir resumidamente, o federalismo híbrido não é

¹⁴⁹ ANDRADE, Júnio Mendonça; SANTOS, Karlos Kleiton dos; JESUS, Gustavo Santana de. *Formação do federalismo norte-americano e do federalismo brasileiro. Interfaces científicas*. Op. Cit., p. 32.

¹⁵⁰ MELLO, José Luiz de Anhaia. *O estado federal e suas novas perspectivas*. Op. Cit., p. 92.

¹⁵¹ FRANCO, Afonso Arinos de Mello. *Algumas instituições políticas no Brasil e nos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1975. O ilustre doutrinador Afonso Arinos de Mello Franco dá enorme importância à história de cada país para a caracterização das relações federais ali existentes, tomando para análise o exemplo a seguir: “a diferença entre as federações norte-americana e brasileira começava pelas suas origens históricas. A primeira se formara pela aglutinação voluntariosa, lenta e demorada de pequenos Estados independentes, vinculados, no entanto, pelas origens étnicas e pela cultura. (...) O Brasil foi um Estado unitário descentralizado até certo ponto pela dimensão territorial, pelas diferenças regionais e culturais e pelo Ato Adicional, mas fortemente unido pela centralização administrativa (por exemplo, a nomeação dos Presidentes das Províncias) e pela ação do Poder Moderador, predominante enquanto o Imperador se manteve na força da saúde”.

¹⁵² LOEWENSTEIN, Karl. *Political power and the governmental process*. Chicago: Phoenix Books, 1965. Este doutrinador, referência do tema federalismo, afirma que “a vastidão territorial do Brasil como desalento para decisões unitárias, o que, por necessidade política havida após a queda da monarquia em 1889, terminou por se transformar em Estado Federal”.

¹⁵³ BRASIL. *Constituição 1891. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, 24 de fevereiro de 1891. A Constituição brasileira de 1891, resultado e consequência direta da proclamação da República ocorrida em 1889, se tornou o marco institucional inaugural do federalismo brasileiro. Estabelece em seu artigo 1º que “a nação brasileira adota como forma de governo, sob o regime representativo, a República Federativa proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil”.

propriamente um modelo federal, mas a constatação de que os modelos teóricos não são imutáveis. Assim, como a sociedade evolui, a história se altera, os modelos institucionais também se adequam aos tempos e às novas vontades. Muito embora a velocidade não se mostre a mesma, é certo que as instituições políticas e seus modelos teóricos fazem a mesma transição de períodos em períodos. Há grande risco de mutações anacrônicas, disso não há a menor dúvida, e por este motivo toda mudança é e deve ser parcimoniosa, cautelosa, de maneira a não sofrer prejuízos, a não realizar alterações que possam significar perdas das conquistas duramente alcançadas.

É disso que essencialmente trata o modelo de federalismo híbrido. É um “modelo” que se constitui pela agregação de características de diferentes modelos¹⁵⁴, uma adaptação mesmo híbrida.

Com a heterogeneidade das necessidades políticas de cada país foram-se alterando e adaptando-se características dos modelos federalistas que por não serem imutáveis fundiram-se em diferentes aspectos gerando um conseqüente novo “modelo”, o federalismo híbrido¹⁵⁵.

¹⁵⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Federalismo e competências ambientais no Brasil*. Op. Cit., p. 19.

¹⁵⁵ *Idem. Ibidem.*

CAPÍTULO 4

FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

Todas as constituições brasileiras foram organizadas em títulos, capítulos e seções, de acordo com suas origens, conteúdos e finalidade diversos. Uma definição exposta na coletânea da Série do Museu da Câmara dos Deputados estabelece que: “a Constituição se traduz na lei essencial e imprescindível de um Estado moderno, onde estão contidas as normas referentes a vários aspectos da esfera pública e privada como forma de governo, organização dos poderes públicos, distribuição de competências e direitos e deveres dos cidadãos”¹⁵⁶. Portanto, neste capítulo se buscará apontar como o instituto do federalismo foi retratado na forma do contexto histórico de cada época, balizando-se sempre pelo que é traduzido pela Carta Política.

4.1 Constituição de 1824

Em 1808, a Família Real Portuguesa chega ao Brasil e com isso a colônia brasileira passa a se chamar Reino Unido a Portugal e Algarves. Permaneceram em solo brasileiro até abril de 1821, quando Dom João VI, então rei de Portugal, retorna a Lisboa. Esta decisão de retornar, atendendo aos anseios dos lisboetas, influenciou decisivamente o destino histórico do Brasil. Os movimentos em direção à independência recrudesceram e a mesma acabou por ser declarada em 7 de setembro de 1822 por Dom Pedro I¹⁵⁷.

A seguir, já em 1823, foi constituída uma Assembleia Geral Constituinte e Legislativa de caráter eminentemente liberal para elaborar a Constituição. Esta foi declarada e promulgada na data exata de 25/03/1824¹⁵⁸. Todo o contexto da época foi

¹⁵⁶ BRASIL, *Constituições brasileiras*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.

¹⁵⁷ GOMES, Laurentino. 1808. São Paulo: Editora Planeta, 2007.

¹⁵⁸ Seguem trechos fundamentais desta Constituição para que se entenda em análise direta de dispositivos legais suas características fundamentais. Frise-se que fica mantido o idioma conforme escrito na época: “Art. 1. O Império do Brazil é a associação política de todos os cidadãos brasileiros. Elles formam uma Nação livre, e independente, que não admite com qualquer outra laço algum de união, ou federação, que se opponha á sua Independencia. Art. 2. O seu territorio é dividido em Provincias na fôrma em que actualmente se acha, as quaes poderão ser subdivididas, como pedir o bem do Estado. Capítulo I. Da Administração. Art. 165. Haverá em cada Provincia um Presidente, nomeado pelo Imperador, que o poderá remover, quando entender, que assim convem ao bom serviço do Estado. Art. 166. A Lei designará as suas attribuições, competencia, e autoridade, e quanto convier no melhor desempenho desta Administração.

detalhado por Dircêo Torrecillas Ramos¹⁵⁹ que ainda destacou ser aquela uma Constituição de estado unitário descentralizado, outrora, na vigência do Império, estado unitário puro.

Foi esta a Constituição que durou mais tempo na história do Brasil, um total de 64 anos. A principal característica que a diferenciava frente as demais era atribuir grande relevância à figura do Poder Moderador, neste momento constitucionalizado. Foi muito marcada também por seu unitarismo e absolutismo de características próprias e peculiares¹⁶⁰. Os principais destaques desta Constituição eram, portanto, o fortalecimento

¹⁵⁹ RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. Op. Cit., p. 165. “A liderança política, no período imperial, pertencia ao nordeste, com predominância de Pernambuco e da Bahia que eram províncias ricas. A população de Recife, capital de Pernambuco era de 112.000 habitantes enquanto a cidade de São Paulo tinha 27.000 habitantes. A maioria dos ministérios compunha-se de ministros nordestinos.” Se houve hoje um deslocamento econômico para o sul, o mesmo não se pode dizer com relação ao centro político, devido ao desequilíbrio, à assimetria na representação, como veremos mais adiante”.

¹⁶⁰ LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. Op. Cit., p. 110. “Governo: monárquico, hereditário, constitucional e representativo. Tratava -se de forma unitária de estado, com nítida centralização político -administrativa. Território: as antigas capitanias hereditárias foram transformadas em províncias, que, por sua vez, poderiam ser subdivididas. As províncias eram subordinadas ao Poder Central e tinham um “Presidente”, nomeado pelo Imperador e que poderia ser removido a qualquer tempo (*ad nutum*) em nome do “bom serviço do Estado”.

Dinastia imperante: a do Senhor D. Pedro I, Imperador e Defensor Perpétuo do Brasil. Durante o Império tivemos, também, a dinastia de D. Pedro II.

Religião Oficial do Império: Católica Apostólica Romana. Todas as outras religiões eram permitidas com seu culto doméstico, ou particular, em casas para isso destinadas, não podendo, contudo, ter qualquer manifestação externa de templo.

Capital do Império brasileiro: a cidade do Rio de Janeiro foi a capital do Império brasileiro de 1822 a 1889. Com o Ato Adicional n. 16, de 12/08/1834, a cidade do Rio de Janeiro foi transformada em Município Neutro ou Município da Corte, entidade territorial para a sede da Monarquia. O Município Neutro apresentava importante característica: “o relacionamento direto com o poder central, ao invés da submissão ao poder da Província do Rio de Janeiro”.

Organização dos “Poderes”: seguindo as ideias de Benjamin Constant, não se adotou a separação tripartida de Montesquieu. Isso porque, além das funções legislativa, executiva e judiciária, estabeleceu -se a função moderadora.

Poder Legislativo: exercido pela Assembleia Geral, com a sanção do Imperador, que era composta de duas Câmaras: Câmara de Deputados e Câmara de Senadores, ou Senado. A Câmara dos Deputados era eletiva e temporária; a de Senadores, vitalícia, sendo os seus membros nomeados pelo Imperador dentre uma lista tríplice enviada pela Província. Eleições para o Legislativo: indiretas.

Sufrágio: censitário, ou seja, baseava -se em determinadas condições econômico-financeiras de seus titulares (para votar e ser votado).

Poder Executivo: a função executiva era exercida pelo Imperador, chefe do Poder Executivo, por intermédio de seus Ministros de Estado. Em um primeiro momento, para continuar no poder, os Ministros não dependiam da confiança do Parlamento.

Poder Judiciário: o denominado “Poder Judicial” era independente e composto de juizes e jurados. Os juizes aplicavam a lei; os jurados se pronunciavam sobre os fatos. Aos juizes de direito era assegurada a vitaliciedade (“os juizes de direito serão perpétuos”, só podendo perder o “lugar” por sentença), não se lhes assegurando, contudo, a inamovibilidade. O Imperador podia suspendê-los por queixas que lhes eram feitas. Para julgar as causas em segunda e última instância, nas Províncias do Império, foram criadas as “Relações”. Na capital do Império foi estabelecido, como órgão de cúpula do Judiciário, o Supremo Tribunal de Justiça, composto de juizes togados, provenientes das “Relações” das Províncias e pelo critério da antiguidade. Poder Moderador: sem dúvida, foi o “mecanismo” que serviu para assegurar a estabilidade do trono do Imperador durante o reinado no Brasil.

da figura do Imperador, com a criação do Poder Moderador acima dos outros Poderes, a indicação pelo Imperador dos presidentes que governariam as províncias, o sistema eletivo indireto e censitário, com o voto restrito aos homens livres e proprietários e subordinado a seu nível de renda¹⁶¹.

4.2 Constituição de 1891

Em 15 de novembro de 1889 foi proclamada a República e com ela houve o advento do abertamente liberal Decreto nº 1¹⁶² que, para além de proclamá-la

Insurreições populares: durante o Império diversos movimentos populares eclodiram seja por causas separatistas, seja por melhores condições sociais, destacando -se: a) Cabanagem (no Pará, 1835); b) Farroupilha (no Rio Grande do Sul, 1835); c) Sabinada (na Bahia, 1837); d) Balaiada (no Maranhão, 1838); e) Revolução Praieira (em Pernambuco, 1848)

Constituição semirrígida: nos termos do art. 178, conforme já estudamos, no tocante à classificação das Constituições quanto à alterabilidade, algumas normas, para serem alteradas, necessitavam de um procedimento mais árduo, mais solene e mais dificultoso; outras, entretanto, eram alteradas por um processo legislativo ordinário, sem qualquer formalidade.

Liberdades públicas: por forte influência das Revoluções Americana (1776) e Francesa (1789), configurando a ideia de constitucionalismo liberal,⁸⁰ a Constituição de 1824 continha importante rol de Direitos Cívicos e Políticos. Sem dúvida influenciou as declarações de direitos e garantias das Constituições que se seguiram”.

¹⁶¹ BRASIL, *Constituições brasileiras*. Op. Cit., p. 101.

¹⁶² Segue o Decreto em sua transcrição literal: “DECRETO Nº 1, DE 15 DE NOVEMBRO DE 1889

Art. 1º - Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da Nação brasileira - a República Federativa.

Art. 2º - As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil.

Art. 3º - Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus Governos locais.

Art. 4º - Enquanto, pelos meios regulares, não se proceder à eleição do Congresso Constituinte do Brasil e bem assim à eleição das Legislaturas de cada um dos Estados, será regida a Nação brasileira pelo Governo Provisório da República; e os novos Estados pelos Governos que hajam proclamado ou, na falta destes, por Governadores delegados do Governo Provisório.

Art. 5º - Os Governos dos Estados federados adotarão com urgência todas as providências necessárias para a manutenção da ordem e da segurança pública, defesa e garantia da liberdade e dos direitos dos cidadãos quer nacionais quer estrangeiros.

Art. 6º - Em qualquer dos Estados, onde a ordem pública for perturbada e onde faltem ao Governo local meios eficazes para reprimir as desordens e assegurar a paz e tranqüilidade públicas, efetuará o Governo Provisório a intervenção necessária para, com o apoio da força pública, assegurar o livre exercício dos direitos dos cidadãos e a livre ação das autoridades constituídas.

Art. 7º - Sendo a República Federativa brasileira a forma de governo proclamada, o Governo Provisório não reconhece nem reconhecerá nenhum Governo local contrário à forma republicana, aguardando, como lhe cumpre, o pronunciamento definitivo do voto da Nação, livremente expressado pelo sufrágio popular.

Art. 8º - A força pública regular, representada pelas três armas do Exército e pela Armada nacional, de que existam guarnições ou contingentes nas diversas Províncias, continuará subordinada e exclusivamente dependente de Governo Provisório da República, podendo os Governos locais, pelos meios ao seu alcance, decretar a organização de uma guarda cívica destinada ao policiamento do território de cada um dos novos Estados.

Art. 9º - Ficam igualmente subordinadas ao Governo Provisório da República todas as repartições civis e militares até aqui subordinadas ao Governo central da Nação brasileira.

provisoriamente, decretava como forma de governo da nação brasileira a República Federativa. Era a primeira vez na história nacional que o federalismo era constitucionalizado, muito embora seja notável que com o decorrer do tempo e com as diferentes circunstâncias históricas, a face deste federalismo se alterou profundamente, seja pela via de reforma ou de novas constituições, o que muitas vezes causou convulsões sociais¹⁶³.

Esta Constituição, assim, estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais. Tem forte influência americana, absorvendo assim seus princípios dominantes, a democracia republicana e o federalismo¹⁶⁴. Manteve a divisão de poderes entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, com o segundo sendo encabeçado por um Presidente de República¹⁶⁵. No mais, o que mais salta aos olhos em relação a inovações e aprimoramentos foi o aprimoramento da declaração de direitos, abolindo-se a pena de galés¹⁶⁶ e a de banimento e a de morte, ressalvadas, neste último caso, as disposições da legislação militar em tempo de guerra.

Art. 10 - O território do Município Neutro fica provisoriamente sob a administração imediata do Governo Provisório da República e a Cidade do Rio de Janeiro constituída, também, provisoriamente, sede do Poder federal.

Art. 11 - Ficam encarregados da execução deste Decreto, na parte que a cada um pertença, os Secretários de Estado das diversas repartições ou Ministérios do atual Governo Provisório. Sala das Sessões de Governo Provisório, 15 de novembro de 1889, primeiro da República”. Disponível em http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%201-1889?OpenDocument, acessado em 25/01/2018.

¹⁶³ SCAFF, Fernando Facury; ROCHA, Francisco Sérgio Silva. *Princípios, elementos e conceito do estado federal* in *O federalista atual. Teoria do federalismo*. Op. Cit., p. 68. “Para não alongar nos exemplos, registre-se que a política do café com leite da Velha República, que envolvia os Estados de Minas Gerais e de São Paulo acerca do poder central e que culminou na vitória dos outros Estados-Membros, capitaneados pelo Rio Grande do Sul, que gerou a ditadura Vargas. Havia, então, uma insatisfação com a divisão do poder interno, culminando com a disputa mencionada”.

¹⁶⁴ LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. Op. Cit., p. 138 “. Os principais pontos desta Constituição são: forma de governo e regime representativo: República Federativa; Distrito Federal: capital do Brasil, sede na cidade do Rio de Janeiro; não há mais religião oficial; extinção do Poder Moderador com a adoção da teoria clássica de Montesquieu da tripartição de “Poderes”; Poder Legislativo federal exercido pelo Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, composto por: Câmara dos Deputados e o Senado Federal, o chamado “bicameralismo federativo”; Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil eleito junto com o Vice -Presidente por sufrágio direto da Nação, para mandato de 4 anos, não podendo ser reeleito; Órgão máximo do Judiciário passou a chamar -se Supremo Tribunal Federal, composto de 15 “Juizes”; Constituição rígida”.

¹⁶⁵ RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. Op. Cit., p. 166.

¹⁶⁶ BITENCOURT, Cezar Roberto. *Falência da pena de prisão: causas e alternativas*. 2ª edição, São Paulo: Saraiva, 2001. “Foi a chamada pena de galés, que consistia numa espécie de prisão flutuante, onde os condenados, com penas mais graves e prisioneiros de guerra, eram destinados como escravos a serviços militares acorrentados a um banco eram obrigados a remarem sob ameaça de chicote”.

Quanto ao tipo de federalismo aplicado, para Paulo Bonavides, esta constituição “refletia, sem rebuços, os princípios e valores ideológicos do Estado Liberal, com a finalidade de neutralizar teoricamente o poder pessoal dos governantes e distanciar, tanto quanto possível o Estado da sociedade”¹⁶⁷. Isto conduziu a extremos como a previsão no artigo terceiro do aludido Decreto, de uma suposta soberania dos estados federados, o que conflitaria de maneira frontal com o próprio federalismo que, conforme já demonstrado, outorga apenas autonomia, mantendo a soberania nas mãos do governo central.

Este movimento foi considerado um “delírio de primeira hora em um movimento histórico de centrifuguíssimo”¹⁶⁸.

4.3 Constituição de 1934

Essa constituição inaugura um novo momento histórico para o federalismo: o caminho contrário ao da descentralização ocorrida nos períodos anteriores. Aqui, como na constituição seguinte promulgada em 1946 e nas promulgadas em 1937, 1967, a ideia de centralizar mais poder sob o comando do governo federal capitaneou o ordenamento constitucional.

Esta constituição, dentre outras alterações¹⁶⁹ aglomera os poderes de competências diversas sob o manto do governo federal, propiciando o surgimento do já aludido federalismo cooperativo. Tornou-se possível alegar haver, em tese, uma administração alinhada entre a União e os Estados-Membros, de forma coordenada.

¹⁶⁷ BONAVIDES, Paulo. *História constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

¹⁶⁸ BITAR, Orlando. *Organização federal brasileira* in *Obras completas de Orlando Bitar*, 3º vol. Brasília: Conselho Federal de Cultura, 1978.

¹⁶⁹ LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. Op. Cit., p. 115/117: “Capital da República como sede a Cidade do Rio de Janeiro, com o Distrito Federal administrado por um Prefeito; Mantida a inexistência de religião oficial; Organização dos “Poderes” mantida a tripartição de “Poderes”; Rompimento do princípio do bicameralismo rígido ou paritário, no qual as duas Casas exercem funções básicas idênticas; Presidente eleito junto com o vice por sufrágio universal, direto, secreto e maioria de votos para mandato de 4 anos, vedada a reeleição; Estabelece os órgãos do Poder Judiciário: a) a Corte Suprema; b) os Juízes e Tribunais federais; c) os Juízes e Tribunais militares; d) os Juízes e Tribunais eleitorais; Constituição rígida com previsão de emenda, porém sem modificar a estrutura política do Estado (arts. 1.º a 14, 17 a 21); a organização ou a competência dos poderes da soberania (Capítulos II, III e IV do Título I; o Capítulo V do Título I; o Título II; o Título III; e os arts. 175, 177, 181, este mesmo art. 178); e revista, no caso contrário”. O art. 178, § 5.º, fixou, como cláusula pétrea, a forma republicana federativa; Constitucionaliza -se o voto feminino, com valor igual ao masculino”.

Levaria, supostamente, a uma diminuição do papel do Estado¹⁷⁰. As suas principais influências foram a Constituição de Weimar, na Alemanha, no ano de 1919, como também foi forte a influência do fascismo. Teve curta vigência, de meros 3 anos, tendo cessado de existir com o golpe militar de 1937¹⁷¹.

4.4 Constituição de 1937

Esta é Constituição que verdadeiramente se distingue das demais especialmente quando toca em seu modelo de federalismo, apenas nominal¹⁷². Aliás, cabe esclarecer que a doutrina a trata como uma constituição bastante fantasiosa, que não procurou endereçar quaisquer problemas ou situações jurídicas e/ou políticas contingenciais a seu tempo¹⁷³. Toda sua história é abalizada pela atuação marcante da ditadura Vargas, travestida de presidencialismo.

A Assembleia Constituinte foi convocada pelo ditador Getúlio Vargas e outorgada em 10 de novembro de 1937, extinguindo os partidos políticos e adotando aberta tendência autoritária, sem sequer eleições, havendo apenas a nomeação de interventor. Extinguiu a autonomia municipal e toda a organização do poder dos municípios exercida por prefeitos e vereadores agora deveria ser proveniente do governo federal, através da nomeação de interventores, que atuariam como governadores de cada Estado. Não se pode falar, nesta situação, em federalismo, já que não existem relações de autonomia entre as diferentes instâncias¹⁷⁴. Há completa submissão e perda de liberdades regionais.

Foi regime autoritário cuja duração se deu até a promulgação da nova Constituição de 1946, tratada a seguir.

¹⁷⁰ FIGUEIREDO, Marcelo. *Estudos interdisciplinares sobre federalismo, democracia e administração pública*. São Paulo: Fórum. 2012.

¹⁷¹ BONAVIDES, Paulo. *História constitucional do Brasil*. Op. Cit. p. 251.

¹⁷² LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. Op. Cit., p. 156. “A República como forma de Governo; Brasil é um Estado federal, constituído pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, mantém a divisão política e territorial; Sede do Governo da República administrado pela União; País leigo, laico ou não confessional, não havendo, contudo, a invocação da “proteção de Deus” no preâmbulo da Constituição; Organização dos “Poderes” foi mantida; O Poder Legislativo seria exercido pelo Parlamento Nacional com a colaboração do Conselho da Economia Nacional e do Presidente da República”.

¹⁷³ SCAFF, Fernando Facury; ROCHA, Francisco Sérgio Silva. *Princípios, elementos e conceito do estado federal in O federalista atual. Teoria do federalismo*. Op. Cit., p. 69.

¹⁷⁴ RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. Op. Cit., p. 168.

4.5 Constituição de 1946

Foi somente com a Constituição de 1946 que houve o restabelecimento do federalismo propriamente dito no Brasil. Até aquele momento vigorava a Constituição ditatorial do Estado Novo, sob os auspícios de Getúlio Vargas, que tinha o condão de essencialmente mitificá-lo, como próprio aos ditadores.

Promulgada em 18 de setembro de 1946, teve, dentre outras características¹⁷⁵ o enorme mérito de eliminar a estrutura do Estado Novo para retomar a linha da Constituição de 1934¹⁷⁶, ainda que esta não tenha verdadeiramente dado prosseguimento ao processo de descentralização de poder de outrora.

Por este motivo, efetivamente não houve grandes inovações, ou passos maiores em direção à descentralização, muito embora tenha esta Carta se dedicado à algumas assimetrias regionais que já naquela época eram bastante contundentes. Dispôs, assim, alguma atenção ao desenvolvimento da região nordeste do país¹⁷⁷, economicamente mais frágil até os dias de hoje. Buscou inspiração nas ideias liberais da Constituição de 1891, na tentativa de harmonizá-las com as ideias sociais da Constituição de 1934, equilibrando os princípios da livre-iniciativa com o da justiça social.

Há autores, como Bercovici, que a interpretam sob diferente prisma, afirmando que esta Constituição, ao trazer estrutura cooperativa ao federalismo brasileiro, prevista já em 1934, teria dado, portanto, ênfase na redução dos desequilíbrios regionais. Isto teria,

¹⁷⁵ LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. Op. Cit., p. 156. “É Constituição republicana e a forma de estado é federativa, prestigiando o municipalismo; transfere a capital da União e Brasília torna-se a capital federal; Estado leigo porém expressa menção a “Deus” no preâmbulo; restabelecimento da tripartição de “Poderes”; Poderes exercidos pela Câmara dos Deputados e do Senado Federal, reaparecendo o bicameralismo igual; Estado democrático em volta do Presidente da República, que deve ser eleito de forma direta para mandato de 5 anos, junto com o vice, que acumulava a função de Presidente do Senado Federal; O Poder Judiciário era exercido pelos seguintes órgãos: a) Supremo Tribunal Federal; b) Tribunal Federal de Recursos; c) Juízes e Tribunais militares; d) Juízes e Tribunais eleitorais; e) Juízes e Tribunais do trabalho; O mandato de segurança e a ação popular foram restabelecidos no texto constitucional; Com a renúncia de Jango, o Congresso Nacional aprovou o regime parlamentarista”.

¹⁷⁶ RAMOS, Dirceu Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. Op. Cit., p. 229.

¹⁷⁷ FIGUEIREDO, Marcelo. *Estudos interdisciplinares sobre federalismo, democracia e administração pública*. Op. Cit., p. 169

para este autor, de alguma maneira favorecido o poder federal, a cooperação e integração nacional¹⁷⁸.

4.6 Regime de exceção de 1964

O período histórico que antecede o regime de exceção vivenciado pelo Brasil a partir de 1964 merece pesquisa própria, dada sua grande complexidade. A esta pesquisa cabe trazer à baila o Ato Institucional número 01¹⁷⁹, que inaugura o regime e comentar

¹⁷⁸ BERCOVICI, Gilberto. *Percalços na formação do federalismo no Brasil*. Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos. Bauru, nº 32, p. 39-58, ago/nov. 2001.

¹⁷⁹ Art. 1º - São mantidas a Constituição de 1946 e as Constituições estaduais e respectivas Emendas, com as modificações constantes deste Ato.

Art. 2º - A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República, cujos mandatos terminarão em trinta e um (31) de janeiro de 1966, será realizada pela maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, dentro de dois (2) dias, a contar deste Ato, em sessão pública e votação nominal.

§ 1º - Se não for obtido o quorum na primeira votação, outra realizar-se-á no mesmo dia, sendo considerado eleito quem obtiver maioria simples de votos; no caso de empate, prosseguir-se-á na votação até que um dos candidatos obtenha essa maioria.

§ 2º - Para a eleição regulada neste artigo, não haverá inelegibilidades.

Art. 3º - O Presidente da República poderá remeter ao Congresso Nacional projetos de emenda da Constituição.

Parágrafo único - Os projetos de emenda constitucional, enviados pelo Presidente da República, serão apreciados em reunião do Congresso Nacional, dentro de trinta (30) dias, a contar do seu recebimento, em duas sessões, com o intervalo máximo de dez (10) dias, e serão considerados aprovados quando obtiverem, em ambas as votações, a maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso.

Art. 4º - O Presidente da República poderá enviar ao Congresso Nacional projetos de lei sobre qualquer matéria, os quais deverão ser apreciados dentro de trinta (30) dias, a contar do seu recebimento na Câmara dos Deputados, e de igual prazo no Senado Federal; caso contrário, serão tidos como aprovados.

Parágrafo único - O Presidente da República, se julgar urgente a medida, poderá solicitar que a apreciação do projeto se faça, em trinta (30) dias, em sessão conjunta do Congresso Nacional, na forma prevista neste artigo.

Art. 5º - Caberá, privativamente, ao Presidente da República a iniciativa dos projetos de lei que criem ou aumentem a despesa pública; não serão admitidas, a esses projetos, em qualquer das Casas do Congresso Nacional, emendas que aumentem a despesa proposta pelo Presidente da República.

Art. 6º - O Presidente da República, em qualquer dos casos previstos na Constituição, poderá decretar o estado de sítio, ou prorrogá-lo, pelo prazo máximo de trinta (30) dias; o seu ato será submetido ao Congresso Nacional, acompanhado de justificação, dentro de quarenta e oito (48) horas.

Art. 7º - Ficam suspensas, por seis (6) meses, as garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade e estabilidade.

§ 1º - Mediante investigação sumária, no prazo fixado neste artigo, os titulares dessas garantias poderão ser demitidos ou dispensados, ou ainda, com vencimentos e as vantagens proporcionais ao tempo de serviço, postos em disponibilidade, aposentados, transferidos para a reserva ou reformados, mediante atos do Comando Supremo da Revolução até a posse do Presidente da República e, depois da sua posse, por decreto presidencial ou, em se tratando de servidores estaduais, por decreto do governo do Estado, desde que tenham tentado contra a segurança do país, o regime democrático e a probidade da administração pública, sem prejuízo das sanções penais a que estejam sujeitos. (Vide Lei Complementar nº 5, de 1970)

§ 2º - Ficam sujeitos às mesmas sanções os servidores municipais. Neste caso, a sanção prevista no § 1º lhes será aplicada por decreto do Governador do Estado, mediante proposta do Prefeito municipal.

§ 3º - Do ato que atingir servidor estadual ou municipal vitalício, caberá recurso para o Presidente da República.

§ 4º - O controle jurisdicional desses atos limitar-se-á ao exame de formalidades extrínsecas, vedada a apreciação dos fatos que o motivaram, bem como da sua conveniência ou oportunidade.

brevemente sobre seu impacto sobre o federalismo que, nesta circunstância, se recuperava do golpe sofrido sob o ditador Getúlio Vargas.

Neste sentido, não se pode fugir a conclusão de que mais uma vez na história, o Brasil retrocede quando, ainda que lentamente, avançava para uma maior descentralização de poder, para atribuições de maiores nacos de poder às regiões e aos cidadãos.

Sob o argumento de defesa nacional em face do comunismo que, a exemplo de Cuba, se preparava para tomar o poder eles mesmos, o General Costa e Silva, o Brigadeiro Francisco Correia de Melo e o Almirante Augusto Rademaker, em 31 de março de 1964 publicam tal Ato Institucional e assumem o poder central da nação. Para debelar o risco comunista, concentram ainda mais o poder sob o novo regime militar, no que, para alguns aproximou o Brasil da forma de estado unitária¹⁸⁰.

Para Ramos, o sistema federativo foi apunhalado, tendo concentrado todos os poderes na União¹⁸¹. A questão nodal deste período foi mais ampla do que meramente a intenção militar de concentrar poder, uma vez que efetivamente a América Latina passava por momento delicado, com diversos golpes e ameaças de golpes comunistas. Portanto, não cabe a esta pesquisa analisar tal questão profundamente, contudo parece ficar claro que o novo ordenamento foi mais consequência do período histórico de conflito do que causa de uma maior concentração de poder.

Art. 8º - Os inquéritos e processos visando à apuração da responsabilidade pela prática de crime contra o Estado ou seu patrimônio e a ordem política e social ou de atos de guerra revolucionária poderão ser instaurados individual ou coletivamente.

Art. 9º - A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República, que tomarão posse em 31 de janeiro de 1966, será realizada em 3 de outubro de 1965.

Art. 10 - No interesse da paz e da honra nacional, e sem as limitações previstas na Constituição, os Comandantes-em-Chefe, que editam o presente Ato, poderão suspender os direitos políticos pelo prazo de dez (10) anos e cassar mandatos legislativos federais, estaduais e municipais, excluída a apreciação judicial desses atos.

Parágrafo único - Empossado o Presidente da República, este, por indicação do Conselho de Segurança Nacional, dentro de 60 (sessenta) dias, poderá praticar os atos previstos neste artigo.

Art. 11 - O presente Ato vigora desde a sua data até 31 de janeiro de 1966; revogadas as disposições em contrário.

¹⁸⁰ CASTRO, Kleber Pacheco de.; AFONSO, José Roberto. *Gasto social no Brasil pós 1988: uma análise sob a ótica da descentralização fiscal*. Revista de Política, Planejamento e Gestão da Saúde nº 1, 2009.

¹⁸¹ RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. *Federalismo e descentralização territorial em perspectiva comparada. Os sistemas do Brasil e da Espanha*. Sergio Antonio Fabris Editor: Porto Alegre, 2012.

De qualquer maneira, o governo militar se estendeu por 20 anos, período exagerado e que não se justifica unicamente no risco de infiltração comunista. Durante este tempo, o país não pôde contar com o desenvolvimento democrático normal de seus institutos, um dos quais o federalismo e a autonomia plena das regiões.

4.7 Constituição de 1988

A promulgação da Constituição de 1988 representou uma virada importante na história do federalismo nacional. Insta lembrar rapidamente o quadro histórico que se conduz até aqui, para que seja bem compreendida a novidade que representa a vigente Constituição brasileira.

Até 1891, o Brasil não se estruturava enquanto estado na forma federalista, sendo notadamente unitário. A partir da Constituição de 1891, portanto, inaugura-se o período federalista brasileiro, no modelo dual. Este é modelo criticado por alguns, em razão das graves disparidades econômicas entre as regiões do largo território brasileiro. Contudo, foi período de atribuições de competência historicamente farto, havia clara disposição de se conceder poder.

A seguir, a Constituição de 1934 deu passos atrás, com sua tentativa de implementar o chamado federalismo cooperativo, altamente concentrador de poder, muito embora sob o termo cooperativo. De qualquer maneira, teve vida curta, quando sobreveio a autoritária Constituição de 1937, na ditadura Vargas. Neste momento, o Brasil em termos práticos volta a ser estado unitário, não mais federativo, tamanha concentração de poder sobre um agente político.

Com o advento da Constituição de 1946, houve nova oxigenação democrática, inclusive com delegação de poderes aos municípios. Sobreveio o regime militar, com seu contragolpe, que acaba por concentrar mais uma vez excessivo poder em Brasília, ainda que supostamente justificado. É mais um período que o país vive sob forma de estado unitário, ainda que os estados federados mantivessem suas estruturas.

É dentro deste contexto histórico que nasce a Constituição que vige há 30 anos, superando um regime militar que durou 20 anos. Por tal motivo, alguns afirmam que esta

Carta parece contrastar em absoluto com suas predecessoras¹⁸² e ter inventado o modelo federativo para o sistema constitucional brasileiro¹⁸³, ainda que as graves diferenças regionais permaneçam, criando as conhecidas dependências sobre o governo federal.

A Constituição de 1988 foi promulgada em 5 de outubro, e trouxe com ela a redemocratizando do País, tendo como líder Ulysses Guimarães, presidente da Assembleia Nacional Constituinte. Foi apelidada de Constituição Cidadã, por conta da ampla participação popular em sua elaboração – o povo estava supostamente melhor representado na Constituinte. De forma mais concreta, em meio às demais características¹⁸⁴, é Constituição que amplia as competências administrativas e legislativa

¹⁸² SOUZA, Celina. *Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988*. Revista de Sociologia e Política da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, nº 24, 2005. Esta autora descreve com bastante detalhes os contrastes que enxerga entre os sistemas constitucionais pré-1988 e o que a Constituição vigente inaugura: “a Constituição de 1988 contrasta com as demais na medida em que estabelece provisão de maiores recursos para as esferas subnacionais, expandiu os controles institucionais e da sociedade sobre os três níveis de governo, pelo aumento das competências dos poderes legislativo e judiciário e pelo reconhecimento dos movimentos sociais e de organismos não-governamentais como atores legítimos de controle dos governos, universalizou alguns serviços sociais, em particular a saúde pública, antes restrita aos trabalhadores do mercado formal, tendo como princípio diretivo a descentralização e a participação dos usuários, mas, por outro lado, conservou certas características das constituições anteriores, tais como: tendência à constitucionalização de muitas questões; fortalecimento dos governos locais frente aos Estados-Membros; tendência à adoção de regras uniformes para as esferas subnacionais, em especial as instâncias estaduais, dificultando a adoção de políticas próximas de suas prioridades; impossibilidade de avançar em políticas voltadas para a diminuição dos desequilíbrios regionais, apesar da existência de mecanismos constitucionais que ou não foram operacionalizados ou são insuficientes para uma efetiva política de equalização fiscal”.

¹⁸³ RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. *Federalismo e descentralização territorial em perspectiva comparada. Os sistemas do Brasil e da Espanha*. Op. Cit., p. 32.

¹⁸⁴ LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. Op. Cit., p. 156: “É república presidencialista; Forma de estado: federação; Brasília é a capital federal e o Distrito Federal um ente federativo autônomo, apesar de sua autonomia parcialmente tutelada pela União; país leigo, laico ou não confessional, com a previsão de “Deus” no preâmbulo; organização dos “Poderes” na teoria clássica da tripartição de “Poderes” de Montesquieu, diferente e com maior equilíbrio anulando a supremacia do Executivo, que imperava; Poder Legislativo é bicameral, exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (a primeira composta de representantes do povo, eleitos pelo voto direto, secreto e universal e pelo sistema proporcional para mandato de 4 anos, e a segunda composta de representantes dos Estados-Membros e do Distrito Federal, para mandato de 8 anos (duas legislaturas), eleitos pelo sistema majoritário, sendo que a representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de 4 em 4 anos, alternadamente, por 1 e 2/3); Presidente da República é eleito junto com o Vice e auxiliado pelos Ministros de Estado. Atualmente, após a EC n. 16/97, como visto, o mandato é de 4 anos, permitindo -se uma única reeleição subsequente; Compõem o Poder Judiciário: o Supremo Tribunal Federal; o Conselho Nacional de Justiça (EC n. 45/2004); o Superior Tribunal de Justiça; os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais; os Tribunais e Juízes do Trabalho; os Tribunais e Juízes Eleitorais; os Tribunais e Juízes Militares; os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios; Constituição rígida; Declaração de direitos: (a) os princípios democráticos e a defesa dos direitos individuais e coletivos dos cidadãos estão consolidados no texto, consagrando direitos fundamentais de maneira inédita, por exemplo, ter tornado o racismo e a tortura (que já havia sido abolida nos termos do art. 179, XIX, da Constituição de 1824) crimes inafiançáveis; b) os direitos dos trabalhadores foram ampliados; c) pela primeira vez se estabeleceu o controle das omissões legislativas, seja pelo mandado de injunção (controle difuso), seja pela ADI por omissão (controle concentrado), temas a serem estudados; d) outros remédios também foram previstos pela primeira vez no texto, quais sejam, o mandado de segurança coletivo e o habeas data; e) há previsão

dos Estados-Membros, procurando equilibrar o federalismo ao conceder maior autonomia às unidades federadas¹⁸⁵.

A Constituição de 1988 opta por uma descentralização, - vide artigos 22, 23, 24, 25 e 30 e a adoção desse modelo implica na admissão de autonomia para as entidades integrantes da federação, sem hierarquização. É Constituição bastante democrática, com forte influência da Constituição portuguesa de 1976 e seus princípios fundadores¹⁸⁶.

Não restam dúvidas quanto a inclinação teórica da Constituição de 1988 por um federalismo que de fato divida poder, uma vez haver previsões expressas de diferentes núcleos de poder, unidos pelo ordenamento de forma perene. Conforme já aludido, também já fica clara a ligação do federalismo com a democracia, em razão das liberdades exigidas e a Constituição brasileira expressa literalmente constituir-se na forma de Estado Democrático de Direito, o que é enorme avanço não apenas no que se relaciona com o federalismo *per se*, mas para o próprio reconhecimento do homem enquanto sujeito naturalmente detentor de direitos, com dignidade própria baseado em sua natureza. A federação contribui para esta acepção e a Constituição de 1988 reconhece em seu texto esta garantia. É momento crucial para o Brasil, que finalmente se estabiliza como estado federal. Se tal título merece reconhecimento prático em cotejo com a realidade dos fatos, é o que será abordado mais a frente.

específica, pela primeira vez, de um capítulo sobre o “meio ambiente” (art. 225); f) nesse sentido, destacam-se, dentre as funções institucionais do Ministério Público, a de promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (arts. 127, caput, e 129, III); 109 g) outra importante função institucional do MP é a de defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas (art. 129, V); h) importante previsão da Defensoria Pública enquanto instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5.º, LXXIV”.

¹⁸⁵ FIGUEIREDO, Marcelo. *Estudos interdisciplinares sobre federalismo, democracia e administração pública*. Op. Cit., p. 228.

¹⁸⁶ TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. Op. Cit., p. 1113.

CAPÍTULO 5

FEDERALISMO E A FORMAÇÃO DO ESTADO MODERNO BRASILEIRO

Neste momento, far-se-á a confrontação do federalismo com o modelo de estado social. Trata-se de proeminente tarefa, na medida em que o estado social ganhou enorme relevo a partir de seu surgimento, além da alegação possível de ser exageradamente largo e abrangente e, por isso, conflitar com as liberdades e autonomias individuais que tanto marcam o conceito original e liberal de federalismo.

O Estado Social surgiu no século XX como consequência de circunstâncias históricas que, acumuladas ou analisadas em sistema, ofereceram as bases para o aumento da interferência dos estados na economia e na vida dos cidadãos. Estes fatos foram substancialmente as duas Grandes Guerras Mundiais, o *crack* da Bolsa de Valores de *New York* e, por último, as crescentes pressões sociais por melhores condições de vida¹⁸⁷.

As duas guerras mundiais amplificaram o relevante papel do estado de guardião da segurança interna. Para o exercício deste *munus*, precisaria de maiores poderes sobre a economia em vista de fortalecer-se belicamente. O aparato necessário para estes enfrentamentos de proporções literalmente globais era massivo e massiva foi, por via de consequência, a intervenção econômica estatal. Indústria bélica, alimentícia e toda sorte de produtos usados na guerra foram os alvos preferenciais, mas a economia de forma geral foi dominada e controlada pelo estado, sempre justificado pela guerra. É nascido daí o termo cunhado por Hobsbawn, “guerra total”, por envolver todo o país, em seus diversos setores, não se limitando mais ao aspecto militar¹⁸⁸.

Quanto a quebra da Bolsa de Valores de *New York*, muitos são os motivos alegados para sua ocorrência, contudo o que interessa mais a esta pesquisa são as suas consequências. A quebra originou um completo desastre econômico que lançou um país deste porte e relevância, dantes próspero, em verdadeiro caos sociais. Inflação galopante,

¹⁸⁷ RIGONINI, Gloria. *Estado de bem-estar social* in *Dicionário de política*. Tradução de Carmen Varriale. 11ª edição. Norberto Bobbio *et al.* (org.), Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

¹⁸⁸ HOBSBAWN, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX, 1914-1991*. Tradução de Marcos Santarrita. 2ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

índices de desemprego que atingiram níveis muito altos e o fechamento em massa de empresas trouxeram como consequência grande crise social, induzindo o estado americano a intervir ainda mais, atuando como salvaguarda. Foi lançado o célebre programa de recuperação, o *New Deal*, do presidente Franklin Delano Roosevelt, que previa fortes investimentos do governo em obras públicas, além da diminuição de jornada de trabalho – para se contratar ainda mais, o que funcionaria como máquina criadora de empregos e distribuição de renda, além da eliminação do estoque de algumas *commodities* para controlar a inflação. Como se vê, é, em outras palavras, um dos momentos de estreia do estado absolutamente interventor.

O último elemento histórico ensejador do estado social talvez seja o mais saliente. São as pressões sociais. Há autores que alegam que o nascimento e ocorrência destas maiores intervenções estatais se deram por pressão social, que a sociedade contingente as exigia, que foram nascidas no bojo social, sem qualquer indução ou vontade da via política, do governo por si mesmo¹⁸⁹.

Estes três elementos históricos essencialmente introduziram o estado social como modelo ideal, por supostamente atender as modernas necessidades, relativas, inclusive, aos direitos fundamentais. Há outras circunstâncias que poderiam ser mencionadas¹⁹⁰, contudo, para compreender as origens do estado social, estas detalhadas bastam.

Especificamente sobre o Brasil, pode-se afirmar que o estado social tem nascedouro com a Revolução de 30. A partir dali o antigo estado liberal foi substituído pelo chamado nacional-desenvolvimentismo, de forte intromissão pública nas áreas econômicas e sociais e a criação das robustas empresas estatais de base, que permitiriam o surgimento de outras indústrias, alavancando o setor.

Portanto, em nome destas possíveis benesses, em especial a da busca franca por igualdade, o estado social de direito, que distingue-se principalmente “pelo fato de estar montado sobre uma sociedade pluralista em que os diferentes grupos sociais realizam

¹⁸⁹ RIGONINI, Gloria. *Estado de bem-estar social in Dicionário de política*. Op. Cit., p. 416.

¹⁹⁰ COMPARATO, Fabio Konder. *Viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989. Para este consagrado autor, havia ainda outro aspecto de relevante importância, “a conscientização do subdesenvolvimento econômico por parte de regiões que compunham as antigas colônias europeias, influenciando o intervencionismo estatal nestes países”.

funções relevantes”¹⁹¹ surge e realiza esta troca de prevalência de valores, relegando à liberdade uma posição menos privilegiada notadamente no que se referir a eventuais conflitos com o valor igualdade¹⁹².

Frise-se que esta é, ou deveria ser, mera prevalência em situações de choque entre valores. Bonavides leciona que “assegurar os direitos de igualdade não importa em abandonar os direitos de liberdade: as conquistas das diversas gerações de direitos humanos são cumulativas, somando-se, desse modo, aos direitos de liberdade (primeira geração de direitos), os direitos de igualdade (segunda geração de direitos)”¹⁹³.

Trata-se, assim, de uma correção pretendida pelo estado social perante o estado liberal, eliminar ou atenuar o individualismo e o conseqüente distanciamento do estado em relação às necessidades populares que o marca¹⁹⁴. Assim caem os axiomas do estado liberal, dentre eles o de preponderância do Poder Legislativo, essencial para sua própria existência.

Se tornou necessário, assim, que o novo modelo alcançasse legitimidade, Para tanto, seria fundamental que a constituição, segundo Loewenstein, seguisse dois parâmetros: transferência do controle absoluto e a garantia da legítima participação dos governados no processo. Assim, o autor enumera cinco elementos mínimos que devem estar contidos em toda Constituição¹⁹⁵: a descentralização racional do poder político em vários órgãos, a limitação desses poderes racionalmente distribuídos, os meios preventivos e eficazes de cooperação e controles recíprocos entre esses poderes, o método racional para a reforma constitucional e o reconhecimento dos direitos individuais e liberdades fundamentais, bem como a sua proteção perante qualquer pessoa.

¹⁹¹ VERDÚ, Pablo Lucas. *A luta pelo estado de direito*. Forense: Rio de Janeiro, 2007.

¹⁹² CHAGAS, Magno Guedes. *Federalismo no Brasil: poder constituinte decorrente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. Op. Cit., p. 128. “Característica do estado de bem-estar social é a prevalência dos direitos de igualdade sobre os direitos de liberdade. Com efeito, no estado social de direitos, as reivindicações por liberdade, características do estado de direito liberal, cederam espaço para as postulações por direitos de igualdade, isto é, pela intervenção do Estado como agente de transformação social, voltado à criação de fatores de igualdade e assegurador da liberdade individual. A esse novo momento de luta por direitos, denominou-se direitos humanos de segunda geração”.

¹⁹³ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. Op. Cit., p. 520.

¹⁹⁴ DÍAZ, Elías. *Estado de derecho e sociedad democrática*. Madrid: Tauros, 1988.

¹⁹⁵ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Op. Cit., p 205.

A partir deste momento, o federalismo e sua estrutura de poder passam a sofrer muitos questionamentos, pleitos e demandas que exsurgiram das profundamente assimétricas regiões, marcadas por diferenças de toda sorte, sejam étnicas, históricas, econômicas, culturais ou sociais. A isto se acrescenta a cooperação que marca esta fase do federalismo. Não mais se poderia admitir que as diversas regiões e suas relações com o governo central estivessem desconectadas, devendo haver verdadeira interdependência entre os mesmos para o desenvolvimento e aprofundamento das atividades estatais de assistência¹⁹⁶. Governo central e unidades federativas precisariam, a partir deste momento, trabalhar de forma indissociável.

É o que defende Antunes quando afirma que “para serem fortes, os Estados precisam ser legítimos, o que não pode prescindir de acatamento e respeito às desigualdades regionais, às demandas de todos os cidadãos que fazem parte dos seus respectivos povos”¹⁹⁷. Este se transformou em verdadeiro mote ressignificador do modelo de federalismo aludido.

Para que fosse legítimo e suas ações justificadas, o poder central, em conjunto com as atuações locais deveriam observar de maneira rígida e inflexível o princípio de que “o poder apenas se justifica *ex parte populi*, não mais *ex parte principii*”¹⁹⁸. É com este fundo teórico que significativas mudanças foram realizadas no aspecto prático, mesmo no arcabouço legislativo e executivo dos estados.

A explicação lógica se baseia na necessidade de abdicar do norte que até então balizava esta relação: os princípios liberais de individualismo, de preponderância do indivíduo. Estes foram absolutamente importantes para o surgimento e desenvolvimento do federalismo nas constituições, mas neste momento sofriam mutações que os conduziam para outros ideais que atribuíam maior protagonismo à igualdade e homogeneização econômica, buscando tornar a sociedade e o país mais simétricos¹⁹⁹.

¹⁹⁶ FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Litígio constitucional entre estados-membros e a competência do STF* in *Revista de Direito Administrativo*, nº 194, out./dez. Rio de Janeiro, 1993.

¹⁹⁷ ROCHA, Carmen Lucia Antunes. *República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*, Op. Cit., p. 257

¹⁹⁸ ALVES, José Augusto Lindgren. *Os direitos humanos como tema global*. São Paulo: Perspectiva, 2007.

¹⁹⁹ SILVA. Enio Moraes da. *O estado democrático de direito*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 42, nº 167, jul/set, 2005.

O federalismo sofre, assim, profundas transformações com este novo modelo de estado, agindo ao fim e ao cabo como agente transformador dada sua relevância à organização do poder no estado. Neste processo de acomodação aos princípios do estado social, os estados federais tiveram que realizar profundas alterações em suas relações de poder, marcada agora pela necessidade de maior relacionamento e troca entre as diferentes instâncias e diferentes entes que compunham o cenário federativo.

Este novo comportamento institucional entre os entes federativos deveria funcionar como elemento integrador da federação, reduzindo as grosseiras diferenças através da atribuição de competências que as levasse em conta, atribuindo maiores ou menores poderes de acordo com o desenvolvimento de cada região, seja pelo aspecto cultural, socioeconômico, histórico, linguístico, étnico ou de qualquer ordem. Foi o caminho escolhido para reconhecer tais disparidades e mantê-las unidas sob um só território.

Por isso, o governo federal deveria mesmo reconhecer tais disparidades, enquanto outrora não lhe cabia interferir no tema. Se antes lhe tocava essencialmente permitir que cada região endereçasse seus próprios problemas e vontades, neste novo cenário lhe incumbe entender as dificuldades e contribuir com a solução para cada região, maneira a cumprir integralmente seu papel neste princípio de solidariedade²⁰⁰.

É como, por fim, o estado federal se adapta ao modelo cooperativo introduzido com o estado social, perfilando-o como agente transformador das relações de poder²⁰¹. É o que afirma Requejo quando estatui que “a complexidade da vida no interior dos Estados compostos, por refletir cada vez mais o pluralismo da sociedade, requer maior dinamismo e ininterrupto aprimoramento dos acordos celebrados pelas partes componentes dos mesmos. Como consequência da intensa e rápida transformação da realidade, percebe-se

²⁰⁰ AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luis Barros. *A federação em perspectiva*. Op. Cit., p. 69. Acerca do específico, os autores ensinam a respeito do que se percebe no Brasil que para se entender os instrumentos de repartição de competências, de equalização dos custos de cada nível do poder e do *modus* destas transferências entre eles, “não cabe partir de qualquer divisão ideal de responsabilidades ancorada em alguma lógica apriorística, mas apreender o significado dessas questões em um país continental, com enormes disparidades regionais, bem como considerar o papel que os fundos públicos desempenham nas alianças políticas. Inicialmente, é importante destacar que a heterogeneidade estrutural do País dificulta a adoção de qualquer divisão estrita e permanente de competências ou encargos”.

²⁰¹ BIFULCO, Daniela. *Cittadinanza Sociale, Egualianza e Forma di Stato*, in *I Diritti Sociali tra Regionalismo e Prospettive Federali*, CEDAM: Padova, 1999.

que, nesses contextos, o êxito do federalismo requer arranjos cooperativos que atendam às várias exigências colocadas ao poder estatal organizado e que, sem dúvida, os acordos intergovernamentais, porque comportam potencial flexibilidade, conseguem ser adaptados com facilidade às realidades específicas que disciplinam”²⁰².

Alguns autores denunciam esperança de que, em prosseguimento desta relação federativa, haja prestígio cada vez maior para esta dedicação às diferenças regionais e às tentativas de suplantá-las²⁰³. Há outros que enxergam que já “nos últimos tempos, novos acordos federativos enaltecendo o desenvolvimento regional têm sido empreendidos por estados federais do mundo todo”²⁰⁴.

Nesta mesma perspectiva, como prolongamento da ideia formulada, ficam evidentes as tentativas melhores ou piores, mais ou menos eficientes, dos poderes centrais de algumas federações que buscam tornar concretos direitos previstos em abstrato, notadamente os direitos sociais, o quais, no caso da constituição brasileira, estão previstos a partir do artigo 6º. É o que afirmam Katz e Tarr quando lecionam que a “proliferação de arranjos federativos é largamente influenciada pela preocupação com direitos – mais especificamente, pelos esforços direcionados a acomodar direitos reclamados pelos diversos grupos que vivem em Estados consolidados”²⁰⁵.

O estado social trouxe consigo, assim, as chamadas constituições expansivas²⁰⁶, traduzindo nas constituições sociais o aumento das atividades estatais e o aprofundamento de suas funções, voltadas à prática de políticas públicas que deveriam dirigir o progresso econômico e social nos arquétipos previamente planejados. O descomedido florescimento do estado brasileiro tem como corolário, portanto, o crescimento dos textos constitucionais²⁰⁷ e isto se verifica claramente no caso nacional.

Como exemplo de constituição expansiva de um estado nitidamente social pode-

²⁰² FOSSAS, Enric; REQUEJO, Ferran. *Asimetría federal y estado plurinacional: el debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Trotta: Madrid, 1999.

²⁰³ ELAZAR, Daniel Judah. *Exploring federalism*. Op. Cit., p. 8.

²⁰⁴ OLIVEIRA, Ricardo Victalino de. *Federalismo Assimétrico Brasileiro*. Op. Cit., p. 49.

²⁰⁵ KATZ, Ellis; TARR, Alan. *Federalism and rights*. Rowman & Littlefield Publishers: Boston, 1996.

²⁰⁶ HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Op. Cit., p. 235

²⁰⁷ CHAGAS, Magno Guedes. *Federalismo no Brasil: poder constituinte decorrente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. Op. Cit., p. 63

se citar a própria Constituição Federal Brasileira de 1988²⁰⁸ que, além de trazer direitos e garantias individuais, pretende regular todos os aspectos relevantes da vida social, bem como oferecer ao Estado uma maior intervenção no domínio econômico²⁰⁹.

Para ilustrar, fica demonstrada a seguir a tentativa constitucional de abranger integralmente os direitos sociais dos cidadãos dentro de um mesmo texto, o que se provou ser tarefa hercúlea, a qual requer atenção hermenêutica até os dias atuais, 30 anos após sua promulgação.

Os direitos sociais brasileiros são reconhecidos e estão disciplinados em diversos dispositivos, mas ganham capítulo próprio já a partir do artigo 6º da Constituição Federal, sem limitar-se a este, uma vez se estar diante de Carta bastante extensa, prolixa e analítica.

São eles o direito a educação, a saúde, a alimentação, ao trabalho, a moradia, ao lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, tudo na forma desta Constituição.

Portanto, é bastante pedagógico perceber a prolixidade do texto, o direito à saúde se encontra expresso no artigo 196, o direito à previdência social no artigo 201, o direito à educação, no artigo 206. A Constituição traz ao longo de seu texto, não só no Capítulo II de seu Título II, os direitos sociais genéricos, constantes no artigo 6º, mas também, a seguir, os direitos sociais individuais do trabalhador, pessoa física, que são direitos de proteção, pertinentes ao denominado "direito individual do trabalho", que abarcam os direitos de proteção, relacionados à extinção da relação de emprego, no artigo 7º, I, II, III, XXI, e artigo 1º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, os direitos relacionados à remuneração, no artigo 7º, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XVI e XXIII, os direitos relacionados à duração do trabalho, no artigo 70, XIII, XIV, XV, XVI

²⁰⁸ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito constitucional descomplicado*. Op. Cit., p. 993: "O Estado refundado pela Carta de 1988 é um Estado Social Democrático, vale dizer, devem seus órgãos atuar efetivamente - mediante o desenvolvimento de políticas públicas ativas e prestações positivas - no intuito de se obter uma sociedade em que prevaleça a igualdade material, assegurando a todos, no mínimo, o necessário a uma existência digna (um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, vazado no inciso III do art. 3.º, é "erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais"; é finalidade geral da ordem econômica, plasmada no art. 170, caput, "assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social".

²⁰⁹ CHAGAS, Magno Guedes. *Federalismo no Brasil: poder constituinte decorrente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. Op. Cit., p. 61.

e XVII, os direitos relacionados a não discriminação e a proteção, nas relações de trabalho, da mulher e do menor, no artigo 7º, XVIII, XIX, XX, XXV, XXX, XXXI, XX.XII, X.XXIII, e artigo 1 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e os direitos relacionados à segurança e medicina do trabalho, no artigo 7º, XXII e XXVIII e ainda os direitos sociais coletivos do trabalhador, que são aqueles pertinentes ao denominado "direito coletivo do trabalho", abrangendo a liberdade de associação profissional ou sindical, no artigo 8º, I, V, VII, a garantia de autonomia dos sindicatos, no artigo 8º, I, IV, VIII, o direito a defesa dos interesses dos trabalhadores em negociações coletivas e órgãos públicos, no artigo 8º, III, VI, artigo 10 e artigo 11 e o direito de greve, no artigo 9º. Deve-se anotar que os direitos sociais relacionados às relações de trabalho constantes do artigo 7º da Constituição aplicam-se aos trabalhadores urbanos e aos rurais, artigo 7º, *caput*, bem como aos avulsos, na forma do artigo 7º, XXXIV. Já para os domésticos, foram assegurados apenas alguns desses direitos, conforme explicita o parágrafo único do artigo 7º. Os servidores públicos estão sujeitos a regime jurídico próprio, estatutário, no qual não há um contrato de trabalho. Não obstante a substancial diferença de regime jurídico, aplicam-se aos servidores públicos alguns dos direitos enumerados no artigo 7º, consoante determina o artigo 39, parágrafo 3º da Constituição. Por fim, os direitos sociais coletivos tratados no artigo 8º, parágrafo único, da Constituição aplicam-se à organização de sindicatos rurais e de colônias de pescadores, atendidas as condições que a lei estabelecer"²¹⁰.

Esta análise, que talvez pareça um pouco desconexa do tema, tem o condão de deixar clara a forma como o texto constitucional é confuso ao buscar tratar e abarcar todos seus direitos sociais, em franca e aberta expressão deste seu caráter social. Não cabe a esta pesquisa esmiuçar cada um destes direitos ou detalhá-los para além desta exposição meramente exemplificativa, mas apenas demonstrar o verdadeiro retrato da constituição social de um estado social – ainda que isto soe redundante, extremamente longa, confusa e paternalista.

Todos os deveres estatais, nascidos de todos os estes direitos, trouxeram como consequência a necessidade de aperfeiçoamento técnico do estado para conseguir cumprir sua agenda. Como as tarefas públicas exigiam grandes conhecimentos técnicos, seja para

²¹⁰ LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. Op. Cit., p. 1077/1082.

planejar as incontáveis obrigações ou mesmo para executá-las, elevou a técnica a patamar especial, sujeitando até mesmo a decisão política a si. A legislação passa a ser, nessa conjuntura, instrumento de veiculação dessas decisões técnicas²¹¹. Caberia, em última instância, aos técnicos a decisão basilar. O estado de bem-estar social tem pilares estabelecidos na técnica como ferramenta para a concretização dos desígnios populares e a consequente diminuição das desigualdades sociais. Desta maneira, contribui decisivamente para a centralidade da técnica em detrimento da política. A técnica prospera com a defesa de estar sempre supostamente alheia às ideologias contingentes, substituindo-as por decisões frias e desapaixonadas, sendo o tecnocrata mais importante, mais valioso que o político como elemento fundamental para o desenvolvimento²¹².

É notável o quanto o Poder Executivo ganha centralidade a medida em que as constituições se tornam mais abrangentes para garantir toda sorte de direitos pleiteados, além da maior relevância atribuída a técnica.

É neste sentido que se afirma que este Poder Executivo remodelado ganha contornos mais poderosos com o advento do estado social, por ser o Poder autorizado a exercer as funções executivas, administrativas do estado, utilizando para tanto o aparato técnico e suas ferramentas. Foi o formato deste estado social que modificou a estrutura de poder estatal em uma organização marcadamente administrativa, que privilegia o cumprimento do gigantesco inventário de obrigações previstas na constituição. Saltam aos olhos as marcas mais aparentes deste tipo de estado, a agregação da racionalidade política, da racionalidade administrativa e da racionalidade sócioeconômica para a criação de instituições político-administrativas²¹³. Devem estas buscar a eficiência e dar

²¹¹ COMPARATO, Fabio Konder. *Viver a democracia*. Op. Cit., p. 119.

²¹² DÍAZ, Elías. *Estado de derecho e sociedad democrática*. Op. Cit., p. 114. “Indudablemente, la técnica (producción en serie, automación, publicidad, consumo de masas, etc) nivela. Pero no es menos cierto que la nivelación tecnocrática está muy lejos de la verdadera democracia. El neocapitalismo, puede decirse, produce la nivelación en los aspectos más superficiales de la vida social. Aumenta la producción, aumenta el consumo (y ello es, por supuesto, importante), pero subsisten, entre otras cosas, decisivas y radicales desigualdades, así como deficiencias estructurales de fondo que aquél incapaz de salvar: sobre todo el problema a escala internacional. El ‘fin de las ideologías’, anunciado por los ideólogos de la sociedade tecnocrática significa también como consecuencia la supuesta despolitización de la vida colectiva. La administración y la burocracia sustituyen a la política, los ‘expertos en medios’ sustituyen a los ‘expertos en fines’, dando por sentado que el fin a lograr – el bienestar – no precisa ya de mayor clasificación ni concreción. Hay indudablemente una simplificación interesada en la idea tecnocrática y, en este sentido, en el de ser la tecnocracia una ideología profundamente conservadora”.

²¹³ GARCIA-PELAYO, Manuel. *As transformações do estado contemporâneo*, Forense Universitária: Rio de Janeiro, 2009.

ensejo a aludida justiça distributiva, bastante querida pelo estado social.

O resultado do impacto do estado social sobre o federalismo foram estas severas mudanças nas relações entre governo central e suas unidades federativas, o que acaba por obrigar uma inovação nos mecanismos de aplicação da lei constitucional, de concretização dos direitos previstos. É uma engenharia complexa e que deve ser elástica o suficiente para responder adequadamente a demandas por vezes tão díspares provenientes de regiões também tão assimétricas.

Os fins, por suposto, são os de promoção da igualdade e desenvolvimento. Para além disso, é um Poder mais ágil que o Legislativo, por concentrar-se basicamente na figura do Presidente da República, enquanto o Legislativo fica submetido a um sem número de burocracias para realizar sua atividade legislativa²¹⁴.

Percebe-se claramente a assimetria existente neste estado social. O governo federal é submetido constitucionalmente a diversas obrigações, funções e deveres. Para cumprir esta vasta agenda, são garantidos os meios na forma de maiores poderes, maiores do que os necessários não fossem tantas suas obrigações. Na esfera deste excessivo poder, há uma ascendência profunda do Poder Executivo sobre os demais, ainda que, claro, a teoria da separação de poderes subsista e haja controle sobre sua atividade, ao menos no plano teórico.

Na relação deste alegado excesso de tarefas em conjunto com o subsequente excesso de faculdades do Poder Executivo federal e o que se refere ao federalismo, insta salientar que este figura como *clausula pétrea* na Constituição brasileira de 1988, não aceitando quaisquer alterações *ex forma*. Em outras palavras, a forma federalista fica mantida sob esta Constituição, sendo quaisquer alterações tocantes apenas quanto ao modelo aplicado - não especificado ao longo do texto constitucional. Ao menos formalmente, trata-se de um país federativo, restando a análise de maior ou menor centralização, de federalismo *pro forma* ou de fato para os hermenutas e operadores do tema.

²¹⁴ DÍAZ, Elías. *Estado de derecho e sociedad democrática*. Op. Cit., p. 105.

Há disposições claras acerca de competências comuns, atribuídas a todos os entes federativos sobre determinados tópicos, para fins de sua execução material e no intuito de compartilhar responsabilidades. É este o mote do federalismo, afinal, dividir poder. Há a expressa literalidade do artigo 23, quando discorre que as "leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional". Percebe-se aí dois aspectos: aborda-se a ideia de cooperação, rememorando o federalismo cooperativo já aqui tratado, além de mencionar desenvolvimento e bem-estar²¹⁵.

O federalismo social pressupõe um modelo de organização do Estado que não está e não pode estar imune à preocupação com os direitos fundamentais. Demandam do Estado uma atuação positiva que envolva custos operacionais, econômicos e de arranjo político e, portanto, é necessário um planejamento que propicie a perseguição racional do desenvolvimento enquanto espera-se que todos os entes federados se envolvam em cooperação.

Atuando assim o federalismo social não causará apenas a concretização de demandas sociais, mas também influenciará o resgate do próprio sistema, permitindo que estados-membros e municípios passem a ocupar sua verdadeira posição federativa, promovendo real maturidade federativa, e evitando um federalismo viciado em favores e benesses de um ente superior e central. Todos sairiam fortalecidos neste cenário.

Contudo, aplicações equivocadas desta idealização meramente teórica conduziu a distorções no sistema federal, como o mencionado fortalecimento do Poder Executivo federal em detrimento dos seus demais poderes e de maneira especial os dos Estados-membros. Os porquês desta distorção foram esmiuçados na compreensão da origem e significado de estado social, com sua natural ascendência do Poder Executivo federal sobre os demais.

²¹⁵ RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. Op. Cit., p. 245.

CAPÍTULO 6

FEDERALISMO E O MODELO INTERNACIONAL: APONTAMENTOS DE DIREITO COMPARADO

6.1 Estados Unidos da América

Neste capítulo, se buscará expor e analisar as origens, as características e o modelo de federalismo presente em alguns países cuja distinção seja aparente ou esteja em voga por algum motivo, como é o caso da Espanha. Desta maneira, frutos poderão ser gerados pela exposição do acúmulo de experiências, sendo este o critério de escolha. A ausência de Portugal é uma escolha deliberada, portanto, não por qualquer motivo. Em conjunto com o limitado objetivo desta pesquisa, é firme o pensamento de ser mais proveitoso e interessante para a própria academia portuguesa olhar além de si mesma, para possivelmente enriquecê-la.

Portanto, inaugura-se o capítulo com este que é considerado o berço do federalismo no mundo, os Estados Unidos da América. Sua origem, ou melhor, a origem do federalismo norte-americano é caracterizada por dois elementos principais: a firmeza com que se acreditava no pacto federativo e a forte inclinação que tiveram desde o início em concretizar suas ideias.

Outrossim, a ideia que predominava à época era a defesa da liberdade como prerrogativa social máxima. Assim, concluíram que as liberdades estariam melhor protegidas em um contexto de poder descentralizado, evitando acúmulos excessivos sobre um só ente ou agente.

Cada unidade federativa ficaria autônoma, permitindo que houvesse distância e liberdade para as duas instâncias de poder. Trata-se de conceito que remonta a James Madison e Alexander Hamilton, dois dos progenitores do federalismo nos Estados Unidos da América²¹⁶.

²¹⁶ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*. Tradução de Heitor Almeida Herrera. Brasília: Editora Universidade de Brasília (s.d.). “Com a finalidade de se fundar sobre uma base apropriada o exercício separado e distinto dos diferentes poderes governamentais, que, até certo ponto, é reconhecido por todos os setores como essencial à conservação da liberdade, é evidente que cada

O pensamento liberal predominava naquele ambiente, “na doutrina do liberalismo, o Estado foi sempre o fantasma que atemorizou o indivíduo. O poder, de que não pode prescindir o ordenamento estatal, aparece, de início, na moderna teoria constitucional como o maior inimigo da liberdade”²¹⁷.

É esse o motivo dos lumiares liberais terem combatido o Estado com suas ideias e princípios fundamentais. Buscavam incessantemente a criação de instrumentos eficazes a combater eventuais tiranias estatais que, segundo eles, teriam surgimento facilitado em um contexto que desfrutassem de largos poderes. Criaram e implementaram a separação de poderes, conforme se viu no século dezoito.

Além dessa “garantia-sistema”²¹⁸, foram ainda criadas e implementadas, com o mesmo objetivo, os direitos individuais ou liberdades públicas que garantem os direitos fundamentais de primeira geração²¹⁹. Os exemplos são as garantias aos direitos à vida, à propriedade, a se locomover livremente, dentre outros, que conferiam estritos obstáculos ao Estado. Este não poderia ultrapassá-los em quaisquer hipóteses sob risco de comportar-se tiranicamente.

Eram cristalinas obrigações de não-fazer²²⁰, sendo esta a maneira encontrada de impor ao Estado intervenção mínima, tornando-o mero garantidor da ordem pública e das liberdades auferidas, para além de vigia das fronteiras e do que se relacionar com a política externa.

Ao Estado cabia, portanto, mínimos deveres. Desta maneira se acreditava que cada indivíduo, por si só, sem as travas impostas por arbitrariedades, poderia alcançar, através

departamento deve ter vontade própria, e, como consequência, estar constituído em tal formato que seus membros tenham uma menor participação possível na nomeação dos membros dos demais”.

²¹⁷ BONAVIDES, Paulo. *Do estado liberal ao estado social*. Op. Cit., p. 40.

²¹⁸ FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 27ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008. Este autor orienta quanto a compreensão do termo garantia que “num sentido amplíssimo, seguindo Rui Barbosa, pode-se dizer que garantias constitucionais são ‘as providências que, na constituição, se destinam a manter os poderes no jogo harmônico das suas funções, no exercício contrabalançado das suas prerrogativas. Dizemos então garantias constitucionais no mesmo sentido em que os ingleses falam em freios e contrapesos da Constituição’. São, pois, a garantia que decorre do próprio sistema constitucional: garantia-sistema”.

²¹⁹ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 23ª edição. São Paulo: Atlas, 2008

²²⁰ FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. Op. Cit., p. 286.

das demais atividades, seus próprios objetivos, com suas próprias forças²²¹. Todas as demandas por deveres que eventualmente surgissem deveriam ser submetidos a este filtro da liberdade.

Ficava caracterizada a marca mais imponente do estado liberal, o *laissez faire, laissez passer, que le monde va de lui même*²²², expressão que se tornou célebre na ciência política e pode ser entendida também como “pura e simplesmente que, se cada um cuidar da sua vida, daí e apenas daí resultará o bem-estar de todos”²²³.

Desta maneira, o Estado permitiria que cada indivíduo pudesse se preocupar consigo mesmo e suas próprias conquistas em oposição a atuar, como hodiernamente, para reduzir desigualdades de toda ordem²²⁴.

Os próprios liberais franceses, na mesma toada, buscavam estabelecer os mesmos limites ao poder dos governos centrais, estatuidando que a ideia por detrás da atuação governamental “consiste exclusivamente em delimitar a esfera de liberdade de cada homem, assegurando assim a existência de direitos concorrentes e rivais. Se a liberdade de cada um deve ser limitada é na medida em que o exige a liberdade de todos”²²⁵.

Neste cenário de estado liberal, o Estado possuía a obrigação de não avançar sobre as liberdades dos cidadãos, ao mesmo tempo em que deveria garanti-las²²⁶ através do ordenamento jurídico enxuto, claro e simples que arquiteta sob estes parâmetros²²⁷. O objetivo é evitar que as liberdades individuais não se sobrepusessem umas às outras,

²²¹ CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do Poder Executivo*. 2ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

²²² Citação de origem desconhecida. Tradução própria. “Deixe fazer, deixe passar, que o mundo vai por ele mesmo”.

²²³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 5ª edição. São Paulo: Saraiva, 2002.

²²⁴ BONAVIDES, Paulo. *Do estado liberal ao estado social*. Op. Cit., p. 41.

²²⁵ BURDEAU, Georges. *Essai sur l'évolution de la notion de loi en droit français* in *Archives de philosophie du droit et de sociologie juridique*. Nº 1 e 2, Paris, 1939.

²²⁶ BONAVIDES, Paulo. *Do estado liberal ao estado social*. Op. Cit., p. 41. “O Estado é armadura de defesa e proteção da liberdade”.

²²⁷ BARROS, Sérgio Resende de. *Medidas, provisórias?* Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. São Paulo, nº 53, jun. 2000. “Na proteção da esfera de liberdade individual do cidadão, o legislador deveria lançar mão, além da Constituição, código político fundamental da sociedade, que dá forma aos demais, somente de dois outros códigos básicos: o Civil, do qual decorre o Comercial, e o Criminal. O primeiro deles rege as relações normais do cidadão. Já o segundo rege as relações anormais, que devem ser severamente punidas, pois ferem em maior grau a liberdade individual”.

gerando conflitos internos e um ambiente de incertezas, caso abusos fossem tolerados²²⁸. A preferência pela liberdade significa, inclusive, afirmar que todos os cidadãos sejam tratados igualmente, sem distinções de qualquer espécie, perante a lei²²⁹.

Para não tratar cidadãos com desarmonia, o Estado cria a legislação através do Poder Legislativo, a executa através do Poder Executivo e controla excessos e injustiças através do Poder Judiciário. Trata-se de um sistema supostamente equilibrado, seguro, com fins a exercer efetivo controle sobre o próprio Estado enquanto garante aos indivíduos o exercício pacífico de suas liberdades. Como se percebe, a intenção é sempre voltada a evitar abusos do poder estatal.

Dentro deste contexto o federalismo americano floresce. O objetivo de descentralizar conferindo autonomias aos estados-membros, atribuindo-lhes liberdades maiores que outrora, ia ao encontro do ideário liberal. O prestígio pelas liberdades aproxima o governo local, também enxuto, do cidadão. Preservar a liberdade do cidadão significaria conceder esta autonomia ao governo local em oposição a criar uma grande e poderosa máquina, distante do indivíduo e que, pior, seria responsável pela solução dos seus problemas – os quais, a rigor, dada a distância e descolamento, sequer conhece.

O poder central era necessário pelos motivos já expostos, mas em outras palavras representava mesmo um potencial adversário do indivíduo e do federalismo, em tensão que deveria estar sempre vigiada.

Toda ideia de constitucionalismo remonta, assim, à Constituição dos Estados Unidos da América de 1787, quando teve origem. A Constituição da França de 1791 também teve fundamental papel nessa empreitada. O conteúdo dessas primeiras Constituições escritas e rígidas, de orientação liberal, estabeleciam regras acerca da organização do Estado, do exercício e transmissão do poder e à limitação do poder do Estado, assegurada pela enumeração de direitos e garantias fundamentais do indivíduo. É quando surge também a expressão “Direito Constitucional”, que pode ser definida como

²²⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. Op. Cit., p. 55.

²²⁹ BARROS, Sérgio Resende de. *Medidas, provisórias?*. Op. Cit., p. 75.

uma ordem jurídica que nasce com o constitucionalismo, já nascido impregnado com os valores aludidos do pensamento liberal²³⁰.

Após a independência das antigas Colônias inglesas, em 1776, estas se uniram primeiramente na Confederação de 1778, cuja existência, porém, não chegou a um decênio. Em 1781, a Confederação já denominava a junção das colônias como nova República dos Estados Unidos. De imediato, a norma escrita foi estabelecida diferentemente daquela que internamente regia as antigas colônias. A fixação do federalismo americano como forma de estado ocorreu oficialmente na Convenção da Filadélfia, da qual também proveio a Constituição Federal de 1787. A teoria das Constituições escritas, vários princípios de ciência política, o bicameralismo, o governo representativo republicano, a separação dos poderes, a supremacia da Constituição, a declaração dos direitos individuais, e outros, foram aceitos e difundidos após a inauguração do federalismo²³¹.

A formação federativa dos Estados Unidos da América foi precedida pela Convenção Constitucional também conhecida como Convenção da Filadélfia²³². Esta foi a reunião dos Estados recém-independentes da metrópole britânica. A Constituição dos

²³⁰ FRANCO, Afonso Arinos de Melo, *Curso de direito constitucional, vol. I: teoria da constituição; as constituições do Brasil*. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1958.

²³¹ CASTRO, José Nilo de. *Considerações sobre o federalismo*. Revista de informação legislativa, v. 22, nº 85, p. 45-74, jan./mar. 1985.

²³² PEREIRA, Guilherme Bollorini. *A experiência constitucional norte americana*. Revista da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, v.5, nº 17, 2002. “A Convenção Constitucional - foram reunidos cinquenta e cinco delegados, a maioria de mentalidade nacional. James Madison, representante da Virgínia, propõe um sistema novo de governo, com um corpo legislativo nacional, proporcional à população. Os pequenos Estados reclamam desse arranjo, temendo o domínio pelos Estados maiores. Até que houve uma proposta de consenso, pela qual seriam criadas uma câmara baixa e uma câmara alta (Senado), com dois representantes por Estado. Com isso, diminui-se a resistência à ideia centralizadora. Após intensos trabalhos, foi apresentado o documento denominado Constituição para os Estados Unidos da América. Criou-se, como forma do novo Estado, um sistema federal, no qual poderes e responsabilidades eram distribuídos entre os governos estaduais e o nacional. Os poderes do novo governo podiam ser assim sintetizados: lançar impostos, contrair empréstimos, regulamentar o comércio interno e externo, conduzir a política exterior e manter as forças armadas. Além do fato de o novo governo nacional atuar diretamente sobre os cidadãos e não sobre os Estados, essa proposta “constituição nacional” mais as leis e tratados elaborados em sua conformidade, eram declarados “a Lei suprema da Terra”; foi introduzida a separação de poderes (artigos primeiro, segundo e terceiro da Constituição) e o sistema de freios e contrapesos (atos gerais editados pelo poder legislativo e atos especiais pelo poder executivo, para o cumprimento daqueles, poder de veto do Presidente, nomeação de juízes da Suprema Corte etc.)”.

EUA de 1787²³³, pela primeira vez na história, criou o modelo federativo de Estado como é conhecido na atualidade²³⁴.

No artigo 2º do Tratado de Confederação se estatui que "cada Estado reterá sua soberania, liberdade e independência, e cada poder, jurisdição e direito, que não sejam delegados expressamente por esta confederação para os Estados Unidos, reunidos em Congresso".

Novos Estados federados foram permitidos pela Constituição. O início se deu com treze Estados, as célebres treze colônias, que tinham a preocupação em manter-se unidos sob uma mesma federação para buscar controlar e eventualmente reduzir as disparidades que havia entre eles enquanto estariam melhor protegidos e seguros em um corpo nacional mais robusto, tarefa de grande complexidade porquanto suas diferenças eram abissais.

Sete das treze colônias imprimiam seu próprio dinheiro. Muitas aprovavam leis tarifárias causando grandes prejuízos aos interesses de seus vizinhos, pelas desvantagens estabelecidas. Nove dos treze estados tinham sua própria marinha, e frequentemente apreendiam navios dos outros Estados. Havia contínua disputa sobre limites, além de reivindicações conflitantes sobre territórios do oeste²³⁵.

Assim, manifestações contrárias à união federativa surgiram e uma tentativa separatista ocorreu em 1861. A Federação firmou-se, apesar disso, tendo unido sob si inimagináveis cinquenta Estados-Membros como a maior e melhor expressão de autodeterminação política de uma nação, que haveria de irradiar-se, como ocorreu, por todos os continentes²³⁶.

²³³ *Idem.*, p. 179. "A Carta Magna americana tem sete artigos, cada um dividido em seções; tem um preâmbulo; o artigo I cuida do Poder Legislativo: a seção 2 trata da Câmara dos Representantes; a seção 3 trata do Senado; seção 8 cuida da competência do Congresso; a seção 10 traduz-se em vedações aos Estados. O artigo II regula o exercício do Poder Executivo, o artigo III o Poder Judiciário. O artigo IV trata de matérias referentes aos Estados; o artigo V disciplina o processo de emendas constitucionais; o artigo VI. Proclama a Constituição, VII tratada da ratificação dos Estados da Constituição dos Estados Unidos da América".

²³⁴ TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. Op. Cit., p.1086.

²³⁵ KRAMNICK, Isaac. *Apresentação* in MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os artigos federalistas*. Tradução: Maria Luiza X. de Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

²³⁶ CASTRO, José Nilo de. *Considerações sobre o federalismo*. Op. Cit., p.53.

Esta formação final se deu, contudo, apenas em 1959, quando houve a inclusão do Havá e do Alasca como Estados, elevando seu número para este total de cinquenta.

Considerava-se que a União Federal seria detentora de poderes enumerados, limitados. Este princípio, contudo, foi expressamente incorporado com a 10ª Emenda, que apenas em 1791 foi ratificada²³⁷. Era o novo padrão eleito pelos Estados Unidos da América, que significou o início da técnica de repartição de competências. Tal técnica abordava o tema do alistamento via constituição de todos os poderes do governo central em rol taxativo e, de maneira equânime, assegurava e enquadrava a jurisdição do Congresso. Caso o eventual feito não estivesse dotado de previsão e autorização constitucional, quedaria inválido de plano. As demais atribuições residuais, que não constassem dessa lista expressa e limitada das competências do governo central seriam de responsabilidade e autoridade dos Estados, exceto se, por óbvio, houvesse disposição em contrário na própria Constituição²³⁸.

É a chamada técnica de repartição horizontal de competências²³⁹, em que as atribuições de cada ente são auferidas de forma total e expressa, lhes sendo absolutamente vedado invadir seara que não lhe pertença constitucionalmente. A matéria que for designada como competência do governo federal impede que as demais unidades federativas abordem, o mesmo valendo para a via contrária.

É neste sentido que é afirmado que “desde que permaneçam dentro de seus respectivos limites, os seus atos são válidos e não serão contestados pelos tribunais. Mas se ultrapassarem tais limites, então seus atos são ultra vires e nulos²⁴⁰”.

A primeira experiência prática de um Estado tipicamente federal no mundo foi a norte-americana. Atravessou diversos estágios, o que inclui a fase pré-federalista, na qual,

²³⁷ TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. Op. Cit., p.1086.

²³⁸ TRIBE, Laurence H. *American constitutional law*. 3ª edição. Nova York: Foundation Press, 2000.

²³⁹ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. Op. Cit., p. 32. “Como não poderia deixar de ser, o primeiro modelo, típico do federalismo clássico, vem da Constituição dos Estados Unidos, que adotou a técnica de especificar os poderes da União, deixando para os Estados todos os demais poderes que não atribuiu à autoridade federal e nem vedou às autoridades estaduais. Trabalhou-se, portanto, à base de competências enumeradas e remanescentes, operando-se o que em doutrina se convencionou chamar de repartição horizontal”.

²⁴⁰ SCHWARTZ, Bernard. *Direito constitucional americano*. Op. Cit., p. 63.

após a histórica revolução em que se envolveram pela liberdade, as treze colônias ficaram independentes da Inglaterra.

Essas colônias, já na condição de Estados independentes, aprovaram em 1777, enviaram em 1778 e ratificaram em 1781 um tratado, também conhecido por “Artigos da Confederação”, que criou a denominada “Confederação dos Novos Estados”²⁴¹.

Contudo, este modelo de Confederação se mostrou ineficaz, pois apresentou problemas de ordem externa e interna que exigiam dos novos Estados enfrentamento e solução. A grande vulnerabilidade dos “Artigos da Confederação” consistiu em não ter estabelecido nenhum braço executivo para o governo central, nem um Poder Judiciário central, por conta das características intrínsecas a uma Confederação, conforme já visto. O congresso continental, que consistia em um legislativo unicameral, não possuía nenhum poder, praticamente. A consequência foi desordem na relação interna entre estas antigas colônias²⁴².

O modelo federativo norte-americano foi definitivamente influenciado pelo debate ideológico entre federalistas e antifederalistas²⁴³, prefigurado nos papéis de Alexander Hamilton, James Madison e John Jay.

Após a promulgação de sua Constituição, e em razão de suas peculiaridades históricas, delineou-se o chamado federalismo de competição ou dual, consolidando-se duas esferas de poder autônomas no mesmo território, os Estados-membros e a União, as quais convivem permanentemente em clima de competição²⁴⁴.

²⁴¹ RAMMÊ, Rogério Santos. *O federalismo em perspectiva comparada: contribuições para uma adequada compreensão do federalismo brasileiro*. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da Univali, Itajaí, v.10, nº 4, 3º quadrimestre de 2015.

²⁴² *Idem. Ibidem.*

²⁴³ BAGGIO, Roberta Camineiro. *Federalismo no contexto da nova ordem global: perspectivas de (re)formulação da federação brasileira*. Curitiba: Juruá, 2006. “Assim como a teoria da separação dos poderes, o federalismo dual não foi uma fórmula da exata divisão do poder entre a esfera federal e as esferas estaduais, ao contrário, é possível perceber durante toda sua trajetória, o fortalecimento de uma ou outra esfera de poder. [...] ainda que os Estados-membros tivessem tido esta predominância na maior parte do tempo, ocorreriam vários momentos de alternância do poder. [...] tal fato devia-se ao federalismo dual ter, como pano de fundo, o receio de qualquer tipo de centralização de poder, caracterizando-se, portanto, pela não intervenção do poder público nas questões de ordem econômica, fosse por parte de qualquer uma das duas esferas de poder”.

²⁴⁴ RAMMÊ, Rogério Santos. *O federalismo em perspectiva comparada: contribuições para uma adequada compreensão do federalismo brasileiro*. Op. Cit., p. 2310.

Os princípios fundamentais que balizam a Constituição americana são a proteção dos direitos individuais, constantes no *Bill of Rights*²⁴⁵, a Declaração de Independência²⁴⁶, de quatro de julho de 1776²⁴⁷, o *due process of law* (devido processo legal)²⁴⁸, a regra do

²⁴⁵ Acesso disponível pelo sítio eletrônico da Universidade de São Paulo em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/74887/mod_resource/content/1/Declara%C3%A7%C3%A3o%20de%20Direitos%201689%20-%20Bill%20of%20Rights.pdf. “Declaração de Direitos. 1689. *Bill of Rights*: “Os Lords, espirituais e temporais, e os membros da Câmara dos Comuns declaram, desde logo, o seguinte: 1. Que é ilegal a faculdade que se atribui à autoridade real para suspender as leis ou seu cumprimento; 2. Que, do mesmo modo, é ilegal a faculdade que se atribui à autoridade real para dispensar as leis ou o seu cumprimento, como anteriormente se tem verificado, por meio de uma usurpação notória; 3. Que tanto a Comissão para formar o último Tribunal, para as coisas eclesiásticas, como qualquer outra Comissão do Tribunal da mesma classe são ilegais ou perniciosas; 4. Que é ilegal toda cobrança de impostos para a Coroa sem o concurso do Parlamento, sob pretexto de prerrogativa, ou em época e modo diferentes dos designados por ele próprio; 5. Que os súditos têm direitos de apresentar petições ao Rei, sendo ilegais as prisões vexações de qualquer espécie que sofram por esta causa; 6. Que o ato de levantar e manter dentro do país um exército em tempo de paz é contrário a lei, se não proceder autorização do Parlamento; 7. Que os súditos protestantes podem ter, para a sua defesa, as armas necessárias à sua condição e permitidas por lei; 8. Que devem ser livres as eleições dos membros do Parlamento; 9. Que os discursos pronunciados nos debates do Parlamento não devem ser examinados senão por ele mesmo, e não em outro Tribunal ou sítio algum; 10. Que não se exigirão fianças exorbitantes, impostos excessivos, nem se imporão penas demasiado deveras; 11. Que a lista dos Jurados eleitos deverá fazer-se em devida forma e ser notificada; que os jurados que decidem sobre a sorte das pessoas nas questões de alta traição deverão ser livres proprietários de terras. 12. Que são contrárias as leis, e, portanto, nulas, todas as concessões ou promessas de dar a outros os bens confiscados a pessoas acusadas, antes de se acharem estas convictas ou convencidas; 13. Que é indispensável convocar com frequência os Paramentos para satisfazer os agravos, assim como para corrigir, afirmar e conservar as leis; 14. Reclamam e pedem, com repetidas instâncias, todo o mencionado, considerando-o como um conjunto de direitos e liberdades incontestáveis, como também, que para o futuro não se firmem precedentes nem se deduza consequência alguma em prejuízo do povo; 15. A esta petição de seus direitos fomos estimulados, particularmente, pela declaração de Sua Alteza o Príncipe de Orange (depois Guilherme III), que levará a termo a liberdade do país, que se acha tão adiantada, e esperamos que não permitirá sejam desconhecidos os direitos que acabamos de recordar, nem que se reproduzam os atentados contra a sua religião, direitos e liberdades)”. Acessado em 10/02/2018.

²⁴⁶ LEMBO, Cláudio. *A pessoa – seus direitos*. Barueri: Manole, 2007. Insta ressaltar que a Declaração de Direitos da Virgínia teve forte ascendência sobre a Declaração da Independência do Estados Unidos: “o povo do estado da Virgínia proclama sua Convenção (*convent*), em 1776. Esta declara a igualdade em direito de todas as pessoas, a autoridade política do povo, a separação de poderes, a liberdade de propriedade, a não-retroatividade das leis, liberdade de imprensa e liberdades de consciência e culto.”

²⁴⁷ UNITED STATES OF AMERICA, *Declaration of independence*. 4 de julho de 1976. Disponível em: http://www.archives.gov/exhibits/charters/declaration_transcript.html, acessado em 19/02/2018.

²⁴⁸ PEREIRA, Guilherme Bollorini. *A experiência constitucional norte americana*. Op. Cit., p. 185. “Esse processo legal não cria um processo qualquer, mas sim organizado de acordo com as concepções tradicionais de justiça, e que garantisse a ampla defesa ao acusado. Prevaleceu, nos primórdios de sua interpretação, o caráter processual da cláusula do devido processo legal. Por exemplo nos denominados *slaughterhouse cases* (1873), declarou a Suprema Corte que o devido processo legal era um princípio de proteção do indivíduo contra as injustiças de cunho processual. Com o tempo, acrescentou-se uma nova dimensão ao princípio, passando-se a examinar não apenas o aspecto processual, mas a própria legitimidade dos fins visados pelo legislador ou administrador, bem como a compatibilidade entre os meios empregados e os fins visados, o *substantive due process*. Essa nova interpretação passou por três fases: a) ascensão e consolidação – do século XIX até a década de 1930 quando a Corte Suprema atuou como intérprete do pensamento liberal (caso *Lochners, New York*, 1905 cuja decisão anulou lei que limitava jornada de trabalho de determinada categoria de trabalhadores). É a era denominada Governo dos Juízes (Marcelo Caetano, op.cit.); b) desprestígio do *due process of law* no final dos anos 30, marcado pelo abandono do controle substantivo de leis de cunho econômico; c) ênfase às liberdades pessoais (não econômicas), tais como, liberdade de expressão, direito à privacidade, à participação política etc. São marcos desse período: caso *Brown vs. Board of Education* (1954), através do qual foi proibida a discriminação racial nas escolas públicas; no caso *Griswold vs. Connecticut* (1965), anulou-se uma lei daquele Estado que incriminava o uso da pílula anticoncepcional; no caso *Miranda vs. Arizona*, foi

razoável ou do equilíbrio de interesses, que se refere a adequação dos meios aos fins desejados pelo legislador e, por fim, a igualdade de direitos à proteção legal.

Sobre a Declaração de Independência, cabe ainda frisar que, em conjunto com os Artigos da Confederação, são os primeiros documentos a oficializar o federalismo como forma de estado e teve enorme influência do pensamento acerca de igualdade política de John Locke²⁴⁹

Os legisladores na época da Constituição Americana “pensaram nos governantes como realmente eram, e serão sempre: seres humanos mortais” e não sofreram do “narcisismo constitucional” que é a “elaboração de normas para esta geração, para resolver problemas imediatos, para se livrar das pressões circunstanciais etc”²⁵⁰.

Esta mostrou-se a solução perfeita e cabível, naquele lugar, naquelas circunstâncias, para aquela sociedade, no que se revelou um modelo bastante adequado, conforme demonstra o professor Jorge Miranda²⁵¹. Este *case* influenciou decisivamente outros países a seguirem o mesmo caminho, em especial na América Latina.

6.2 América Latina

6.2.1 Venezuela

regulamentado o procedimento policial para o interrogatório dos indiciados criminalmente; no caso *Roe vs. Wade* (1973), considerou-se inconstitucional uma lei do Texas que criminalizava o aborto”.

²⁴⁹ LOCKE, John. *Segundo tratado do governo*. Coimbra: Fundação Calouste Gulbenkian, 2008. O célebre autor afirma que o povo tem o amplo direito de resguardar suas liberdades quando um agente público cuja autoridade extrapola os seus próprios fins, se tornando excessiva. A autoridade pode lhe ser retirada: “Todo o poder que tiver sido confiado a alguém para o cumprimento de um objetivo encontra-se delimitado pelo próprio objetivo que esteve subjacente a sua concessão. Por isso, a partir do momento em que tal pessoa negligenciar ou impedir a concretização desse objetivo, perde o direito ao poder que lhe havia sido confiado, e que poderá ser-lhe confiscado. Nestes termos, a comunidade conserva para todo o sempre o poder supremo de se salvar das tentativas e dos desígnios de todos aqueles, até mesmo dos seus legisladores, que forem suficientemente tontos ou malvados para conceberem e levarem a cabo propósitos atentatórios das liberdades e das propriedades dos seus súditos. Por isso, todas as vezes que alguém pretender submetê-los a uma tal condição de escravatura, assistir-lhes-á sempre o direito de preservar aquilo que jamais poderão ceder a quem quer que seja, e, bem assim, o direito correlativo de se livrarem de quem infringir esta lei de auto-preservação que os levou a organizarem-se em sociedade”.

²⁵⁰ *Idem. Ibidem.*

²⁵¹ MIRANDA, Jorge. *Teoria do estado e da constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 2002.

A independência da Venezuela foi declarada em 1811. Uma constituição federal foi promulgada usando como parâmetro a Constituição dos Estados Unidos da América²⁵². Segundo leciona o professor Augusto Zimmermann, em 1826, Simon Bolívar, libertador e presidente vitalício da Colômbia, Peru e Bolívia, convocou o chamado Congresso do Panamá, que visava congregar todos estes Estados em uma vasta confederação sul-americana²⁵³.

Contando com sua independência, portanto, desde 1811, a nação, cujo libertador se dá na figura de Bolívar, estabeleceu-se República Federativa, mas apenas com o término da guerra civil ocorrida em 1870. Denominaram-se, na ocasião, Estados Unidos da Venezuela.

A atual constituição venezuelana substitui a que remonta ao ano de 1961 e sustentava a forma de estado federativa da República, conforme rezava seu artigo segundo. São seis estados-membros, na forma do artigo 16, um Território e o Distrito Federal, o que evidencia a adoção do clássico sistema federal. Este, sob a lupa teórica, apresentava evolução pela aparente descentralização sobre seu território, como é mesmo de se esperar de todos os regimes federativos. Nesta evolução venezuelana, destacavam-se as suas famosas regiões econômicas, numa expressão da visão e participação dos neofederalistas²⁵⁴.

Contudo, sob um regime ditatorial travestido de democracia, a Venezuela promulgou nova Constituição em 1999, já sob a mão forte de Hugo Chavez, concentrando excessivos poderes na figura de seu presidente. É chamada de Constituição Bolivariana, em razão da ideologia dominante. Os principais pontos daquela constituição são esclarecidos pela letra do professor André Ramos Tavares²⁵⁵.

²⁵² TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. Op. Cit., p.1091

²⁵³ ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. Op. Cit., p. 40.

²⁵⁴ CASTRO, José Nilo de. *Considerações sobre o federalismo*, Op. Cit., p. 59.

²⁵⁵ TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. Op. Cit., p. 1096. “Consoante o art. 4º da Constituição, em vigor desde 2000, “*La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal, descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad*”. No art. 158 há declaração extremamente interessante, que permanece em vigor mesmo após as recentes alterações, correlacionando a descentralização à democracia e à cidadania: “*La descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto*

No ano de 2017, demonstrando sua absoluta rejeição ao estado democrático de direito, à descentralização aludida em sua Carta Política e aos direitos individuais de seus cidadãos, a Venezuela, através de seu Tribunal Supremo de Justiça, sob graves pressões internacionais, inclusive do Brasil, Argentina, Peru, Estados Unidos, União Europeia e diversos órgãos como a Organização dos Estados Americanos, usurpa as funções legislativas de seu Parlamento, assumindo para si todos seus poderes. Não se acredita ser possível falar em federalismo em um cenário onde prerrogativas democráticas básicas ainda não se fazem presentes, ainda que sua rubrica se encontre estabelecida na Constituição. A análise concreta da realidade dos fatos contradiz o que se induz no plano teórico. É a Venezuela um caso clássico do que já se aduziu, um país que se diz federativo mas que essencialmente não é, é mesmo uma mera aparência de federalismo. E de democracia, a bem da verdade.

6.2.2 Argentina

A Argentina proclamou sua independência perante a Espanha em 1816, após longo período desde a fundação de sua atual capital, Buenos Aires, em 1536. A esta foi atribuído inicialmente o nome de *Real de Nuestra Señora Santa Maria del Buen Aire* por seu fundador, Pedro de Mendoza²⁵⁶. Trata-se de região que foi rapidamente povoada pelos espanhóis, seus colonizadores, que aprofundaram suas raízes por todo o interior argentino, território à época espanhol. Iniciaram a colonização, como dito, por Buenos

para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales". Também é relevante o registro do art. 168 desta mesma Constituição, acerca do "Poder municipal", mas sempre ressaltando a cidadania ativa como o elemento relevante da descentralização: "*Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de esta Constitución y de la ley. La autonomía municipal comprende: "1. La elección de sus autoridades. "2. La gestión de las materias de su competencia. "3. La creación, recaudación e inversión de sus ingresos. "Las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley"*". A Constituição busca descentralização com integração, na forma do artigo 159".

²⁵⁶ ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. Chicago: William Benton Publisher, 1964, volume 04, p. 373. "O vilarejo que daria origem à cidade de Buenos Aires teve sua primeira fundação naquele ano. Destruído em 1541, em decorrência de conflitos com tribos querandís, foi reconstruído a partir de 1580, com o nome de Santíssima Trindade, atribuído por Juan de Garay. Não obstante, a cidade passou a ficar conhecida com a denominação de seu porto, Buenos Aires".

Aires e seguiram rumo ao norte do rio Prata, fundando o que são hoje as cidades de Córdoba e Mendoza, por exemplo.

A seguir, toda esta área experimentou grande desenvolvimento, o que a elevou ao patamar de Vice Reino, no ano de 1776. Buenos Aires, agora assim chamada em função de seu movimentado porto, se transforma em centro nervoso da região. Como tal, já não lhe bastava mais seguir sendo excessivamente submetida aos desmandos espanhóis, inaugurando período de luta por emancipação, para poder negociar livremente. Há que se considerar o contexto espanhol para se compreender o quadro geral que levou a proclamação da independência argentina em 1816. Foram diversas as batalhas de diversas regiões para alcançar a libertação do jugo espanhol em 1816, com o Congresso de Tucumán.

Havia grande turbulência política com todas as revoltas regionais por independência, o que obstaculizou a ideia de um poder central²⁵⁷, contudo, já neste momento, a ideia de federação estava presente, nos termos do *Statuto Provisional*²⁵⁸.

A análise ligeiramente mais detalhada do desenvolvimento histórico do federalismo neste país é uma referência importante para esta pesquisa, uma vez que o desenrolar colonial conduziu a uma constituição federal anterior à brasileira e dadas as relações históricas e a proximidade dos dois países isto se mostra relevante.

Esta constituição federal teve sua promulgação no ano de 1826 em uma ainda bastante frágil união nacional. As disputas por poder entre as regiões impediam o estabelecimento de um governo central perene. Não se pode olvidar que se tratava mesmo de uma Carta centralizadora, unitária, reunindo excessivos poderes em Buenos Aires. De fato, nenhuma unidade federativa legaria autonomia conquistada de forma tão cara.

Somente após longo período de instabilidade política, tendo atravessado, inclusive, período de ditadura, que alguma ideia de federalismo volta a viger, sob os auspícios do célebre general Justo José de Urquiza y Garcia.

²⁵⁷ DONGHI, Tulio Halperin. *História da América Latina*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

²⁵⁸ HUFTY, Marc. *Argentine in ROUGEMONT, Denis de. Dictionnaire international du fédéralisme*. Bruxelas: Bruylant, 1994.

Este, tendo saído vitorioso na última batalha pelo poder, convoca uma assembleia constituinte em que se deveria buscar acomodar os interesses diversos. Assim, é promulgada, em 1853, a Constituição da Confederação Argentina²⁵⁹ que é de plano rejeitada por Buenos Aires, que não a compõe. Somente em 1860 a capital adere ao corpo constitucional nacional²⁶⁰, dando-se início de fato ao regime federativo argentino.

Seu cariz federativo é expresso logo em seu primeiro artigo quando declara solenemente que a nação argentina é uma república federativa²⁶¹.

Há ainda a observação pertinente do professor Amaro Cavalcanti que afirma que “o instrumento de 1853 denomina-se ‘*Constitucion de la Confederacion Argentina*’ e o de 1860 ‘*Constitucion de la República (sic) Argentina*’; começando a primeira: ‘*nos (sic) los REPRESENTANTES DE LAS PROVINCIAS de la Confederacion Argentina, reunidos en (sic) Congreso General Constituyente*’, enquanto que a última diz: ‘*nos otros los REPRESENTANTES DEL PUEBLO DE LA NACION ARGENTINA, reunidos en Congreso General Constituyente*’”²⁶². Não restam dúvidas acerca da inclinação argentina em se tornar *de facto* e *de jure* uma federação.

Já no artigo 104, demonstrando toda a influência do federalismo dos Estados Unidos da América, estatui que “as províncias conservam todo o poder não delegado por esta Constituição ao governo federal, e aquele que expressamente se tenha reservado por pacto especiais ao tempo de sua incorporação”. Ainda estabelece que as províncias têm suas instituições locais e se regem por elas, elegendo seus governadores, legisladores e demais funcionários, sem intervenção do Governo Federal (artigo 105). É assegurada, também, uma constituição própria (artigo 106)²⁶³.

²⁵⁹ DONGHI, Tulio Halperin. *História da América Latina*. Op. Cit., p. 144.

²⁶⁰ CAVALCANTI, Amaro. *Regimen federativo e a república brasileira*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900.

²⁶¹ ARGENTINA. *Constitucion de la nacion argentina*. “Artículo 1o.- *La Nacion Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana, federal, segun la establece la presente Constitucion*”. Disponível em <http://www.constitution.org/cons/argentin.htm>, acessado em 21/02/2018.

²⁶² CAVALCANTI, Amaro. *Regimen federativo e a república brasileira*. Op. Cit., p. 27.

²⁶³ TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. Op. Cit., p. 1093.

A Constituição americana influenciou a Argentina especialmente no que toca a organização do governo central, além da separação tripla do poder²⁶⁴. Ademais, no desenvolvimento do direito argentino, destacam-se algumas fontes históricas²⁶⁵ que demonstram a inspiração em Roma e no Direito espanhol, com algumas normas canônicas, em especial sobre direito matrimonial.

Frise-se por fim que a última reforma constitucional Argentina ocorrida no ano de 1994 reforçou seu matiz federalista. A nova redação do artigo 13, por exemplo, garante a criação de novas regiões autônomas, as chamadas províncias, desde que respeitados os direitos, ou a autonomia, das regiões interessadas²⁶⁶.

Portanto, há prestígio inegável da autonomia e liberdade de cada província, autorizada a decidir de acordo com seus próprios interesses acerca de eventuais fusões, desmembramentos ou qualquer instrumento utilizado que interfira consigo. Deverá haver uma mediação destes interesses com os interesses da nação, representados pelo Congresso, que certamente executará o ditame constitucional na forma do deliberado, estabelecendo as novas fronteiras²⁶⁷.

6.2.3 México

²⁶⁴ GUERRERO, Ramiro Anzit. *O federalismo na Argentina, no Brasil e nos Estados Unidos. Análise dos aspectos históricos e conceituais direito penal*. *Cognitio Juris*, ano 02, nº 04, 2002.

²⁶⁵ *Idem. Ibidem*. “A codificação moderna, sustentada na doutrina do Direito natural racional, ou seja, da possibilidade de obter um Direito materialmente justo e atemporal; a doutrina jusnaturalista de Locke, que fundamentou o Estado de Direito liberal, em que as leis, como contrato social, serviam para proteger os direitos inerentes ao ser humano, ou seja, a liberdade, a propriedade e a igualdade; a teoria da legislação, capitaneada por Montesquieu, Filangieri e Bentham, que reforçou a lei como fonte do Direito; o Constitucionalismo, fenômeno impulsionado pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão e pelos precedentes revolucionários dos Estados Unidos e da França, no final do século XVIII, que afirmaram o conceito de um “governo de leis e não de homens”, de uma constituição codificada, cujas bases deveriam ser a supremacia as normas constitucionais, a soberania popular, a organização do Estado, a separação de poderes e a incorporação de direitos e garantias fundamentais”.

²⁶⁶ ARGENTINA. *Constitucion de la nacion argentina*. “Articulo 13o.- Podran admitirse nuevas provincias en la Nacion, pero no podra erigirse una provincia en el territorio de otra u otras, ni de varias formarse una sola, sin el consentimiento de la Legislatura de las provincias interesadas y del Congreso”.

²⁶⁷ ARGENTINA. *Constitucion de la nacion argentina*. “Articulo 75º. 15 - Arreglar definitivamente los limites del territorio de la Nacion, fijar los de las provincias, crear otras nuevas, y determinar por una legislacion especial la organizacion, administracion y gobierno que deben tener los territorios nacionales, que queden fuera de los limites que le asignen a las provincias”.

Cabem ainda breves impressões sobre o federalismo mexicano e função da inovação que implantaram para controlar e fazer avançar uma agenda política federalista. Trata-se de modelo bastante interessante para este estudo e por este motivo será trazido à baila.

A independência mexicana teve início no ano de 1810, com a guerra instaurada pelo padre Miguel Hidalgo y Costilla. Após curto, mas conturbado período de conflitos, a guerra teve seu término com a consolidação e reconhecimento pela Espanha da independência mexicana em 1821.

Logo a seguir, já em 1823, o Segundo Congresso Constituinte aprovou a Lei Fundamental do povo mexicano, desenhado por uma comissão de políticos e juristas em tempo recorde para substituir o Império recém instaurado por Agustín de Iturbide.

Foi a *Acta Constitutiva* a primeira Lei Fundamental mexicana que criou os Estados, implantando o sistema federal e o bicameralismo. Em 4 de outubro de 1824, o mesmo Congresso Constituinte promulgou a Constituição dos Estados Mexicanos²⁶⁸, cujo preâmbulo lê: “*En el nombre de Dios Todopoderoso, autor y supremo legislador de la sociedad: El Congreso General Constituyente de la Nación Mexicana, en desempeño de los deberes que le han impuesto sus comitentes para fijar su independencia política, establecer y afirmar su libertad y promover su prosperidade y gloria, decreta la siguiente – Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*”²⁶⁹.

No México são trinta e um Estados, além de seu Distrito Federal. A princípio, criaram a Federação, seguido dos Estados. O art. 115 dispõe sobre o regime interno dos Estados, sendo sua organização política e administrativa, como base de divisão territorial, o Município livre. Sofreu forte influência americana²⁷⁰.

A Constituição Mexicana, segundo Paulo Bessa Antunes, é extremamente analítica e, portanto, dotada de uma infinidade de normas, regras e princípios que não tem

²⁶⁸ Disponível através do sítio eletrônico acessável pelo endereço descrito a seguir, conforme consta: http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1824_121/Decreto_Constituci_n_federal_de_los_Estados-Unidos_Mexicanos.shtml; Acessado em 25/02/2018.

²⁶⁹ TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. Op. Cit., p. 1097

²⁷⁰ *Idem. Ibidem.*

o condão de, por si só, efetivar-se no plano da realidade, servindo muito vezes como obstáculo, muito como a brasileira²⁷¹.

O federalismo é concebido como uma forma de intervenção sobre problemas nacionais, especialmente no que toca a questões específicas como pobreza, exclusão social, falta de oportunidades e as condições econômicas com que são obrigadas a conviver considerável parcela da população²⁷².

Devido a importância dada ao federalismo, como se vê, instrumento efetivo no combate aos problemas enfrentados pela nação mexicana, criaram em trinta de julho de 2003 a *Conferência Nacional de Gobernadores*, conhecida através da sigla Conago. Esta é, na forma como se definem “*un foro permanente, el cual busca fortalecer el federalismo mediante mecanismos democráticos, manteniendo pleno respeto de las instituciones de México. Éste, es un espacio incluyente, abierto a todas las entidades del país, sin distinción de partidos políticos*”.

É uma instituição bastante importante na política mexicana por dar voz não apenas aos governadores das mais distintas e diferentes regiões, mas também aos prefeitos, ou presidentes municipais para utilizar a nomenclatura própria, ou mesmo universidades e organizações da sociedade civil organizada. Há, neste específico, uma forma diferente e

²⁷¹ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Federalismo e competências ambientais no Brasil*. Op. Cit., p. 40. Como exemplo, pode-se mencionar a disposição constitucional de outorgar direitos sobre o meio ambiente, na forma descrita pelo autor aludido: “*compete ao Congresso Nacional mexicano, conforme determina o artigo setenta e três, XXIX, G, ‘para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.*’ Chama atenção o fato de que o federalismo mexicano, assim como o nosso, é federalismo de três níveis político-administrativos, visto que lá, como cá, o município integra a federação. O meio ambiente, portanto, está compreendido entre as competências concorrentes que estão assim discriminadas. Conforme o estabelecido pelo art. 122 A, J, da Carta Política Mexicana, o Congresso Nacional tem a prerrogativa de ‘*legislar en materia de planeación el desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal.*’ O que deverá ser feito de acordo com o estabelecido pela ‘*Base quinta*’, letra G, ‘*para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre si, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conturbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos*’”.

²⁷² MUÑOZ, Verónica Alejandra González; ZÁRATE, Martha Oliva. *El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias frente a la política social de México: El caso del programa PROSPERA (2016)*. Disponível em: <https://www.uv.mx/iiesca/files/2017/03/01CA201602.pdf>. Acessado em 25/02/2018.

ousada de elevar o federalismo a um patamar bastante diferente, muito mais importante que demais países como o Brasil. Alguns afirmam que a curta existência da Conago mudou a forma como o México se desenvolve²⁷³.

6.2.4 Espanha

A razão de incluir a Espanha neste estudo se deve a sua curiosa forma de estado, que não encontra definição pacífica sequer na melhor doutrina. Trata-se de instigante campo de estudo para o tema aqui abordado, para além de estar recorrentemente nos médios em razão das recentes tentativas de independência da Catalunha²⁷⁴.

O território composto pelo Reino da Espanha²⁷⁵ se estende por aproximadamente 90% de toda a Península Ibérica, integrando-o ainda os arquipélagos das Canárias e das Baleares, além de diminutas ilhotas limítrofes com o continente africano. Trata-se de uma nação regida por constituição já há longo tempo²⁷⁶ e estipula atualmente a sua organização territorial do Estado no Título VIII, especificamente no artigo 137. É país composto por municípios, províncias e pelas comunidades autónomas. Estas perfazem dezessete ao longo das cinquenta províncias, além das duas cidades autónomas – Ceuta e Melilla.

²⁷³ BARRAGÁN, Pablo. *La conferencia nacional de gobernadores (Conago) Instrumento de fortalecimiento del federalismo mexicano* in O Federalista Atual, Op. Cit., p. 457. “La Conago en su corta existencia há sido la ocasión para coordinar los esfuerzos de los propios mandatários estatales y las distintas autoridades de los três ordenes de gobierno de nuestro país, para poco a poco y em alguns casos, a passos agigantados, mejorar las condiciones de desarrollo de sus respectivas entidades federativas. Cualquier persona que haya conocido la história de Mexico pudiera afirmar que nuestro pais, era un pais eminentemente centralista en su operacion diária, es decir, todas las decisiones políticas, económicas, sociales, educativas y culturales de relevância nacional, se toman desde la capital, sin embargo con la democratizacion de la sociedad y del país, a partir de los años 90 del siglo passado y el impulso que há dado la Conago, la inercia centralista se ha ido desvaneciendo poco a poco, pero de manera sólida y consistente, dando así vida al auténtico federalismo como forma de gobierno, que hacen irreconocible al Mexico actual del Mexico de hace apenas unas décadas”.

²⁷⁴ Seguem exemplos de notícias recentes a este respeito, é tema em voga no espaço público. Disponíveis: <https://www.publico.pt/2017/10/01/mundo/noticia/o-dia-em-que-espanha-perdeu-a-catalunha-1787336>. Acessado em 20/12/2017.

<https://www.dn.pt/mundo/interior/rajoy-sobre-o-referendo-na-catalunha-hoje-houve-apenas-uma-encenacao-8812157.html>. Acessado em 20/12/2017

<https://www.publico.pt/2018/05/22/mundo/noticia/magistrados-alemaes-pedem-extradicao-de-puigdemont-1831141>. Acessado em 25/05/2018

²⁷⁵ CHUST, Manuel. *Federalismo y cuestión federal en España*. Castelló de la Plana, Publicacions de la Universitat Jaume I, 2004. “Na forma das informações disponíveis referentes ao ano de 2017, a Espanha conta com uma população aproximada de 45.999.676 e seu território se estende por 504.030 km². Trata-se do segundo país no que tange ao tamanho do território na Europa ocidental. Este se deu por conta da vitória cristã no século XVIII e se unificou por conta do matrimônio real no ano de 1469, entre os reis católicos Fernando II de Aragão e Isabel I de Castela, o que acabou criando este Reino da Espanha”.

²⁷⁶ GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de direito constitucional*. Lisboa: Almedina, 2011.

Já em seu artigo segundo se determina a unidade do Estado, confirmando a importância e relevância de uma nação coesa. Vai tratar das competências exclusivas das comunidades autónomas ou das próprias do governo central apenas nos artigos 148 e 149. São competência assimétricas mesmo entre as próprias comunidades autónomas, havendo variação que depende do Estatuto de Autonomia.

As diferenças são toleradas pela Constituição, o que não significa afirmar que haverá discrepâncias regionais que induzam a privilégios de quaisquer ordens, econômicos ou sociais. O povo espanhol deve poder usufruir de direitos e deveres harmônicos e iguais por todo o território, na forma do artigo 138, número 2, e 139 da constituição espanhola. Há ainda previsão expressa quanto a diferenciação de estados federados e comunidades autónomas, conforme determina o artigo 145, número 1.

Portanto, a Constituição Espanhola²⁷⁷, que remete ao ano de 1978, determinou a indissolubilidade da unidade espanhola, garantindo o direito das suas regiões a manterem autonomia própria, devendo as mesmas mutuamente se ajudarem e contribuírem para a evolução e prosperidade de todos.

Todo este arcabouço institucional se formou por conta da diversidade espanhola e sua estrutura constitucional a acomodou. É país que oferece profundas diferenças entre regiões, em diversos aspectos. Da geografia de algumas regiões às suas histórias, passando até mesmo pelo idioma. Somente esta acomodação institucional permitiria a formação de um só país que abrigue tamanhas disparidades²⁷⁸.

Já foi abordado anteriormente o conceito de estado regional e, conforme visto, trata-se de noção recente e de difícil precisão. A doutrina não é mesmo pacífica quanto a localização do estado regional como uma expressão de estado unitário ou como expressão de estado composto, contudo trataram de firmar consenso a respeito de alguns itens que

²⁷⁷ ESPAÑA. *Constitución de 1978*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, 1979. Disponível em <http://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/index.html>, acessado em 26/02/2018.

²⁷⁸ BADIA, Juan Ferrando. *El estado unitario, el estado federal y el estado autonomico*. Madrid: Tecnos, s/d.

o caracterizem quanto ao seu aspecto jurídico-institucional²⁷⁹. O ilustre professor Jorge Miranda demonstra que, quanto a este específico, são as comunidades autônomas claro exemplo de regionalismo heterogêneo, não havendo que se falar em estado regional homogêneo, ainda que se permitam concessões harmônicas de autonomia às regiões²⁸⁰.

Não restam dúvidas quanto a inclinação espanhola para acolher e acomodar em sua estrutura organizacional toda a disparidade apresentada em seu território. As comunidades autônomas todas, que incluem a Galícia, limítrofe com Portugal e suas influências culturais, a Catalunha, firme e determinada em adquirir sua própria soberania e independência, tamanho seu apego às suas raízes, o País Basco e outras catorze regiões contam com uma série de garantias quanto às suas autonomias, o que as permite regular e controlar independentemente do governo central áreas como o próprio idioma, a educação, a economia. É clara a tentativa de manter-se intacto o território nacional, para que este não se fragmente em diversas pequenas nações sem a robustez de um grande país, como é hoje a Espanha²⁸¹.

Para tanto, a distribuição de poderes, competências e autonomias foi assimétrica, como mesmo deveria ser, na forma do que já foi exposto. Sendo as regiões tão diferentes entre si, nada mais óbvio que possuam poderes e autonomias também diferentes. Se alguma região necessita de uma autonomia fiscal maior, em razão de tradição, necessidade e costume a ela é atribuída tal autonomia, ou ao menos é o que pretende o legislador constitucional espanhol. A outras comunidades foi permitida outra espécie de autonomia, mais semelhante a um autogoverno. Foi a maneira encontrada para integrar e unir todas as regiões em um poder central que os represente com soberania e independência²⁸².

Não se trata de um movimento simples ou sequer pronto e definido. A Espanha convive com movimentos separatistas há anos e recentemente, inclusive, se viu forte pressão pela independência da Catalunha, conforme já exposto. É insofismável que as

²⁷⁹ MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

²⁸⁰ *Idem*. P. 301.

²⁸¹ PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Relatório do desenvolvimento humano 2004: liberdade cultural num mundo diversificado*. Sakiko Fukuda-Parr (coord.). Lisboa: Mensagem Serviços de Recursos Editoriais, 2004.

²⁸² *Idem*. *Ibidem*.

acomodações presentes no texto constitucional devem passar por alguma espécie de reforma, uma vez que não parece atender mais aos anseios de algumas comunidades.

A tarefa de harmonizar a existência de um país íntegro, em um só território, sob um só governo central legítimo e atuante sobre toda a nação uniformemente ao mesmo tempo em que delega expressivas autonomias às regiões é delicada e exige um perfeito encaixe entre a constituição e os estatutos de autonomia. Estes regulamentam as competências outorgadas e orientam a organização institucional. Assim, toda a descentralização pretendida pode ser alcançada, ainda que entremeada por enormes obstáculos, concedendo o máximo de autonomia às regiões que mais as exige, como a Galícia, Catalunha e País Basco, além da Andaluzia, e menos às que menos dela necessitam²⁸³.

Estas últimas acabam também buscando mais espaço institucional, não aceitando a submissão maior em relação às demais, o que acaba por gerar uma crise organizacional. Buscam negociar uma maior delegação de competências junto ao poder central, reexaminando seus estatutos de autonomia e os tornando temporários, para que não se perpetue justamente a situação que pretendem alterar. Inobstante, a briga por mudanças e maior autonomia não se limita aos estatutos de autonomia, podendo prosseguir para as cortes gerais, algo como o poder legislativo estadual brasileiro.

O método para traçar diferenças entre as regiões e atribuir-lhes mais ou menos autonomia é, segundo ensina Ramos, baseado em índices econômicos, de prosperidade aliado às expressões culturais, étnicas e históricas²⁸⁴. Importante notar a complexidade da tarefa posta em um país tão heterogêneo. Este professor ainda complementa que se trata de “um modelo de ‘múltipla concorrência etnoterritorial’, que relaciona mobilização subestatal com relacionamento competitivo entre regiões e nacionalidades espanholas na perseguição de poder político e econômico, tanto quanto da legitimação de seus desenvolvimentos institucionais”²⁸⁵.

²⁸³ FLEURY, Sonia. *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

²⁸⁴ RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. Op. Cit., p. 145.

²⁸⁵ *Idem*. P. 159.

Por fim, cabe frisar uma vez mais que trazer o modelo de descentralização espanhola, ainda que não dogmaticamente federativo, vale pela ilustração de algo que se assemelha ao federalismo e busca seus fins, de maneira geral e panorâmica. Não cabe a esta pesquisa esmiuçar demais ou analisar muito profundamente o conceito de federalismo aplicado à Espanha, mas apenas demonstrá-lo brevemente e permitir que tal desenho possa conduzir a conclusão que este país talvez conviva com um modelo de federalismo mais próximo do conceito traçado do que alguns países que efetivamente se intitulem federais, como a alusão feita a Venezuela.

O Brasil, por exemplo, possui um modelo de federalismo diferente do modelo de estado adotado pela Espanha, ainda que ambos contem com municípios e tenham a nítida intenção constitucional de descentralizar poderes. A Espanha, ainda que não exatamente um país federal exhibe uma descentralização tipicamente federal mais ampla e robusta do que o Brasil, sob este prisma, que preserva excessivas competências sob seu governo central.

A Espanha convive com a necessidade de instaurar em suas regiões o sentimento pátrio de unidade nacional, da necessidade de estar unido ao redor de uma só constituição e governo como forma de se manter relevante e seguro²⁸⁶. Assim, de fato, não cabe a esta pesquisa oferecer soluções a questões de tamanha complexidade, mas meramente descrever um modelo bastante curioso de descentralização de poder.

²⁸⁶ RECALDE, José Ramón. *Constitución y autonomías* in CHUST, Manuel. *Federalismo y cuestión federal em España*. Castelo de la Plana: Publicacions de la Universitat Jaume I, 2004.

CAPÍTULO 7

A DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS AOS ENTES FEDERATIVOS BRASILEIROS

7.1 Heterogeneidade regional

Relacionar heterogeneidades regionais de quaisquer naturezas a risco de partição territorial aduz um natural desassossego institucional que contribuiu decisivamente para projetar o conceito de federalismo ao sítio que ocupa hoje no alto escalão do direito constitucional e ciência política, no panteão de grandes e relevantes temas, pelos motivos longamente demonstrados nos capítulos anteriores, mas substancialmente por constituir um remédio potencialmente viável para este imbróglio.

É inferência lógica relacionar disparidades a eventuais cisões, naturalmente não apenas no que diz respeito ao tema retratado. Não se pretende abordar os maiores ou menores riscos a cada espécie de discrepância, mas tão somente levantar objetivamente o risco de secessão que resiste invariavelmente frente a desníveis que, sim, podem ser de cepas diversas ou ter intensidades maiores ou menores. É sobre o curioso caso brasileiro que se pretende dedicar maior atenção.

As proporções continentais de um país como o Brasil são, por si só, fator de expressiva relevância na complexa tarefa de criar e manter a unidade da federação, além de desencorajar possível tentativa de criação de estado unitário. Não há dúvidas quanto a relevância de outras possíveis diferenças, mas a grandeza geográfica de uma terra pode representar agravamento de todas as demais pelo afastamento que acarreta²⁸⁷ e este distanciamento aprofundar eventuais diferenças. Considera-se este, assim, o risco mais evidente no caso brasileiro.

²⁸⁷ Maior país da América do Sul, ocupando 47% (quarenta e sete por cento) do continente, ocupando uma área de 8.515.767 km². Sua população conta com mais de 202 milhões de habitantes. O descobrimento do Brasil aconteceu em 22 de abril de 1500, capitaneado por Pedro Álvares Cabral, durante o reinado de Dom Manuel (1495/1521). Seguiu sendo um território ultramarino e subordinado ao Reino de Portugal até sua declaração de independência em 7 de setembro de 1822. Antes, porém, havia conquistado a categoria de Reino já no ano de 1815 durante a regência de Dom João VI (1816-1826). Contudo e por fim, a Constituição Política da Monarquia Portuguesa de 23 de setembro de 1822 consagrou a União Real com o Reino do Brasil, estabelecendo-a em seu artigo 20, muito embora Dom Pedro II (1826) tenha elevado o Brasil a Império pouco antes, na data de independência, em 7 de setembro de 1822.

Prosseguindo no que se refere ao Brasil, vale iniciar descortinando o elã que o torna nação, inobstante as dificuldades que serão tratadas a seguir. Neste específico, a história expõe a relevância do tratamento concedido por Portugal à sua outrora colônia.

Para não perder o foco no tema aqui abordado, cumpre ressaltar que o Brasil era um território distante de sua metrópole, subordinando-se ao governo português (ou espanhol, ou francês ou holandês, a depender do momento e do local), para cumprir o que era chamado de "exclusivo metropolitano", no qual nacos expressivos da economia ficavam associados aos latifúndios de monocultura, servindo-se de mão-de-obra escrava para os fins do comércio internacional, na essência exportação.

Ainda que o termo "colônia" não fosse manejado correntemente por portugueses até o século XVIII - quase todo o período colonial-, isso não significa afirmar que o atual emprego da palavra não possa explicar algo sobre aquele tempo. O que se encontra sob a luz do debate histórico é o momento e local onde o Brasil foi colônia mais ligada aos impulsos povoadores, com vilas desfrutando de amplas liberdades, e momento e local onde foi região diretamente submetida a interesses mais econômicos do Estado Português, que, note-se bem, não tinha só esses interesses.

A fórmula complexa que Portugal utilizou para colonizar o Brasil é, nesta pesquisa, pormenor de vital relevância para a compreensão do liame que manteve unido e íntegro um país de tamanha enormidade, mesmo em épocas remotas.

A mera comparação com os demais países da região, maioria de colonização espanhola, outros com raízes holandesas ou francesas, conduz a essa diferença metodológica nas colonizações. Boa parte se fragmentou ao longo do tempo e alguns ainda hoje sofrem com riscos iminentes de guerras civis e separações territoriais.

Lisboa teve, portanto, o mérito de debelar crises do tipo e incutir um sentimento de nação já desde aqueles tempos, sentimento que sobreviveu e mesmo se fortaleceu com a independência e o advento da República.

O *modus* é discutível e largo o suficiente para tese própria na cadeira própria. Aqui basta afirmar que ao não se dedicar única e exclusivamente, em todo o território e por todo o tempo, à exploração econômica, Portugal contribuiu decisivamente para a manutenção da nação brasileira como uma só, na forma do mapa político que se vê hoje. Um país de um só idioma, religiosamente harmônico e culturalmente tolerante com as próprias diversidades.

A união da sociedade brasileira em torno da sua pátria é algo atestável pela história, mas, sem dúvidas, não se trata de um sentimento ou situação ideal, pronta, acabada, perene. A união ao redor das diferenças deve ser cultivada, institucionalmente inclusive e especialmente, a todo momento. Aborda-se a partir deste momento, os riscos mais evidentes à separação.

Quanto ao Brasil, recuperando o já apontado, seu tamanho se impõe como a primeira e mais evidente dificuldade da federação. As distâncias são avassaladoras, muito embora a tecnologia de comunicação atual tenha aproximado as regiões e atue até mesmo como ponto argumentativo àqueles que compreendam ser o estado unitário melhor forma de estado inclusive para países destas proporções geográficas²⁸⁸.

A sua população superior aos 200 milhões de habitantes se configura como elemento de complexa dificuldade e se soma a lista que inclui o tamanho. Ademais, os desenvolvimentos econômicos distintos também contribuem para uma federação de características heterogêneas. A própria história de cada região muitas vezes tem o condão de afastá-la e por vezes opô-la a outra ou outras regiões do mesmo território nacional.

São fatores que precisam ser analisados cautelosamente por apresentarem força suficiente para dividir gravemente um país a dimensão territorial, população, riqueza, instituições, poder, raça, etnia e língua²⁸⁹.

²⁸⁸ LOEWENSTEIN, Karl. *Political power and the governmental process*. Chicago, Phoenix Books, 1965.

²⁸⁹ RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico: unidade na diversidade in O federalista atual - teoria do federalismo*. Belo Horizonte: Arraes Editora, 2013.

Tratam-se de elementos concretos, bastante objetivos e que buscam, caso existam incongruências significativas, correções pela via institucional, pelo Direito e pela Lei, com o condão de aplainá-las, suavizá-las, de maneira a manter intacto o elo de união nacional. A constatação de existência de profundas diferenças étnicas em um mesmo território nacional exige tal correção.

Na forma do vocábulo já manejado anteriormente, a busca por união federativa deve passar por aplicar às regiões assimétricas soluções também assimétricas, na medida exata de suas assimetrias²⁹⁰.

A federação traz a reboque a necessidade da unidade, enquanto aspecto fundamental de seu conceito, conforme já abordado. Justamente por não ignorar, mas abraçar as diferenças locais presentes em cada nação, o federalismo se torna uma solução deveras adequada para o que constitui potencial problema. Este seria uma excessiva fragmentação e conseqüente enfraquecimento do que se tornariam microrregiões defronte a ameaças externas, enfraquecimento econômico e afins. A união federal atuaria como verdadeira “cola”, unindo a todos sob uma mesma bandeira, respeitando diferenças, mas mantendo um núcleo de ideais comuns.

Desta feita, dada a sua relevância, o desafio da unidade federativa não deve ser subestimado, ainda que já diluído pelo tempo de convivência pacífica e institucionalmente harmoniosa entre as regiões. Não há no Brasil, por exemplo, movimentos separatistas significantes, sendo este o exemplo mais vultoso para demonstrar ser um país maduro quanto à sua unidade em torno da nação.

Com isto não se pretende afirmar ou mesmo relativizar eventuais disparidades abismais de diversas ordens no país. Não restam dúvidas quanto ao potencial destrutivo das desigualdades existentes. O que se pretende é aludir ao sentimento de união em torno da ideia de nação brasileira, este sim aparentemente sedimentado no seio da sociedade brasileira.

²⁹⁰ TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. Cascais: Principia, 2001.

Esta união federativa consolidada em verdadeiro sentimento nacional é curiosa por conta das distâncias a que se fez referência anteriormente, mas ainda pelo desequilíbrio econômico.

Outras federações com diferenças menos gritantes nestes aspectos referidos, tamanho geográfico e desenvolvimento econômico em certa medida harmonioso não desenvolveram a mesma sedimentação social ao redor deste conceito de uma só pátria.

Não se pode deixar de trazer à baila o caso espanhol com seus movimentos separatistas cada vez mais fortalecidos, sendo praticamente um país formado por países. É um país de proporções médias, com algum equilíbrio econômico no que diz respeito às suas diferentes regiões, de certa maneira estável enquanto país mas que convive já há bastante tempo com o risco de secessão. Há, neste caso, uma grande urgência no endereçamento da questão unidade federativa, sob risco de vê-la efetivamente fragmentar-se.

Portanto, fica demonstrado que as condições concretas ideais de igualdade nem sempre se apresentam às federações, mesmo às supostamente maduras, como a brasileira e a espanhola. Muitas unidades federativas internas destes ou qualquer outro país acabam destacando-se perante às demais em uma ou mais características e se estas acentuam-se exacerbadamente, pode começar a surgir aí o risco de divisão. É quando a federação deve agir para enquadrar tais contrastes em seu sistema, evitando um prejuízo institucional muito maior, com circunstancial ruptura.

Estas diferenças, ou heterogeneidades, ou assimetrias ou, para fazer referência ao tópico, riscos de separação podem se dar na relação poder central e unidades autônomas ou destas unidades autônomas entre si. É o “nível de conformidade” e do que há em comum no relacionamento destas unidades à parte do sistema - união - para com o sistema - união, além do relacionamento com as demais unidades semelhantes²⁹¹.

Conforme se verifica, um federalismo cooperativo e saudável trata-se da compreensão da necessidade de acomodação das diferenças e como fazê-la. Os diversos

²⁹¹ TARLTON, Charles D. *Symmetry and asymmetry as elements of federalism: a theoretical speculation* in *Journal of Politics*, v. 27(4), 1965.

países, federais ou não²⁹², estão compostos das maneiras mais diversas, uns mais homogêneos – ao menos em alguns quesitos, outros mais heterogêneos. A organização federal vem se provando ao longo do tempo como a mais adequada acomodação destes interesses muitas vezes localizados no extremo da diferença.

A forma como cada nação tratará e abraçará as disparidades internas para ver florescer este tipo de federalismo de cooperação é, e deve mesmo ser, única, adequada a situação real e concreta. É possível enumerar diversos exemplos pelo mundo.

O exemplo americano é fundamental, por ser federação de grande tradição, verdadeiro *case* de estudos. Acomoda as suas disparidades regionais tratando diferentemente as diferentes regiões com suas diferentes necessidades. Porto Rico recebe da união federal um tratamento fora dos moldes dos demais estados, bem como há o estabelecimento de barreiras comerciais somente para alguns estados. É uma espécie de transferência de recursos para áreas menos desenvolvidas economicamente, quando não são transferidos efetivamente.

Os estados americanos diferem bastante uns dos outros, o que exige do governo federal habilidade no relacionamento. A maior parte adota a pena de morte, enquanto a minoria a exclui de seu ordenamento jurídico penal, por exemplo. O desafio de manter intacta a união dos cinquenta estados é perene²⁹³ e endereçada sem timidez pela união.

A Suíça, a reboque do que foi exposto a respeito do Brasil mas em medidas proporcionais ao seu próprio desenvolvimento, também expõe muitas desigualdades entre

²⁹² “Assim, além da questão federal, observamos, na história a assimetria estrutural também no estado unitário; a assimetria de fato e de direito; a assimetria das unidades básicas e das unidades periféricas, que são Estados associados, por exemplo; assimetria transitória e permanente – neste caso, destacamos na primeira quando se alcançam soluções e desaparecem, na segunda, a questão racial, étnica, que é permanente ou as tensões por simetria e por assimetria que tendem a permanecer; a assimetria funcional e disfuncional, a primeira para a solução de diferenças, e a segunda com constante transferências de recursos, sem soluções dos problemas, o que leva à insatisfação de algumas unidades ou à dependência de outras, contrariam a não centralização federal e provocam o desejo de secessão; a assimetria quanto ao poder das unidades; a assimetria quanto à representação nas instituições centrais e nos processos intergovernamentais; a assimetria quanto aos direitos humanos; a assimetria com relação ao poder de emenda à Constituição” RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico: unidade na diversidade*. Op. Cit., p. 122.

²⁹³ GRODZINS, Morton. *The politics of american federalism – local strength in the american federal systems*. Levington: DC Heath and Company, Raytheon, 1996.

seus cantões, seja com relação a tamanho, a população ou mesmo desenvolvimento econômico.

O governo central, buscando equilibrar estes desequilíbrios, propõe metas de igualdade, especialmente no aspecto financeiro. Dispensa poderes de arrecadação diferentes para cada cantão, avaliando suas capacidades bem como oferecendo frações maiores ou menores do orçamento federal, além dos financiamentos necessários. Busca oferecer serviços públicos mais padronizados entre os diferentes cantões, inobstante as marcantes diferenças culturais, raciais e de idiomas que marcam o país²⁹⁴.

Outro país de análise bastante interessante é o Canadá, por conta de Quebec. As diferenças para as demais províncias são profundas, a começar pelo idioma, francês lá e inglês na quase totalidade do resto.

Há grandes diferenças populacionais, econômicas e culturais entre as províncias, o que pressiona o governo federal a agir assimetricamente, sem perder as referências de justiça e de igualdade²⁹⁵. A Constituição canadense já oferece tratamento próprio para Quebec, por exemplo, nesta tentativa de manter a coesão federal²⁹⁶.

A Nigéria enfrentou grave crise, quando teve que alterar arranjo institucional problemático de suas unidades federativas que colocavam em cheque o sistema federal. Para acomodar todas as etnias que compõem o cenário nacional foi necessário aumentar gradualmente o número de regiões autônomas.

Eram quatro em 1967, doze estados em 1968, dezenove em 1976, vinte e um em 1987, trinta em 1991 e trinta e seis em 1996²⁹⁷. Fica cristalina a perseguição por paridade entre regiões marcadas por profundas diferenças.

²⁹⁴ SCHMITT, Nicolas. *Financial equalization in Switzerland. Is asymmetry without compensation the death of federalism?* XVI World Congress of IPSA, Berlin, 1994.

²⁹⁵ AGUILAR, Juan Fernando López. *Quebec & Roc: una crisis constitucional (actualización del debate federal canadiense)*. Disponível em <https://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/quebec-roc-actualizacion-federal-canadiense-64931085>, acessado em 03/01/2018.

²⁹⁶ WATTS, Ronald Lampman. *The theoretical and practical implications of asymmetry federalism: the canadian experience in comparative perspective*. XVI World Congress of IPSA. Berlin, 1994.

²⁹⁷ RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico: unidade na diversidade*. Op. Cit., p. 139.

Por fim, não há contorno a mais uma menção a Espanha, a já aludida nação de nações²⁹⁸. Por maior que seja a relutância em se entender este país como federal²⁹⁹, o fato irrecorrível é que formam um país mesmo com as abissais discrepâncias entre o País Basco, a Catalunha e a Galícia.

Ao governo federal cabe garantir que as idiosincrasias regionais possam sobreviver ao pacto federativo e desenvolver-se naturalmente³⁰⁰. Para tanto, deve haver assimetria no tratamento dispensado, por conta das assimetrias de fato existentes, como de fato há, especialmente no que tange aos contrastes econômicos.

Feita esta análise, conclui-se perfeitamente que as desigualdades precisam ser sempre observadas e endereçadas institucionalmente, reservando tratamentos diferentes às situações, momentos e áreas diferentes.

Para que esta atuação *de jure* seja perfeita, há que se quedar vigilante quanto ao equilíbrio necessário³⁰¹. Em parte das situações vistas acima, exige-se mais de uma área em favor de outra, desfavorecida em algum aspecto, geralmente o financeiro. Contudo, a parcimônia é uma imposição para evitar a perpetuação de uma injustiça. Não se deve buscar equilíbrio desequilibrando em exagero sob pena de frustrar a tentativa e quiçá piorar o *status quo*, agravando problemas³⁰².

A inclinação de promover igualdade sobrecarregando o mais abastado da federação tende a reduzir a riqueza no âmbito geral. A uma porque todos tem seus próprios problemas, obrigações e planejamentos. A busca por uma federação equilibrada não deve ter o condão de punir os que sobressaem, desencorajando assim que todas as regiões procurem o desenvolvimento.

A ajuda é necessária, até um limite que deve ser percebido em concreto.

²⁹⁸ *Idem Ibidem*.

²⁹⁹ IRIBARNE, Manuel Fraga. *Impulso autonómico*. Barcelona: Editorial Planeta SA, 1994. AJA, Eliseo. *El estado autonómico*. Madrid: Alianza Ed., 1999.

³⁰⁰ IRIBARNE, Manuel Fraga. *Galicia fin del milênio*. Barcelona: Editorial Planeta SA, 1997.

³⁰¹ STEVENS, R. Michael. *Asymmetrical federalism, the federal principle and the survival of the small republic*. Philadelphia, Publius, The Journal of Federalism, The Center for the Study of Federalism, 1977, vol. 7, nº 4.

³⁰² SCHMITT, Nicolas. *Financial equalization in Switzerland. Is asymmetry without compensation the death of federalism?* Op. Cit., p. 22.

Outro ponto relevante acerca do equilíbrio é a chamada “guerra fiscal”³⁰³. Da mesma maneira que o governo central não deve desequilibrar exageradamente o equilíbrio para, retirando riquezas de uma região, levar para outra, deve evitar que qualquer região ofereça desmesuradas benesses a empresas como trunfo para captar maior número de negócios deslealmente.

As situações de desequilíbrio, notadamente estas mencionadas, causadas abertamente pelo governo federal, criam terreno fértil para os abusos já bastante corriqueiros no noticiário político brasileiro. Desvio de verbas públicas e afins geram prejuízo que não se limitam às contas públicas. São embriões para deterioração da autossuficiência por perpetuar a contínua necessidade de ajuda externa, a indolência, por desestimular a notória necessidade de melhores processos e renda, e, claro, a falta de comprometimento dos agentes e da própria sociedade.

Como se percebe, os danos são gravíssimos e representam enorme degradação em múltiplos aspectos, não se detém na área econômica meramente. Ademais, é farol guia de crise vindoura, uma vez que somente por algum tempo é possível que um lado doe e outro receba.

O estímulo maior, para atingir esta desejada paridade federativa, deve ser por maior competitividade. Em um ambiente salutar em que a concorrência possa florescer paralelamente à cooperação mútua entre as regiões é onde se perceberá maior diminuição das heterogeneidades, ampliando a harmonia federativa.

Alguns poderão levantar o contra-argumento de que defender tal ideia equivaleria a defender utopias. Não se trata disso, de forma alguma. Não se pretende afirmar que só interessa o destino destas ideias. O caminho é frutuoso e repleto de recompensas. A união da federação ao redor destes ideais -sim, ideais, já seria suficiente para debelar crises de diversas ordens.

³⁰³ RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. Op. Cit., p. 89.

Por outro lado, alegar ser utópico um objetivo não o desqualifica quando são oferecidos meios concretos, razoáveis e lógicos para atingi-lo. O objetivo do federalismo é a liberdade, a paz, a governança justa e equilibrada através da descentralização democrática, da partilha do poder entre governo central e regiões, da aproximação do indivíduo do núcleo do poder político, sem quaisquer sujeições exageradas. O *modus* para cumprir com esta agenda é parcialmente exposto e superficialmente detalhado nesta pesquisa.

Conforme relatado, heterogeneidades representam riscos à federação que pode buscar suprimi-las pela via da força ou compreendê-las como um fato da vida política, do convívio humano, da individualidade e dedicar-se ao tema, suavizando-as ao ponto em que for possível e viável. As possibilidades para harmonizar o país são variadas a depender das distâncias que se opõem, mas o federalismo oferece soluções concretas e reais para esta dificuldade.

É o lugar-comum acerca do federalismo, unidade na diversidade. Se por um lado, unidade dá vazão a intenção de centralizar o poder, a diversidade contrabalança com a necessidade premente de descentralizar. São as forças centrípetas e centrífugas de poder em colisão.

Para unir um país, criam-se diversos mecanismos e instituições como o governo central ou federal e toda a sua rede de relações institucionalizadas com as regiões que o compõem. Para descentralizar o poder e contrabalançá-lo, conforme dito, é fundamental que as diversas realidades sócio-culturais diferentes existam nas regiões, que haja efetivamente diversidade³⁰⁴.

Neste sentido, cabe trazer à baila a lição proferida pelo Ministro Celso de Mello quando afirma que “o estado federal exprime, no plano da organização jurídica, a síntese que decorre de dois movimentos que se antagonizam: a tendência à unidade ou à centralização, que se rege pelo princípio unitário, e a tendência à pluralidade, ou à descentralização, que se funda no princípio federativo. Do maior ou menor equilíbrio entre esses dois princípios, resultará, em cada hipótese, um tipo diverso de Estado Federal,

³⁰⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O estado federal*. São Paulo: Ática, 1986.

quer caracterizado por uma maior centralização, quer por uma maior descentralização. O modelo federal de Estado, em consequência, variável em função desses condicionamentos dialéticos, não se apresenta uno, nem uniforme”³⁰⁵.

7.2 Liberdades regionais

Quando a pesquisa se volta para a análise das liberdades regionais, há que se falar naturalmente de autonomia. Como se aborda um estado federal, não se trata de soberania da região, qualidade exclusiva da União Federal, mas de mera autonomia, permitindo às regiões – que no caso brasileiro são os estados-membros e municípios -, autogoverno enquanto respeitam serem representados pela União em temas selecionados constitucionalmente.

A origem do vocábulo autonomia advém dos termos gregos *autos* e *nomos*, que significam “próprio” e “norma”. Desta forma, é possível afirmar que o termo autonomia denota a habilidade de criar as próprias normas³⁰⁶. É a “capacidade para expedir as normas que organizam, preenchem e desenvolvem o ordenamento jurídico dos entes públicos”³⁰⁷.

Por óbvio que esta autonomia descrita se submete ao poder total, que será mais detalhado logo à frente, do Estado Federal. É limitado e descrito por este poder central que, este sim, não encontra limitadores institucionais, é livre no limite de sua soberania. É neste exercício de sua livre capacidade de se autogovernar que elabora, inclusive sua própria Constituição, na expressão de seu poder constituinte originário. Os demais entes não possuem tal franca liberalidade, devendo prestar contas à Constituição que lhes outorgará e controlará poderes. A soberania não possui qualquer obstáculo no arcabouço interno, enquanto a autonomia e seus diferentes níveis se submetem à Constituição³⁰⁸.

³⁰⁵ BRASIL, STF, ADI nº 216/PB, Rel. Min. Celso de Mello in: RTJ 146 (liminar concedida por maioria de votos. Trata-se de trecho do voto do relator).

³⁰⁶ RAMOS, Dircêo Torrecillas. *A federalização das novas comunidades: a questão da soberania*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

³⁰⁷ HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Op. Cit., p. 426.

³⁰⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. Op. Cit., p. 47. “Costuma-se opor, na teoria do Estado, soberania e autonomia. Nessa contraposição, entende-se que soberania é o caráter supremo de um poder: supremo, visto que esse poder não admite qualquer outro, nem acima, nem em concorrência com ele. Já autonomia é o poder de autodeterminação, exercitável de modo independente, mas dentro de limites traçados por lei estatal superior”.

Não resta dúvidas, outrossim, do poder de auto-organização das unidades federativas, que o concretiza por meio de suas constituições ou leis orgânicas, no caso dos municípios. Estas disporão de normas criadas de acordo com suas próprias deliberações, através de seus próprios líderes eleitos. Além da capacidade de legislar, a autonomia adquirida pela via constitucional lhes garante ainda a administração autônoma de suas leis e justiça. Significa dizer, criam órgãos próprios para aplicação de leis e justiça. Frise-se, de acordo com as capacidades descritas na Constituição Federal, no caso da brasileira este poder é conferido somente aos Estados-membros e vetados aos municípios. Não se pode afirmar, ainda assim, que haja submissão por isso ao governo federal, que também conta com sua própria autonomia, nos ditames da Constituição³⁰⁹.

A autonomia aqui retratada, portanto, é a “capacidade de autodeterminação dentro do círculo de competências traçado pelo poder soberano, que lhes garante auto-organização, autogoverno, autolegislação e auto-administração, exercitáveis sem subordinação hierárquica dos Poderes estaduais aos Poderes da União”³¹⁰.

É seguro afirmar que a autonomia federativa garante o exercício livre pelas regiões heterogêneas de seus direitos políticos, de seus poderes legislativos e administrativos sem a interferência do poder central³¹¹.

Em Kelsen, o Estado federal conta com três ordenamentos jurídicos distintos que coexistem: a ordem total, em sua própria pessoa, Estado federal, a ordem central, na pessoa da União e a ordem parcial, na pessoa dos estados-membros e municípios, no caso brasileiro³¹². Por esta visão, o Estado federal abriga todo o ordenamento, total, central e parcial, atribuindo aos demais entes ordenamentos próprios e previstos³¹³.

³⁰⁹ MELLO, José Luiz de Anhaia. *O estado federal e as suas novas perspectivas*. Op. Cit., p. 47. “O poder do Estado federal encontra-se juridicamente limitado pela Constituição federal, o que se não dá com o Estado unitário, onde as leis locais, sendo ordinárias, podem ser modificadas pelo órgão central, à sua inteira vontade e império”

³¹⁰ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na constituição de 1988*. Op. Cit., p. 11.

³¹¹ RUSSOMANO, Rosah. *O princípio do federalismo na constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1965.

³¹² KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. Tradução de Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

³¹³ HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

Para Geraldo Ataliba, o modelo federativo brasileiro expressa quatro ordens normativas: as normas nacionais, as normas federais, as normas estaduais e as normas municipais sendo isto uma “consequência necessária, pois da Federação e suas três ordens jurídicas diversas é a distinção entre os respectivos sistemas constitucionais autônomos, mas hegemônicos que, por sua vez, lastreiam três sistemas legislativos diferentes: do Estado Federal, da União e dos Estados-membros. Daí as leis nacionais, federais e estaduais”³¹⁴. É estrutura de difícil apreensão por conta da divisão tradicional do federalismo: governo federal de um lado e regiões autônomas de outro. Explica-se.

Todo o ordenamento jurídico é fundado na Constituição Federal que abriga uma espécie de constituição total, válida para todos os entes federados, ao lado de uma constituição da União, ordem jurídica parcial³¹⁵. Estas não se tratam de documentos autônomos, mas um conjunto de regras inseridas no corpo de uma mesma constituição, a Constituição federal, sendo que “as normas de repartição de competências, as de pré-ordenação de setores do Estado-membro, as fundamentais dos direitos e garantias individuais, as constitucionais enumeradas, as de ordenação econômica e social constituem, numa relação exemplificativa, normas centrais da Constituição Federal, que acarretam o acolhimento da autonomia do Estado-membro, na sua atividade constituinte ou na atividade de legislação ordinária”³¹⁶.

Assim, cada órgão de cada esfera federativa opera independentemente e de acordo com as atribuições descritas. Contudo, os órgãos federais, Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, exercem uma dupla atribuição, emanadas do Estado Federal e da União³¹⁷. Como Poder Federal, o Legislativo fabrica leis que valerão sobre toda a nação, impedindo que os demais membros federativos legislem sobre a mesma matéria, muito embora possam interferir diretamente com estes³¹⁸. São leis fabricadas no uso do poder central, como um Estado federal, uma vez que se aplicam sobre todos os entes

³¹⁴ ATALIBA, Geraldo. *Regime constitucional e leis nacionais e federais* in *Revista de direito público*. São Paulo, número 53-54, 1980.

³¹⁵ CHAGAS, Magno Guedes. *Federalismo no Brasil. O poder constituinte decorrente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. Op. Cit., p. 89.

³¹⁶ HORTA, Raul Machado. *A autonomia do estado-membro no direito constitucional brasileiro: doutrina, jurisprudência, evolução*. Belo Horizonte: UFMG, Tese, 1964.

³¹⁷ ATALIBA, Geraldo. *Regime constitucional e leis nacionais e federais* in *Revista de direito público*. Op. Cit., p. 62.

³¹⁸ Todas as matérias de competência exclusiva da União, por exemplo as que dizem respeito às leis processuais, civis e eleitorais, constantes no artigo 221, I, da CF/88.

indiscriminadamente. Há outras, emanadas do mesmo Poder Legislativo federal, o Congresso Nacional, que tratam unicamente das relações da União, sem afetar quaisquer dos demais entes federativos, Estados e Municípios. Estas são fabricadas no uso da ordem jurídica parcial. E quanto à ordem jurídica total, esta se refere à atuação da União no plano jurídico internacional, quando deve representar toda a Federação³¹⁹.

Assim, as liberdades de cada ente são tratadas, respeitando suas autonomias ditadas pela Constituição e características fundamentais no federalismo, que o separam de outras formas organizacionais de estado³²⁰, conforme já visto. No federalismo, há o surgimento de um novo Estado, que absorve os demais que a ela aderiram, abrindo mão, assim, da qualidade de Estado próprio e soberano³²¹. Em um Estado Federal, conforme longamente analisado, a soberania é característica apenas do poder central, que une todas as novas regiões, não mais Estados. É o “suicídio de estado”, aludido por Del Vecchio³²². Apenas o Estado federal tem o “poder de autodeterminação plena, não condicionada por nenhum outro poder externo ou interno”³²³.

Sabe-se que a definição de soberania é a ausência de subordinação de uma ordem estatal a outra ordem da mesma espécie³²⁴ e, portanto, as demais unidades federativas não se encaixam, por sua sujeição constitucional ao governo federal. Há alerta bastante interessante de Dalmo de Abreu Dallari quanto a nomenclatura dada aos Estados-membros, o que pode confundir conceitos. Não são Estados propriamente ditos ou, em suas palavras, “no caso norte-americano, como no caso brasileiro e em vários outros, foi dado o nome de Estado a cada unidade federada, mas apenas como artifício político, porquanto na verdade não são Estados”³²⁵.

³¹⁹ CHAGAS, Magno Guedes. *Federalismo no Brasil. O poder constituinte decorrente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. Op. Cit., p. 90.

³²⁰ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Poder constituinte do Estado-membro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979, p. 53.

³²¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O estado federal*. cit., p. 17. “A decisão de ingressar numa federação é um ato de soberania que os Estados podem praticar, mas, quando isso ocorre, pode-se dizer que essa é a última decisão soberana do Estado”.

³²² DEL VECCHIO, Giorgio. *Teoria do estado*. Tradução Antônio Pinto de Carvalho. São Paulo: Saraiva, 1957.

³²³ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. Op. Cit., p. 11.

³²⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. Op. Cit., p. 46.

³²⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu, *Elementos de teoria geral do Estado*. Op. Cit., p. 257

Estes tais Estados federais não possuem soberania, não sendo exato denominá-los “Estados”, mas contam com autonomia, que “não se confunde com soberania. Esta é um poder supremo. Aquela um poder subordinado”³²⁶.

Por fim, é esta a mais importante característica da federação, a autonomia e liberdade de seus entes³²⁷. É esta liberdade que alude a mesma ideia de federação, que a forma e constitui, em essência³²⁸.

As federações podem ser inclusive avaliadas de acordo com o grau de descentralização que atribuem aos seus Estados-membros. Sem dúvida que maior o grau de descentralização, maior o equilíbrio federativo, uma vez ser este o objetivo perseguido. Por outro lado, a federação que optar por concentrar seus poderes no governo central, certamente estará em desequilíbrio e desalinhada com seu propósito.

7.3 Competências regionais

A Constituição brasileira atual apresenta um modelo de federalismo que conta com três níveis: a União, os Estados - incluindo o Distrito Federal, e os Municípios. Desta maneira e conforme já explicitado, para se atribuir autonomia a cada um destes entes, é necessário que a própria Constituição preveja suas competências, seus poderes. Há, para tanto um intrincado sistema de divisão de competências nas diversas matérias, seja quanto a produção legislativa, administrativa, executiva, tributária e afins, que obedecem uma ordem tanto horizontal, entre tais entes, e vertical, com referência ao governo federal. Há a previsão de competências comuns a todos - ou a alguns, a chamada competência concorrente. Há, por fim, a hipótese em que um ente poderá delegar alguma competência própria a outro ente, na forma prevista.

O objetivo é o equilíbrio federativo, conforme já demonstrado e na forma do artigo 22, parágrafo único da Constituição Federal³²⁹. Para alcançá-lo, se fez necessária esta

³²⁶ DÓRIA, Antonio de Sampaio. *Princípios constitucionais*. São Paulo: São Paulo, 1926.

³²⁷ ARAÚJO, Luiz Alberto David. *Características comuns do federalismo* in BASTOS, Celso. *Por uma nova federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

³²⁸ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p. 180.

³²⁹ SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 1984. Op. Cit., p. 479.

arquitetura um tanto complexa de distribuição de poderes à União, aos Estados e aos Municípios, que precisaria ainda ser sustentada por instituições, órgãos e instrumentos de controle para que as heterogeneidades de ordem econômica e social pudessem ser suavizadas. É o caminho trilhado em busca de um federalismo saudável e equilibrado.

Esta intenção de equilibrar os poderes através da repartição justa de competências se deu por conta do processo de redemocratização que atravessava o país, pós governo militar. A Assembleia Constituinte, que culminou com a promulgação da Constituição de 1988, combatia uma excessiva e autoritária centralização do período militar. Para contrapor este grande problema, criar um verdadeiro obstáculo para que isto não mais ocorresse, o constituinte optou por tentar instituir a descentralização do poder político.

Tratava-se à época de um lugar comum o entendimento de que a centralização do poder militar contribuiu decisivamente para seu autoritarismo, para um ambiente institucional de repressão e poucas liberdades, além da desconexão das verdadeiras necessidades regionais com o poder central, bastante isolado. A solução passava por uma democracia federativa, descentralizada, com o conseqüente equilíbrio entre os diversos entes. Era uma real necessidade, um desafio que devia ser endereçado naquele propício e oportuno momento, controlar o enorme poder da União. Era necessário dividir tal poder com os Estados, dar-lhes maior autonomia, descentralizar as competências.

Para atribuir estes maiores poderes especialmente aos Estados – em detrimento dos Municípios, o arcabouço constitucional de divisão de competências precisaria ser alterado em sua essência, e foi o que aconteceu³³⁰, ainda que em partes.

A Assembleia Constituinte percebeu claramente o momento histórico de prestigiar o princípio federativo de descentralizar, estabelecer verdadeiro obstáculo às eventuais pretensões autoritárias do governo central e qualquer agente que exercesse a função mais centralizada, como presidentes da república. Foram extensas as discussões e debates sobre este específico³³¹.

³³⁰ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. Op. Cit., p. 44.

³³¹ *Idem. Ibidem*. “Especialmente a Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios, a Subcomissão dos Estados e a Subcomissão dos Municípios e Regiões, que compuseram a Comissão de Organização do Estado”.

Contudo e por outro lado, não se pode olvidar que toda a influência centralizadora dos últimos vinte anos de regime militar ainda existia e era ativa. A ideia de manter um poder central forte permeava o imaginário político como fato, concreto, imexível, quase cultural. Não se percebia o federalismo efetivamente descentralizado, apenas até certo ponto.

O ideário centrífugo de poder contava com alguma popularidade, mas esbarrava no temor do ocorrido durante a República Velha, quando diversos Estados não conseguiram equilibrar-se em suas finanças e poderes adquiridos. Por isso, havia um entendimento paternalista de que o caminho correto para concretização deste federalismo equilibrado passava pelas concessões de poderes graduais, a medida em que os entes federados fossem amadurecendo institucionalmente. Era, por obvio, um verdadeiro impedimento ao federalismo dual da época.

Não se pode esquecer também que esta Constituição representava ainda o marco institucional mais alto do estado de bem-estar social brasileiro que, por sua vez e como tal, marca também, como em outras partes do mundo e já aqui explicado, a supremacia do poder executivo federal. Este predominaria sobre as demais unidades em relação aos aspectos econômicos e sociais, o que exigiria do constituinte uma arquitetura complexa de equilíbrio.

A escolha que se deu dentro deste caótico cenário de equilíbrio/desequilíbrio foi por um reforço nas competências concorrentes como instrumento de descentralização. Estas se dariam no âmbito material e no legislativo. É o que se conclui da análise das atas da Assembleia Constituinte³³². Assim, criava-se um esquema para divisão de poderes na

³³² *Idem*. P. 49-50. “Não obstante a procedência dos argumentos e a legitimidade da pretensão dos Estados e dos Municípios, é preciso ter em vista que a centralização constitui um processo histórico ao longo do tempo. Esta realidade não pode ser nem escamoteada, nem desconsiderada na avaliação da estratégia de recuperação das autonomias periféricas. Pretende-se dizer, com isso, que da mesma forma como se processou o federalismo centralizado, é de bom senso que a mudança do modelo obedeça a mecanismos que possam viabilizar uma descentralização federativa gradual, no processo de reconquista das autonomias subtraídas. Não é crível que a mudança instantânea da centralização à descentralização federativa corresponda, na prática, ao automatismo que se imagina. Não se desconheça que a União agigantou-se demasiadamente e essa avultação não pode ser achatada de uma hora para outra sem os riscos inerentes a qualquer processo traumático, os quais, no caso, poderiam confluir à própria inviabilidade da mudança. Com a mesma percepção, certamente, a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais sugere, no seu

Constituição. Haveria, a partir deste momento, competências exclusivas para cada ente, mas também competências comuns a todos, sejam na capacidade de legislar autonomamente, seja para gerir suas decisões. Esta mudança “atende aos desígnios de se chegar a maior descentralização, sem prejuízo da direção uniforme que se deva imprimir a certas matérias” e “potencialmente hábil a ensejar um federalismo de equilíbrio”³³³. Encaixaria, assim, a tese de conceder poderes parcimoniosamente.

Como se vê, havia uma inclinação natural a alterar a balança de equilíbrio federativo, prestigiando um aumento da autonomia dos demais entes em relação ao governo federal, à União. À primeira vista, esta descentralização seria verdadeira conquista da nova democracia brasileira perante o antigo regime militar, concentrado em Brasília e fortalecido em seu poder central. Haveria uma divisão centrífuga de competências e poder político no modelo federalista brasileiro, beneficiando os demais entes, Estados e Municípios, que contariam com maior autonomia. Alguns autores chegam a afirmar peremptoriamente que “o federalismo brasileiro se tornou então extremamente descentralizado”³³⁴.

São conclusões que necessitam de verificação *in loco*, de suporte fático e concreto do ordenamento jurídico constitucional mais detalhado no que tange a este sistema de repartição de competências legislativas, materiais e até tributárias, privativas e concorrentes de cada ente federativo. Somente assim será possível perceber se há mesmo um país federativo efetivamente descentralizado.

A verificação da técnica manejada pela Assembleia Constituinte para efetivar a divisão de competências entre os entes federativos é obrigatória.

Anteprojeto, a criação de uma esfera comum de competência material e legislativa como instrumento adequado a propiciar a alteração gradual do modelo”.

³³³ *Idem*. P. 61. “Abrir aos Estados uma esfera de competências legislativas concorrentes, em que lhes é facultado, por direito próprio, e dentro dos limites traçados pela Constituição, disciplinar uma série de matérias que antes escapavam de sua órbita de atuação legiferante, significa, por certo, ampliar-lhes os horizontes e incentivar-lhes a criatividade. O mesmo se diga em relação à descentralização de encargos mediante o estabelecimento de uma área de competências comuns, em que da cooperação de todos os integrantes da Federação é que deverá resultar o atendimento das metas objetivadas. São dados, sempre falando em tese, reveladores de uma atenuação do princípio da supremacia da União e, pois, da centralização política que em toda parte, em particular no Brasil, vem marcando o federalismo”.

³³⁴ REGIS, André. *O novo federalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

Os constituintes entenderam por bem elencar logo de plano, no artigo 21 da Constituição, as competências materiais/administrativas da União. A seguir, no artigo 22 enumeram as imputações administrativas, as suas competências legislativas privativas. Assim, aos Estados foi permitido manter competências remanescentes que não fossem enumeradas, na letra do artigo 25, parágrafo 1º. Por fim, aos Municípios foram atribuídos poderes expressos para quando constatadas necessidade ou interesses locais, fosse para legislar ou administrar e, ainda, para suplementar o ordenamento jurídico federal e estadual, quando couber.

O artigo 24 da Constituição Federal brasileira prevê a competência concorrente, estabelecendo assim a divisão vertical de competências. Autorizava a União a traçar normas gerais e aos Estados suplementá-las de acordo com seus interesses. Previu, ainda, as competências administrativas comuns, das quais se extrai a competência legislativa imprópria ou indireta aos entes federados, conforme artigo 23.

Não se pode negar que muito embora seja bastante aparente a influência do modelo alemão, o constituinte brasileiro usou de criatividade para atingir este objetivo de equilibrar os poderes da república federativa. Desenhou esta divisão vertical para criar ambiente de integração legislativa entre os entes federados nas diferentes matérias e instâncias em que precisarem atuar conjuntamente. Exemplo claro é a possibilidade de delegação de competências legislativas da União aos Estados.

Quanto aos Municípios, poderiam suplementar a legislação federal e estadual no couber, desde que constatado o interesse municipal, havendo assim inegável participação deste ente nesta competência concorrente.

Assim, as competências ficam divididas em competências legislativas privativas da União, no artigo 22, competências administrativas da União ou competências legislativas indiretas, no artigo 21, competências legislativas dos Estados – ou remanescentes, no artigo 25, parágrafo 1º, competências legislativas privativas dos Municípios no artigo 30, I, competências legislativas concorrentes dos entes federados, tudo nos artigos 24 e 30, II, competências administrativas comuns de todos os entes federados, ou competências legislativas comuns indiretas, conforme artigo 23.

Restou abordar o aspecto tributário, fundamental para a intenção de permitir verdadeira autonomia. Portanto, o legislador constitucional buscou equacionar a repartição de forma equânime, para garantir a capacidade de cada ente cumprir com seu *munus*. A importância ao tema foi tamanha que criou subsistema constitucional através do título constitucional específico, nos artigos 145 a 169.

Nestes, a competência é atribuída de forma essencialmente exclusiva a cada unidade federativa para criar e cobrar os tributos que lhe são afeitos. Permitiu ainda que a União possua competência residual para instituir novos tributos.

Por fim, há que se abordar acerca da repartição das receitas tributárias, como estas serão distribuídas entre os entes, uma vez recolhidas. Pode-se dizer que há características semelhantes à divisão de competência, na forma de repartição vertical, o que significa dizer que a distribuição acontecerá diretamente para entes diferentes ou na forma da criação de fundos próprios para tanto. O objetivo é suavizar as diferenças econômicas, abrindo a possibilidade de se beneficiar mais aqueles que mais necessitem dos fundos em detrimento daqueles que precisarem menos.

A diferença apontada entre as divisões do montante recolhido com a cobrança de tributos antes e após a promulgação da Constituição federal é bastante interessante para este estudo. O professor Rui de Britto Affonso³³⁵ afirma que “os principais beneficiários pela nova partilha do bolo tributário são os Municípios, pois ampliaram sua participação na receita disponível (considerada as transferências governamentais) de 9% em 1980 para 16% em 1993, ao passo que a receita própria passou de 3% para 5%, o que evidencia que sua maior participação advém das transferências federais. Já os Estados passaram de 22% para 26% na partilha do bolo tributário quanto à receita disponível entre 1980 e 1993. Por sua vez, a receita própria da União passou de 75% em 1980 para 68% em 1993 e sua receita disponível nesse mesmo período reduziu de 69% para 58%”³³⁶.

³³⁵ AFFONSO, Rui de Britto Álvares. *Descentralização e reforma do estado: a federação brasileira na encruzilhada*. Disponível em <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643123/10673>, acessado em 01/03/2018.

³³⁶ AFFONSO, Rui de Britto Álvares. *A federação no Brasil: impasses e perspectivas* in AFFONSO, Rui de Britto Álvares e SILVA, Pedro Luiz Barros. *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995.

Já no ano de 2015, este bolo foi repartido com 68,26% ficando para a União, 25,37% para os Estados e 6,7% para os Municípios³³⁷. Estes percentuais demonstram claramente o inchaço absoluto da União frente aos demais entes, bem como a franca diminuição dos municípios perante todos os outros dois entes. Resta absolutamente enfraquecido, muito embora seja o mais próximo do cidadão comum.

E este problema encontra-se situado dentro da perspectiva da marca mais significativa do federalismo no Brasil, a ascensão dos Municípios a componente relevante deste novo modelo de Federação Brasileira, na forma do que rezam os artigos 1 e 18 da Constituição. O Município possui poderes, direitos e deveres próprios, autonomia política e tributária, bem como capacidade de auto-organização, por meio de lei orgânica municipal, e autogoverno através de Prefeitos eleitos diretamente pelo povo; contudo não atribui aos Municípios representação no Senado Federal. Eis a inovação nacional: o Município faz parte do concerto nacional, orquestrado pela essência federativa, a unicidade nacional em convivência com a autonomia local, onde o povo agora pode decidir sobre os rumos da política municipal nos interesses de suas peculiaridades³³⁸.

7.4 Representatividade

É possível afirmar que o tema federalismo tem como pano de fundo autorizar, através de sua descentralização, a representação mais fiel das vontades do cidadão, do indivíduo mais distante do poder central. Sua voz só pode ser ouvida pelo poder local, próximo de si, consciente das reais necessidades locais justamente por ser local, por estar local.

Este fator é facilmente percebido nos países de proporções gigantescas, como o Brasil. Ora, em um poder altamente centralizado, como o legislador em Brasília poderia conhecer os problemas do sertão nordestino, das geadas do sul e das florestas do norte? São distâncias tão enormes que funcionam como obstáculo real, alienando uma região da

³³⁷ Informações disponíveis através do relatório oferecido pela Receita Federal do Brasil, disponível em <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2015.pdf>, acessado em 01/03/2018.

³³⁸ PEREIRA, Fabio Franco. *A federação no constitucionalismo brasileiro*. Dissertação de mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010.

outra e impedindo seu desenvolvimento. Não é possível se aplicar remédio quando não se conhece sequer a doença.

O legislador federal possui competências próprias e da mesma forma o estadual e o municipal. O mesmo se poder dizer a respeito dos demais poderes Executivo e Judiciário. Contudo, a voz do cidadão comum não alcança muito além de sua cidade, sendo o município a esfera de poder mais próxima de si e, portanto, mais apta a atendê-lo. A representatividade cidadã passa por um município forte e atuante, muito embora existam questões que precisam de reflexão.

Por boa parte da história, os municípios foram bastante negligenciados, não lhes sendo permitida qualquer autonomia³³⁹. Desde a Constituição republicana de 1891 acreditava-se que conferir demasiados poderes aos municípios seria problemático em razão da existência de fortes oligarquias locais, que controlariam todas as decisões³⁴⁰.

A partir daquela Carta Política, todas as demais seguiram na mesma toada e controlaram os poderes municipais com bastante rigor. A Constituição Federal de 1988 foi a primeira a romper com este modelo, atribuindo ao município poderes expressos e reconhecendo assim sua importância há muito perdida³⁴¹. Portanto, é a atual Constituição a primeira Lei Maior a atribuir ao município um *status* de ente federado e autonomia relacionada para exercício do poder³⁴², prestígio que só deteve outrora.

³³⁹ TORRES, João Camillo de Oliveira. *A formação do federalismo no Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1961. "O marco inicial dessa posição refratária à autonomia municipal está na animosidade formada entre a ideologia federalista e as pretensões municipalistas após a edição do Ato Adicional de 1834, que retirou poder dos Municípios e o colocou nas Províncias".

³⁴⁰ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Alfa-Omega, 1986.

³⁴¹ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009. "O entendimento de separar o Município da realidade federativa brasileira pode ser explicado pelo antiquado apego culturalmente servil ao modelo federativo dual norte-americano. Esse entender não atenta à evolução enfrentada pelo Estado Federal como instituto político e fenômeno cultural, que nem sequer em sua essência perfaz imutável".

³⁴² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2007. "até a Lei Fundamental de 1946 o Município tinha apenas autonomia nominal, isto é, encontrava-se completamente tolhido do poder de auto-organização, além de ser privado da liberdade mínima para o exercício real do poder político que lhe era destinado. Coube à atual Carta Constitucional promover a inequívoca integração do Município na estrutura da Federação nacional, transformando-o em verdadeira entidade federada, assegurado-lhes competências privativas e concorrentes para a edição de leis, além de ter havido a ampliação significativa do poder do mesmo para tributar e também para participar nos impostos partilhados".

A etimologia do vocábulo “município” se origina no latim *municipium*. Este nasce da expressão *munus capere*, sendo *munus* entendido como encargo, função, dever, e *capere* captar, tomar, receber³⁴³. A sua origem histórica se dá no Império Romano, que chamava de municípios pequenas regiões que conquistavam, dando-lhes inclusive alguns direitos, algumas prerrogativas básicas que eram inferiores apenas aos das colônias de Roma³⁴⁴.

No Brasil, a tradição municipal foi inaugurada ainda em 1532, com Martim Afonso de Sousa, em São Vicente, no litoral do atual Estado de São Paulo. Foi este o local do primeiro município brasileiro, quando o representante do Rei Dom João III instalou de uma vez a *urbs* e a *civitas*.

Para criar a *urbs*, foram feitas as primeiras ruas, organizados os lotes e a segurança da região, assim como construção das instituições necessárias à vida social, Igreja, Câmara, cadeia *et cetera*.

Já para criar a *civitas*, foi realizada eleição dos primeiros líderes desta região, além da organização da ordem legal e administrativa. Esta ficaria sob supervisão do donatário, que ainda nomearia indivíduos para exercício da Justiça local³⁴⁵.

Há bastante embate histórico acerca do real poder das instituições municipais naquele momento. Alguns estudiosos afirmam que seriam bastante centrais e importantes, outros julgam que não possuíam a menor relevância, muito por conta do contexto colonial³⁴⁶. De qualquer maneira, há uma conclusão que parece acertada. Sousa afirma que “a história da formação política do Brasil tem um cunho nitidamente municipalista”³⁴⁷, baseado nos documentos que demonstram um crescimento bastante sólido das regiões ditas municipais em diversos aspectos e formas³⁴⁸.

³⁴³ ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Dicionário jurídico acquaviva*. São Paulo: Rideel, s/d.

³⁴⁴ BARBUY, Victor Emanuel Vilela e CALIL, Anderson. *O município, centro das famílias, célula da nação* in DOREA, Gumerindo Rocha. *Existe um pensamento político brasileiro?*. São Paulo: Edições GRD, 2015.

³⁴⁵ SOUSA, José Pedro Galvão de. *Política e teoria do estado*. São Paulo: Saraiva, 1957.

³⁴⁶ SOUSA, José Pedro Galvão de. *Introdução à história do direito político brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1962.

³⁴⁷ SOUSA, José Pedro Galvão de. *Política e teoria do estado*. Op. Cit., p. 28.

³⁴⁸ SOUSA, José Pedro Galvão de. *Introdução à história do direito político brasileiro*. Op. Cit., p. 45.

Inclusive, segundo dados históricos, os municípios tratavam com o governo geral ou com a Corte portuguesa diretamente e sem qualquer atravessador, demonstrando assim o tamanho de sua liberdade e independência³⁴⁹. Este mesmo estudo trata o município daquele período como extensão política da família. Os europeus que chegavam ao Brasil aqui se estabeleciam fundamentados na “família e seu reflexo, o município”³⁵⁰.

Isto é para reafirmar a proximidade do município com os cidadãos que o integravam. Tratava-se de uma relação peculiar e não faltam aqueles que se referem ao município efetivamente como espécie de *longa manus* político da instituição família³⁵¹.

Portanto, é essa importância institucional que a Constituição Federal de 1988 tenta resgatar, até certo ponto e respeitando toda a diferença contextual, naturalmente. O que se busca, neste prestígio tardio dos municípios é, a bem da verdade, o prestígio da melhor representação dos cidadãos. Percebe-se perfeitamente que o poder local representa com mais acerto o cidadão do que aquele distante e excessivamente poderoso.

Foi, então, na Constituição Federal de 1988 definitivamente afirmada a garantia de importância dos municípios, que deveriam ser, a partir daquele momento, parte integrante e fundamental do bom exercício do federalismo brasileiro. É o que estabelece o seu artigo 18, verdadeiro pioneiro para esta nova posição do município, quando estatui que a organização político-administrativa do Estado compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos. Assim, ultrapassa as anacrônicas

³⁴⁹ ZENHA, Edmundo. *O município no Brasil: 1532-1700*. São Paulo: Instituto Progresso Editorial, 1948.

³⁵⁰ *Idem*. P. 132.

³⁵¹ Cfr. BARBUY, Victor Emanuel Vilela e CALIL, Anderson. *O município, centro das famílias, célula da nação* in DOREA, Gumercindo Rocha. *Existe um pensamento político brasileiro?*. Op. Cit., p. 11 “O Município, unidade política fundamental, é uma reunião natural e legal de famílias e de outros Grupos Sociais Naturais, radicados em determinada área geográfica e sob um governo autônomo”;

HERCULANO, Alexandre. *História de Portugal*, 8ª edição, Rio de Janeiro: Francisco Alves, s/d, tomo VII. “A mais bella das instituições que o mundo antigo legou ao mundo moderno”;

PASCOAES, Teixeira de. *Arte de ser português*. Porto: Renascença Portuguesa, 1920. “Ponto de contacto entre a Família e a Pátria”;

FERREIRA, Jacinto. *Poder Local e corpos intermédios*. Lisboa: Edições Cultura Monárquica, 1987. “Sede tradicional do Poder Local é o Município, não somente um “conjunto de edificações”, mas, antes e acima de tudo, uma “comunidade de famílias” e ainda “as instituições família e município têm uma dupla função social”, “de servirem de base ao usufruto das liberdades concretas inerentes à Pessoa Humana”.

CHAVES, René Penna. *Tese da Câmara Municipal de Campinas ao II Congresso das Câmaras Municipais do Estado de São Paulo: Estudo da significação e função dos Municípios e das Câmaras Municipais*. Campinas: Oficinas Gráficas “Casa Livro Azul”, 1949. “um grupo natural da sociedade, constituído por um conjunto de famílias, ligadas entre si por interesses de vizinhança e politicamente organizadas”. Disponível em <http://www.revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/issue/view/18/showToc>, acessado em 02/04/2018.

opiniões temerárias a esta autonomia, permitindo teoricamente que os municípios se autogovernassem sem tantas limitações.

É medida que aponta claramente para o caminho da descentralização, da maior autonomia dos poderes locais, sua responsabilização e atuação maior junto às necessidades cidadãs. Na forma do que ensina o professor Baracho³⁵², este novo modelo de municipalismo, bastante robusto e explícito no ordenamento constitucional atual, aproximou o Estado, enquanto ator político do indivíduo, da comunidade. Desta maneira, todo o planejamento e execução das ações estatais seriam mais eficazes porque a distância seria encurtada entre as duas pontas das políticas sociais.

Isto seria fundamental em um país do tamanho do Brasil, com sua origem histórica na forma do demonstrado, em pequenas regiões que serviram de origem para os próprios municípios, porquanto sua responsabilização pelos indivíduos é maior³⁵³, dada sua proximidade.

Até a promulgação da Constituição, toda esta teoria municipalista estava alinhada com a proposta de federalismo bastante descentralizado que também se mostrava ideal dado o contexto, conforme já detalhado. Contudo, a implementação se mostrou problemática e as assimetrias não demoraram a aparecer.

Se por um lado, os municípios de fato agora detinham maiores poderes para buscar atender as demandas sociais de seus núcleos tão diferentes na análise sistemática nacional, por outro exibiu com demasiada força as diferenças intrarregionais, ou seja, permitiu que as disparidades existentes dentro de uma mesma região fossem alargadas, uma vez que cada município atuaria livremente, mesmo em descompasso com seu imediato vizinho.

³⁵² BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução* in *Revista de Direito Administrativo*, volume 200, abr/jun., 1995.

³⁵³ DALLARI, Sueli Gandolfi. *Os estados brasileiros e o direito à saúde*. São Paulo: Hucitec, 1995. “Sem dúvida, a esfera do poder político que detém a maior parcela de responsabilidade pela execução das ações e serviços de saúde – conforme o disposto no pacto nacional de 1988 – é o município. Com efeito, nem mesmo a instituição do Sistema Único de Saúde ou a distribuição comum a todas as esferas das funções de prevenção, defesa e cuidado sanitário, anulou a obrigação posta especialmente aos municípios de – com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados – prestar serviços de atendimento à saúde da população (CF, art. 30, VII)”.

Assim, as diferenças não ficam mais evidentes apenas de um estado-membro para outro, talvez muitos quilômetros distantes ou com outra origem histórica e cultural. Graves diferenças ocorrem entre regiões vizinhas e separadas minimamente. Como era também objetivo da Constituição suavizar as diferenças, visando um equilíbrio maior, isto se tornou um problema.

E é esta a dificuldade que ainda não foi superada, trata-se de solução que ainda está por vir, não se sabe ao certo sequer “quais foram, de fato, todos os impactos causados pelas reformas sucedidas com advento de um verdadeiro autogoverno municipal”³⁵⁴.

A profunda diversidade de tantos fatores, característica própria do Brasil, lança sobre a Constituição e sua aplicação enorme dificuldade. São vinte e seis estados, além do Distrito Federal e aproximadamente 5570 municípios, cada um com suas próprias demandas, necessidades mais ou menos urgentes, bastante diferentes entre si e que exigem do orçamento público um tratamento adequado³⁵⁵.

Havia preocupação já imediatamente após a promulgação da Constituição quanto ao eventual tratamento isonômico de municípios tão diferentes entre si. Por óbvio tratar um município como São Paulo, maior cidade da América Latina, da mesma maneira que um município do interior do Acre, no extremo norte do país, de base econômica essencialmente rural, seria trágico.

Foi o que buscou alertar Aires Barreto quando diz que “deveríamos, ao menos, classificá-los, separá-los, segundo suas grandes vocações. Nós temos Municípios urbanos, temos Municípios rurais, Municípios dormitórios, Municípios turísticos. Essas peculiaridades, especificidades, não permitem um tratamento idêntico, genérico, sem resvalar em injustiças”³⁵⁶. Há ainda a aula de José Afonso da Silva, para quem “o sistema municipal brasileiro carece de profunda reformulação, com organização diferente à vista de fatores, inclusive com a reintegração, em outros, de Municípios claramente inviáveis. Talvez seja aconselhável criar tipos diversos de organização municipal, tendo em vista,

³⁵⁴ OLIVEIRA, Ricardo Victalino de. *Federalismo assimétrico brasileiro*. Op. Cit., p. 175.

³⁵⁵ CAMARGO, Aspásia. *A reforma-mater: os riscos (e os custos) do federalismo incompleto in Parcerias estratégicas*, número 06, março/ 1999.

³⁵⁶ BARRETO, Aires. *Os municípios na nova constituição brasileira*, in *A constituição brasileira de 1988: Interpretações*. Ives Gandra da Silva Martins. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1988.

por exemplo, suas características de rurais, industriais e de capitais, com tratamento constitucional diferenciado, inclusive do ponto de vista tributário”³⁵⁷.

Toda esta assimetria produzida, ou demonstrada pela autonomia dos municípios conduziu para um quadro de agravamento ainda maior, uma vez que interferiu nas relações de todos os entes, desestabilizando o Estado de maneira geral. As desigualdades regionais foram enormes e causaram desmembramentos de regiões em novos municípios que não mais se identificavam entre si, além de pesadas políticas fiscais predatórias, excessivamente competitivas entre regiões³⁵⁸. Muitos municípios surgiram apenas para receber parte do orçamento público destinado aos municípios.

Kugelmas e Sola afirmam que essa é uma “consequência inevitável da consagração da autonomia assegurada para esse ente pelo constituinte”, já que “a participação na distribuição do Fundo de Participação Municipal é direito automaticamente garantido ao Município que surge na Federação nacional”. Estes autores trazem ainda o dado que “de 1988 a 1997, o número de Municípios no país passou de 4.198 a 5.507, o que determinou a pulverização dessas receitas após o alargamento do número de beneficiários”. Afirmam ainda que “a quase totalidade dos entes municipais com população até a casa de dez mil habitantes depende do FPM na proporção de, aproximadamente, três quintos de suas dotações orçamentárias”. Isto, para eles, “exige que seja repensada a dimensão federativa nas reformas que serão feitas no Estado”³⁵⁹.

Por conta desta distorção absurda, o equilíbrio federativo se desfez completamente. Diversos municípios foram criados sem qualquer rigor ou controle, exigindo dos demais entes sacrifícios orçamentários que em tese não lhes caberia e em última instância apenas inchando a máquina estatal, onerando ainda mais o contribuinte.

O Supremo Tribunal federal, em julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade, percebeu este problema e o endereçou quando afirmou que “a

³⁵⁷ SILVA, José Afonso da. *Constituinte: caminho para uma nova ordem constitucional* in *Estudos legislativos*, ano 3, nº especial, 2009.

³⁵⁸ CAMARGO, Aspásia. *A reforma-mater: os riscos (e os custos) do federalismo incompleto* in *Parcerias estratégicas*. Op. Cit., p. 83.

³⁵⁹ KUGELMAS, Eduardo e SOLA, Lourdes. *Construcción del federalismo democrático en Brasil* in *ICE: Revista de economía*, nº 810, 2003.

manipulação das regras sobre criação de Municípios trouxe resultados desastrosos à Federação, mormente porque as Assembleias Legislativas estaduais não conseguiram resistir aos movimentos emancipacionistas locais, geralmente guiados por interesses eleitoreiros”³⁶⁰.

Por fim, para buscar resolver o problema, foi promulgada a Emenda Constitucional número 15, em 1996, que regulamentava a criação de novos municípios, exigindo dos aspirantes autossuficiência financeira. É uma determinação que busca impedir o alastramento sem critério de municípios criados por motivos outros que não o do interesse público³⁶¹.

Portanto, e em conclusão, fica claro que o problema da descentralização não pode e não deve ser resolvido com a edição de leis, ainda que constitucionais, que não se sustentem no arcabouço jurídico institucional já criado. É necessário que haja equilíbrio entre estas duas pontas para que a descentralização pretendida não cause ainda mais distorções. Já foi demonstrado como a União detém quase setenta por cento de todo o dinheiro arrecadado com tributos no Brasil, sendo esta a distorção mais evidente, eis que eivada em números. Contudo, também conforme agora exposto, há uma justificativa para tanto, baseada nesse enfraquecimento municipal, muito embora seja ente querido à cultura nacional.

Todos os municípios que no atual estágio não se sustentam financeiramente e sobrevivem dos repasses da União precisam receber desta um tratamento diferenciado para que possam o mais breve possível superar as dificuldades, erguendo-se finalmente como livres. O tratamento assimétrico é necessário não por uma questão de fisiologismo ou assistencialismo, mas para cumprir o desígnio constitucional de descentralizar poder. Não há poder descentralizado se o ente não consegue sobreviver sem auxílio externo. O federalismo descentralizado brasileiro está claramente doente enquanto esta situação persistir, a União mantendo para si a quase totalidade do orçamento público enquanto municípios diversos não conseguem se manter dignamente por incapacidade própria,

³⁶⁰ STF, ADI nº 2381-RS, Pleno, Relator Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, julgamento: 20/06/2001, DJ 14/12/2001, p. 23 (voto do Relator).

³⁶¹ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Organização do Estado* in MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

alimentando o problema. A União excessivamente poderosa, em descompasso com o pretendido pelo constituinte, é geradora de mais um sem número de distorções, uma vez que reúne em si não mais apenas o poder financeiro, mas também um excessivo poder de administração, que conforme visto é característico do Estado Social – Poder Executivo Federal mais forte que os demais. Além disso, há um claro avanço da agenda do Poder Judiciário federal, através do ativismo judicial. Portanto, o poder do governo federal avança demasiado com municípios fragilizados, estados incapacitados.

O federalismo brasileiro precisa corrigir as distorções em seu federalismo para que estas não sigam sacrificando o cidadão comum, que, em última instância, fica desassistido e sem qualquer representação. Um município fraco significa crise de representatividade e esta, por sua vez, significa problema grave no federalismo.

CONCLUSÃO

O filósofo e cientista político Eric Voegelin cunhou o termo “deslocamentos semânticos” como uma crítica aos acadêmicos de seu tempo³⁶². Era uma aflição acerca da pouca precisão com que os demais estudiosos de tantas áreas manipulavam palavras, termos e conceitos. As palavras começaram a perder o sentido justamente por ganharem sentido próprio a cada publicação. Cada pesquisador atribuía o significado que julgasse adequado aos termos manejados.

Nasce desta prática pouquíssimo científica a expressão “segunda realidade”³⁶³. Esta denuncia a forma como veem o mundo todos aqueles que não se apegam a realidade concreta das coisas, tornando-se absolutamente alienados do mundo real. Esta segunda realidade se torna robusta e justificável na mente alienada ao ponto de justapor a realidade experimentada, o mundo sensível. É o que Von Doderer chama de “recusa de perceber”³⁶⁴, tema recorrente em suas obras quando trata da cegueira da realidade³⁶⁵.

Em Voegelin se percebe claramente a necessidade de se ater ao exato sentido de cada palavra porque “as palavras não estão soltas na língua, mas são criadas para expressar experiências”³⁶⁶. Não há justificativa aceitável para alterações de significado fundamentadas em ideologia. Há sim, evolução semântica dos termos, que se opera com a acomodação de novos ângulos ou perspectivas da realidade, não por mero gosto ou vontade.

³⁶² VOEGELIN, Eric. *Reflexões autobiográficas*. São Paulo: É realizações, 2008.

³⁶³ *Idem*. P. 144.

³⁶⁴ VON DODERER, Heimito. *The demons*. New York: Alfred A. Knopf Publisher, 1965.

³⁶⁵ Cfr. VON DODERER, Heimito. Para este autor, “a construção de uma segunda realidade vem do desejo de ter o além nesta vida. Não se tem uma relação genuína com o transcendente, que se transforma, ao revés, num objeto que possuir. A convicção política é compreendida como um tipo de fenda num carro blindado através da qual se vêem apenas facetas arbitrárias da realidade. A noção de uma visão de mundo (Weltanschauung): a visão de mundo toma o lugar da realidade. A visão de mundo é a expressão de uma recusa sistemática de perceber a realidade (Apperzeptionsverweigerung). Aquele que representa uma visão de mundo está além da discussão racional. A recusa de perceber a realidade não é pura ignorância, mas um desejo deliberado de não compreender. Uma visão de mundo é uma fantasia concupiscente. Uma visão de mundo pode aplicar-se a cada setor da realidade, por exemplo, à sexualidade e ao erotismo (um fenômeno particularmente interessante), mas também a áreas do Direito, da linguagem e da ordem em geral. Em todas essas áreas, a visão de mundo pode produzir análises em conflito com a realidade”. Disponível em <https://leiturasdiversas.wordpress.com/2017/02/23/musil-e-doderer-acerca-da-recusa-de-perceber-a-realidade-eric-voegelin/>, acessado em 01/05/2018.

³⁶⁶ VOEGELIN, Eric. *Reflexões autobiográficas*. Op. Cit., p. 144.

Voegelin é, assim, um admirador da tentativa de resgatar a tradição simbólica-linguística pura, sem interferências ideológicas, apaixonadas, que servem mais para convencer do que para descrever.

Ele exalta, por exemplo, Albert Camus, que buscou os mitos, em especial os do norte da África e Thomas Mann, que recorreu aos símbolos da revelação israelita³⁶⁷ como espécie de *pièce de resistance* da arte - no caso da literatura -, à politização de tudo, em especial da politização da descrição da realidade. Desta maneira, pavimentava o caminho para a proteção da ciência.

Boa parte dos acadêmicos contemporâneos a Voegelin e Lévi-Strauss, pelo contrário, partiam da linguagem para a realidade, usando a ciência como instrumento para a modificação desta.

Toda esta explicação é para demonstrar como é importante estar incansavelmente revisitando temas e conceitos, cotejando-os com a realidade, para eventual avaliação. Como o federalismo pode ser entendido como “modelo de descentralização estatal em parte conexo à especulação doutrinária, em parte resultado empírico de observações sobre experiências reais³⁶⁸” simplesmente afirmar federalismo sobre uma forma de estado qualquer não garante ou significa ser esta de fato federalista se o conceito não é aplicado, se suas características principais não estão presentes concretamente.

Mesmo na Constituição americana de 1787, as palavras federação, federalismo ou estado federado simplesmente não aparecem, muito embora as colônias já contassem com autonomia federal.

Trata-se de um esforço para evitar que a conclusão de Duverger prevaleça, de que “o sistema federal é mais formal do que real”³⁶⁹.

³⁶⁷ *Idem. Ibidem.*

³⁶⁸ VERGOTTINI, Giuseppe de. *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Espasa-Calpe AS, 1985.

³⁶⁹ DUVERGER, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona: Ariel, 1970.

Foi esse o objetivo essencial desta pesquisa, o problema ao qual buscou solução, lançar luz sobre tema tão caro ao Direito Constitucional e à Ciência Política, contribuir para colocá-lo no centro do debate e torna-lo protagonista, em especial à luz da perturbações complexas no Brasil.

O cenário de crise política brasileira prossegue e se alonga até os dias atuais, ainda no ano de 2018. O que se pretendeu realizar com esta obra foi reafirmar posição doutrinal e histórica acerca do federalismo, seus possíveis conceitos, sua evolução no Brasil e no mundo, sua relação com modelo de estado social – e se é possível haver encaixe natural entre um e outro, com fins de demonstrar a estrutura de distribuição de competências, a (des)valorização do menor ente federado e eventuais crises de representatividade.

Muito embora não tenha sido tema desta pesquisa, em tempos de ativismo judicial cada vez mais expressivo e perigoso, uma superficial análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já serviria para apontar a assimetria de distribuição de poderes na república federativa brasileira. Chagas chega a afirmar que “relativamente à autonomia dos estados-membros, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se mostra claramente favorável à implantação de um modelo de Estado federal fortemente centralizador”³⁷⁰, especialmente ao redor do Poder Executivo, seja estadual ou federal³⁷¹.

O professor Eduardo Ribeiro Moreira vai além, afirmando que “a coincidência entre regimes ditatoriais e crises institucionais federativas não é obra do acaso, mas deve ser contabilizado como fator propulsor da posição centralizadora da União”³⁷² havendo aí posição distintiva e clara do STF que “historicamente e de boa fé, buscou imparcialidade nos seus julgamentos e privilegiou uma ordenação nacional do Estado brasileiro centralizadora em prevalência das competências estaduais e regionais. Essa análise explica o desprestígio do federalismo nas cortes superiores brasileiras”³⁷³.

³⁷⁰ CHAGAS, Magno Guedes. *Federalismo no Brasil. O poder constituinte decorrente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. Op. Cit., p. 228.

³⁷¹ Apenas como exemplo: BRASIL, STF, ADI Nº 461/BA, Relator Ministro Carlos Velloso in RTJ 147, p. 507. Neste julgado, o Supremo Tribunal Federal deixa clara que as normas contidas na Constituição Federal quanto à organização dos poderes federais devem ser obrigatoriamente seguidas pelas estados-membros, sem maiores liberdades”.

³⁷² MOREIRA, Eduardo Ribeiro. *Teoria da reforma constitucional*. São Paulo, 2012.

³⁷³ *Idem*. P. 48.

Claro que há razões, muitas válidas, para esse processo nítido de inchaço fático da União sobre os estados e municípios. Contudo, para haver fidelidade ao uso do termo federalismo como descritivo da realidade política brasileira é necessário que haja efetiva descentralização, corrigindo os erros advindos com a promulgação da Constituição em 1988.

A criação um tanto atabalhoada dos municípios, muito embora louvável, só gerou problemas e causou uma inevitável centralização que afasta qualquer chance do mesmo florescer. É, por um lado, a confirmação da conclusão de Loewenstein de que o federalismo na América, analisando Brasil, Argentina e México, também aqui analisados, não passa de ficção³⁷⁴, por outro se contrapõe à sua esperança de que “no futuro, talvez se possa supor um contrapeso à progressiva concentração de poder no governo federal com a montagem de um regionalismo racionalizado³⁷⁵.

Não é possível falar em real federalismo enquanto a União detiver fatia tão larga do orçamento público brasileiro³⁷⁶ em detrimento dos Estados-membros e municípios.

O Brasil exagerou ao basear integralmente sua Constituição na americana em 1891, sem adequá-la a realidade nacional, sem ponderações e considerações a cultura brasileira, seus pontos fracos e fortes. Assim, uma vez saídos os militares, vieram os civis com a intenção de criar, aqui, uma República idêntica à americana.

O resultado, conforme demonstrado, foi a criação das oligarquias regionais, que comandavam e controlavam tudo com mão de ferro. É óbvio que neste contexto o federalismo não se daria, como não se deu. Houve falhas graves em detalhes importantes como o voto aberto, que permitia o controle das eleições. Contudo, é seguro afirmar que do esforço por correções, pelo voto fechado e por direitos sociais sobreveio a ditadura de Getúlio Vargas.

³⁷⁴ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitucion*. Op. Cit., p. 364.

³⁷⁵ *Idem*. P. 375/384.

³⁷⁶ MOREIRA, Eduardo Ribeiro. *Teoria da reforma constitucional*. Op. Cit., p. 49. “O autossustento municipal é talvez o maior entrave para a autonomia real dos entes federativos. A federação continua a ser assimétrica, com a União concentrando 70% das autonomias legislativas e tributárias, com os Estados-membros em guerra fiscal e com desigualdades patentes e municípios grandes metrópoles muito ricos ao lado de centenas de municípios deficitários”.

Quando novamente surgiu oportunidade de implementar federalismo de fato, distribuir poder e garantir voz ao cidadão por meio da Constituição de 1946, o populismo se transformou em método político, em instrumento de guerra política para os lados que buscavam a via militar como forma de ascensão. Assim, adveio o regime militar de 1964. Parece seguro afirmar que o Brasil viveria este período ditatorial de qualquer modo, já que apesar de ter sido de direita, poderia perfeitamente também ter sido de esquerda, uma vez que ambos espectros ideológicos buscavam esta mesma solução.

A gravidade de um federalismo mal concretizado ou mesmo inexistente no campo fático não se encerra em si mesmo. Há a gravíssima fissura na representatividade, já que se descola o representante político do povo que representa, aproximando-o unicamente das suas ideologias, sem qualquer ligação com os interesses múltiplos e diversos da nação³⁷⁷. Para Nalini, “o federalismo é um discurso que não comove a Nação (...) O Brasil é um país unitário, centralizado, embora no discurso e formalmente se considere uma federação”³⁷⁸.

As experiências históricas acumuladas demonstram que é necessário analisar e agir politicamente com extrema cautela, parcimônia e prudência. É fundamental que se adquira uma sabedoria prática para se ter a capacidade de agir e de se posicionar diante de conjunturas sensíveis a partir de uma ética de responsabilidade, que tenha estima pelas implicações das opções pela ação ou inação e não de uma ética de princípios, que se baseie em uma visão formalista, idealista e abstrata do que se deve fazer, com uma agenda apriorística.

Talvez a solução apresentada seja mesmo esta via conservadora, sem ideologias prévias, mas que educa a pensar e compreender o mundo a partir da sua realidade concreta. A partir desta apreensão verdadeira do estado das coisas, criar suas próprias leis, de acordo com suas necessidades, e considerando toda a diversidade de classes e interesses do povo, como um todo.

³⁷⁷ MOLLER, Max. *Teoria geral do neoconstitucionalismo – bases teóricas do constitucionalismo contemporâneo*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2011.

³⁷⁸ NALINI, José Renato. *Funéreos círios federais* in *O federalista atual*. Op. Cit., p. 338.

É observação importante porque a Constituição de 1988 é mais uma que vai dando sinais de esgotamento, e ainda não há qualquer preparo ou estudo para reformas ou mesmo uma substituição no que se refere ao federalismo, que segue como excelente forma de estado para países com as características brasileiras. É o que afirma Schultze, quando ensina que “diante da crescente diferenciação e complexidade das sociedades contemporâneas o federalismo representa, mais do que nunca, uma forma de organização adequada às circunstâncias e requisitos da atualidade”³⁷⁹.

Para Nalini “ao poder absoluto há de reagir uma vida política local, forte e vivaz, para delimitar o círculo de ação do governo. Somente a cidadania consciente de seu papel pode se opor à expansão da autoridade os embaraços postos á sua disposição pela Democracia e exercer a imprescindível contínua vigilância ao detentor de qualquer parcela de autoridade estatal. O risco da centralização é a ruína das instituições locais”³⁸⁰.

Há um risco real de seguir alimentando o imaginário popular com a ideia de um governo total, onipresente, superpoderoso e capaz de atender a todas as demandas em todos os lugares, aliena os indivíduos de si mesmos. O governo centralizado não pode sequer ser visto pela maior parte da população, que se fragmenta em protestos inócuos até exaurir.

A solução, complexa que seja, passa pelo reforço fático do poder regional, mais próximo do cidadão, capaz de ouvi-lo e até mesmo de sofrer suas pressões e urgências. Contudo, “não basta que os municípios brasileiros possuam o status de ente da Federação do ponto de vista constitucional: precisam exercê-lo de fato do ponto de vista político, tributário e administrativo para que atinjam uma capacidade efetiva de pactuar horizontal e verticalmente com outros entes federativos”³⁸¹.

Contudo, importante que se diga, as mudanças passam pelo que se vê acontecer de maneira errática e desconcentrada no Brasil atualmente. Pressão popular. É claro que

³⁷⁹ SCHULTZE, Reiner-Olaf. *Tendências e evolução do federalismo alemão* in *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

³⁸⁰ NALINI, José Renato. *Funéros círios federais* in *O federalista atual*. Op. Cit., p. 339.

³⁸¹ CARNEIRO, José Mário Brasiliense e DILL, Gunter. *Arranjos federativos na Alemanha e o papel articulador dos Landkreise* in *Municípios e estados: experiências com arranjos cooperativos*. Cadernos Adenauer, 2011.

um governo central resistirá em dividir seu poder, a história mostra isso claramente. Não obstante, o que é o Estado senão um mecanismo complexo de satisfação da vontade popular. É importante, para esta pesquisa essencial, manter o tema no centro do debate para lembrar a academia e, em última instância, a sociedade de verificar se esta forma de estado funciona conforme esperado e, se não, como alterá-la para tanto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Dicionário jurídico Acquaviva*. São Paulo: Rideel, s/d.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. *Descentralização e reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada*. Disponível em <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643123/10673>, acessado em 01/03/2018.

_____ *A federação no Brasil: impasses e perspectivas* in AFFONSO, Rui de Britto Álvares e SILVA, Pedro Luiz Barros. *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luis Barros. *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995.

AGRANOFF, Robert. *Accommodating diversity: asymmetry in federal states*. Baden-Baden: Nomos, 1999.

AGUILAR, Juan Fernando López. *Quebec & Roc: una crisis constitucional (actualización del debate federal canadiense)*. Disponível em <https://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/quebec-roc-actualizacion-federal-canadiense-64931085>, acessado em 03/01/2018.

AJA, Eliseo. *El estado autonómico*. Madrid: Alianza Editora, 1999.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Atlas, 2013.

ALVES, José Augusto Lindgren. *Os direitos humanos como tema global*. São Paulo: Perspectiva, 2007.

ANDRADE, Júnio Mendonça; SANTOS, Karlos Kleiton dos; JESUS, Gustavo Santana de. *Formação do federalismo norte-americano e do federalismo brasileiro. Interfaces Científicas*. Volume 05, número 02. Aracaju, 2017.

ANDERSON, George. *Federalismo. Uma introdução*. Rio de Janeiro, 2009.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Federalismo e competências ambientais no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2015.

ARAÚJO, Luiz Alberto David. *Características comuns do federalismo* in BASTOS, Celso. *Por uma nova federação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

ARGENTINA. *Constitución de la nación argentina*. Disponível em <https://bibliotecadigital.csjn.gov.ar/Constitucion-de-la-Nacion-Argentina-Publicacion-del-Bicent.pdf>, acessado em 18/02/2018.

ATALIBA, Geraldo. *Regime constitucional e leis nacionais e federais* in Revista de direito público. São Paulo, número 53-54, 1980.

BADÍA, Juan Ferrando. *El estado unitario*. Disponível na biblioteca virtual em: <http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/10893/8032/1/EI%20Estado%20unitario.pdf>, acessado em 08/01/2018.

_____ *El estado unitario, el estado federal y el estado autonomico*. Madrid: Tecnos, s/d.

BAGGIO, Roberta Camineiro. *Federalismo no contexto da nova ordem global: perspectivas de (re)formulação da federação brasileira*. Curitiba: Juruá, 2006.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

_____ *O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução* in *Revista de Direito Administrativo*, volume 200, abr/jun., 1995.

BARBUY, Victor Emanuel Vilela; CALIL, Anderson. *O município, centro das famílias, célula da nação* in DOREA, Gumercindo Rocha. *Existe um pensamento político brasileiro?* São Paulo: Edições GRD, 2015.

BARCELLOS, Ana Paula de. *Controle social, informação e estado federal: a interpretação das competências político-administrativas comuns in vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Coordenação de Cláudio Pereira de Souza Neto, Daniel Sarmento e Gustavo Binenbojm. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

BARRAGÁN, Pablo. *La conferencia nacional de gobernadores (Conago) Instrumento de fortalecimiento del federalismo mexicano* in *O Federalista Atual*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

BARRETO, Aires. *Os municípios na nova constituição brasileira* in *A constituição brasileira de 1988: Interpretações*. Ives Gandra da Silva Martins. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1988.

BARROS, Sérgio Resende de. *Medidas, provisórias?* in *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*. São Paulo, nº 53, jun. 2000.

BARROSO, Luís Roberto. *Direito constitucional brasileiro: o problema da federação*. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

BERCOVICI, Gilberto. *Percalços na formação do federalismo no Brasil*. *Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos*. Bauru, nº 32, p. 39-58, ago/nov. 2001.

BERNARDES, Wilba Lucia Maia. *Federação e federalismo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

BIFULCO, Daniela. *Cittadinanza sociale, egualianza i forma di Stato*, in *I Diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*. CEDAM: Padova, 1999.

BITAR, Orlando. *Organização federal brasileira* in *Obras completas de Orlando Bitar*, 3º vol. Brasília: Conselho Federal de Cultura, 1978.

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Falência da pena de prisão: causas e alternativas*, 2ª edição, São Paulo: Saraiva, 2001.

BONAVIDES, Paulo. *História constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

_____ *Política e constituição – os caminhos da democracia*. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

_____ *Do estado liberal ao estado social*. São Paulo: Malheiros, 2009.

BOUDREAUX, Paul. *The electoral college and its meager federalism*. Marquette Law Review, nº 88, 2004.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Organização do Estado* in MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. *Constituição 1891 - Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, 24 de fevereiro de 1891.

BRASIL. *Constituições brasileiras*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.

BRASIL, STF. ADI nº 461/BA, Relator Ministro Carlos Velloso in RTJ 147.

BRASIL, STF. ADI nº 216/PB, Relator Ministro Celso de Mello in RTJ 146.

BRASIL. STF. ADI nº 2381/RS, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, julgamento em 20/06/2001, Diário de Justiça de 14/12/2001.

BRUNER, Christopher Michael. *Managing corporate federalism: the least-bad approach to the shareholder bylaw debate*. Delaware Journal of Corporate Law, nº 36, 2011.

BURDEAU, Georges. *Essai sur l'évolution de la notion de loi en droit français* in Archives de philosophie du droit et de sociologie juridique. Nº 1 e 2, Paris, 1939.

BURGESS, Michael. *Comparative federalism: theory and practice*. London: Routledge, 2006.

BURGESS, Michael e GAGNON, Alain Gustave. *Comparative federalism and federation*. Toronto: University of Toronto Press, 1993.

CAETANO, Marcello. *Princípios fundamentais do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

CAMARGO, Aspásia. *A reforma-mater: os riscos (e os custos) do federalismo incompleto* in *Parcerias estratégicas*, número 06, março/ 1999.

CARNEIRO, José Mário Brasiliense e DILL, Gunter. *Arranjos federativos na Alemanha e o papel articulador dos Landkreise in Municípios e estados: experiências com arranjos cooperativos*. Cadernos Adenauer, 2011.

CASTRO, José Nilo de. *Considerações sobre o federalismo* in Revista de informação legislativa, volume 22, número 85, 1985.

CASTRO, Kleber Pacheco de.; AFONSO, José Roberto. *Gasto social no Brasil pós 1988: uma análise sob a ótica da descentralização fiscal*. Revista de Política, Planejamento e Gestão da Saúde – ABRASCO, nº 1, jul/set, 2009.

CAVALCANTI, Amaro. *Regimen federativo e a república brasileira*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900.

CHAGAS, Magno Guedes. *Federalismo no Brasil. O poder constituinte decorrente na jurisprudência do supremo tribunal federal*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2006.

CHAVES, René Penna. *Tese da Câmara Municipal de Campinas ao II Congresso das Câmaras Municipais de São Paulo: Estudo da significação e função dos Municípios e das Câmaras Municipais*. Campinas: Oficinas Gráficas “Casa Livro Azul”, 1949. <http://www.revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/issue/view/18/showToc>, acessado em 02/04/2018.

CHEVALLIER Jean-Jacques. *As grandes obras políticas de Maquiavel a nossos dias*. Tradução de Lydia Christina. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Agir, 1976.

CHUST, Manuel. *Federalismo y cuestión federal en España*. Castelló de la Plana, Publicacions de la Universitat Jaume I, 2004.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do Poder Executivo*. 2ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

COMPARATO, Fabio Konder. *Viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O estado federal*. São Paulo: Ática, 1986.

_____ *Elementos de teoria geral do estado*. 20ª Edição. São Paulo: Saraiva, 1998.

DALLARI, Sueli Gandolfi. *Os estados brasileiros e o direito à saúde*. São Paulo: Hucitec, 1995.

DEL VECCHIO, Giorgio. *Teoria do estado* – Tradução de Antônio Pinto de Carvalho. São Paulo: Saraiva, 1957.

- DÍAZ, Elías. *Estado de derecho e sociedad democrática*. Madrid: Tauros, 1988.
- DONGHI, Tulio Halperin. *História da américa latina*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- DÓRIA, Antônio de Sampaio. *Princípios constitucionais*. São Paulo: São Paulo, 1926.
- DUVERGER, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona: Ariel, 1970.
- ELAZAR, Daniel Judah. *Exploring federalism*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987.
- ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. Chicago: William Benton Publisher, 1964.
- ESPAÑA, *Constitución Española*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, 1979. Em <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>. Acessado em 30/05/2018.
- FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de organização do estado*. Disponível no sítio: www.stf.jus.br/repositorio/cms/.../Direito_constitucional_Bernardo_Fernandes, acessado em 10/01/2018.
- FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Poder constituinte do estado-membro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.
- FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Litígio constitucional entre estados-membros e a competência do STF* in *Revista de Direito Administrativo*, nº 194. Rio de Janeiro, 1993.
- FERREIRA, Jacinto. *Poder local e corpos intermédios*. Lisboa: Edições Cultura Monárquica, 1987.

FERREIRA, Pinto. *Princípios gerais de direito constitucional moderno*. 6ª Edição. Vol. II. São Paulo: Saraiva, 1983.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1992.

_____ *Do processo legislativo*. 5ª edição. São Paulo: Saraiva, 2002.

FIGUEIREDO, Marcelo. *Estudos interdisciplinares sobre federalismo, democracia e administração pública*. São Paulo: Fórum. 2012.

FLEURY, Sonia. *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FOSSAS, Enric; REQUEJO, Ferran. *Asimetría federal y estado plurinacional: el debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*. Trotta: Madrid, 1999.

FRANCO, Afonso Arinos de Mello. *Curso de direito constitucional. Volume I: Teoria da constituição - as constituições do Brasil*. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1948.

_____ *Algumas instituições políticas no Brasil e nos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1975.

FRENKEL, Max. *Federal theory*. Canberra: The Australian National University, 1986.

FUKASE, Tadakazu. *Constitution et da Paix entre les États* in IVème Congrès Mondial de l'AIDC. Tokyo, 1995.

GARCIA-PELAYO, Manuel. *As transformações do estado contemporâneo*. Forense Universitária: Rio de Janeiro, 2009.

GOMES, Laurentino. *1808*. São Paulo: Editora Planeta, 2007.

- GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de direito constitucional*. Lisboa: Almedina, 2011.
- GRODZINS, Morton. *The politics of american federalism – local strength in the american federal systems*. Levington: DC Heath and Company, Raytheon, 1996.
- GUERRERO, Ramiro Anzit. *O federalismo na Argentina, no Brasil e nos Estados Unidos. Análise dos aspectos históricos e conceituais direito penal*. *Cognitio Juris*, ano 02, nº 04, 2002.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Tradução de Flávio Beno Siebneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*. Tradução de Heitor Almeida Herrera. Brasília: Editora Universidade de Brasília (s.d.).
- HARBO, Florentina. *Towards a european federation? The EU in light of comparative federalism*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2005.
- HERAS, Jorge Xifras. *Curso de derecho constitucional*. Tomo II. Barcelona: Bosch, 1962.
- HERCULANO, Alexandre. *História de Portugal*, 8ª edição, Rio de Janeiro: Francisco Alves, s/d, tomo VII.
- HOBBSBAWN, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX, 1914-1991*. Tradução de Marcos Santarrita. 2ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HORN, Hans-Rudolf. *Aspectos sociales intrínsecos del derecho Contemporâneo in Cuestiones constitucionales*. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, nº 05, 2001.
- HORTA, Raul Machado. *Estudo de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

_____ *A autonomia do estado-membro no direito constitucional brasileiro: doutrina, jurisprudência, evolução*. Belo Horizonte: UFMG, 1964.

_____ *Repartição de competências na Constituição Federal de 1988*. Revista Trimestral de Direito Público nº 2. Malheiros, 1993.

HUFTY, Marc. *Argentine* in ROUGEMONT, Denis de. *Dictionnaire international du fédéralisme*. Bruxeles: Bruylant, 1994.

IRIBARNE, Manuel Fraga. *Impulso autonómico*. Barcelona: Editorial Planeta SA, 1994.

_____ *Galicia fin del milênio*. Barcelona: Editorial Planeta SA, 1997.

KATZ, Ellis; TARR, Alan. *Federalism and rigths*. Rowman & Littlefield Publishers: Boston, 1996.

KELSEN, Hans. *Teoria general del derecho y del estado*. Tradução de Eduardo Garcia Maynes. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1983.

_____ *Teoria geral do direito e do estado*. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KRAMNICK, Isaac. *Apresentação* in MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os artigos federalistas*. Tradução: Maria Luiza X. de Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. *Construcción del federalismo democrático en Brasil* in ICE: Revista de economía, nº 810, 2003.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Alfa-Omega, 1986.

LEMBO, Cláudio. *A pessoa – seus direitos*. Barueri: Manole, 2007.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 16ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012.

LEWANDOWSKI, Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

LOCKE, John. *Second treatise of government*. Cambridge-Indianapolis: Hackett Publishing Co. Inc., 1980.

_____. *Segundo tratado do governo*. Coimbra: Fundação Calouste Gulbenkian, 2008.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Tradução de Alfredo Galleno Anabitarte. 2ª edição. Barcelona: Editora Ariel, 1986.

_____. *Political power and the governmental process*. Chicago: Phoenix Books, 1965.

LOPES, José Reinaldo Lima. *Direito e transformação social: ensaio interdisciplinar das mudanças no Direito*. Belo Horizonte: Nova Alvorada, 1997.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os artigos federalistas*. Tradução: Maria Luiza X. de Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. *Direito constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MALUF, Sahid. *Teoria geral do estado*. 20ª Edição. São Paulo: Saraiva, 1990.

MELLO, Luis Anhaia. *O estado federal e suas novas perspectivas*. São Paulo: Max Limonad, 1960.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2007.

MENAUT, Antonio Carlos Pereira. *Teoria constitucional*. Santiago, Chile: Editorial Jurídica Conosur Ltda., 1998.

MIRANDA, Jorge. *Curso de Direito Constitucional. Vol. 02. Estrutura do estado. Sistemas políticos. Atividade constitucional do estado. Fiscalização de constitucionalidade*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2016.

_____ *Teoria do estado e da constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 2002.

MOLLER, Max. *Teoria geral do neoconstitucionalismo – bases teóricas do constitucionalismo contemporâneo*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2011.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 23ª edição. São Paulo: Atlas, 2008.

MOREIRA, Eduardo Ribeiro. *Teoria da reforma constitucional*. São Paulo, 2012.

MUÑOZ, Verónica Alejandra González; ZÁRATE, Martha Oliva. *El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias frente a la política social de México: El caso del programa PROSPERA (2016)*. Disponível em: <https://www.uv.mx/iiesca/files/2017/03/01CA201602.pdf>. Acessado em 25/02/2018.

NALINI, José Renato. *Funéreos círios federais in O federalista atual*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

OLIVEIRA, Ricardo Victalino de. *Federalismo assimétrico brasileiro*. Belo Horizonte: Editora Arraes, 2012.

OSOFSKY, Hari M. *Diagonal federalism and climate change implications for the Obama administration*. Alabama Law Review, nº 62, 2011.

PACTET, Pierre. *Institutions politiques – droit constitutionnel*. 19ª Edição. Paris: Dalloz, 2000.

PARGA, Milagros Otero. *Valores constitucionales, introducción a la filosofía del derecho: axiología jurídica*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, 1999.

PASCOAES, Teixeira de. *Arte de ser português*. Porto: Renascença Portuguesa, 1920.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito constitucional descomplicado*. 14ª ed. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

PEREIRA, Fabio Franco. *A federação no constitucionalismo brasileiro*. Dissertação de mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010.

PEREIRA, Guilherme Bollorini. *A experiência constitucional norte americana* in Revista da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, volume 05, número 17, 2002.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Relatório do desenvolvimento humano 2004: liberdade cultural num mundo diversificado*. Sakiko Fukuda-Parr (coord.). Lisboa: Mensagem Serviços de Recursos Editoriais, 2004.

RAMMÊ, Rogério Santos. *O federalismo em perspectiva comparada: contribuições para uma adequada compreensão do federalismo brasileiro* in Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da Univali, Itajaí, volume 10, número 04, 2015.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2000.

_____ *A federalização das novas comunidades: a questão da soberania*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

_____ *O federalismo assimétrico: unidade na diversidade* in *O federalista atual*. Belo Horizonte: Arraes Editora, 2013.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. *Federalismo e descentralização territorial em perspectiva comparada. Os sistemas do Brasil e da Espanha*. Sergio Antonio Fabris Editor: Porto Alegre, 2012.

RAWLS, John. *A theory of justice*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1971.

RECALDE, José Ramón. *Constitución y autonomías* in CHUST, Manuel. *Federaismo y cuestión federal em España*. Castelo de la Plana: Publicacions de la Universitat Jaume I, 2004.

REGIS, André. *O novo federalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

RENOUX, Thierry Serge. *Le fédéralisme et l'union européenne – la nature de la communauté: une évolution vers l'état fédéral?* Texto apresentado no Encontro Nacional de Direito Constitucional. Instituto Pimenta Bueno, 1998.

RIGONINI, Gloria. *Estado de bem-estar social* in *Dicionário de política*. Tradução de Carmen Varriale. 11ª edição. Norberto Bobbio et al. (org.), Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

RIKER, William H. *Federalism* in GREESTEIN, Fred; POLSBY, Nelson. *Handbook of political science*. 5º volume. Massachusetts: Addison Wesley Publishing Company, 1975.

RIVERO, Jean. *Direito administrativo*. Coimbra: Almedina, 1981

ROCHA, Carlos Vasconcelos. *Federalismo*. Volume 11, nº 2. Porto Alegre: Civitas, 2011.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

RUSSOMANO, Rosah. *O princípio do federalismo na constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1965.

SCAFF, Fernando Facury; ROCHA, Francisco Sérgio Silva. *Princípios, elementos e conceito do estado federal in O federalista atual*. Belo Horizonte: Arraes Editora, 2013.

SCHAPIRO, Robert. *Polyphonic federalism: state constitutions in the federal courts*. California Law Review, nº. 87, 1999.

SCHMITT, Carl. *Teoría de la constitución*. Tradução de Francisco Ayala. Madrid: Alianza Universidad Textos, 1992.

SCHMITT, Nicolas. *Financial equalization in Switzerland. Is asymmetry without compensation the death of federalism?* XVI World Congress of IPSA, Berlin, 1994.

SCHULTZE, Reiner-Olaf. *Tendências e evolução do federalismo alemão in Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

SCHWARTZ, Bernard. *O federalismo norte-americano atual*. Tradução de Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.

_____ *Direito constitucional americano*. Rio de Janeiro: Forense, 1966.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009.

SILVA, Enio Moraes da. *O estado democrático de direito in Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 42, nº 167, jul/set de 2005.

SILVA, José Afonso da. *Constituinte: caminho para uma nova ordem constitucional in Estudos legislativos*, ano 3, nº especial, 2009.

_____ *Curso de direito constitucional positivo*. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 1984.

SILVA, Oscar Joseph de Plácido e. *Vocabulário jurídico*. Vol. II. 12ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

SILVA, Ronny Carvalho da. *Formas de estado: reflexões sobre o estado regional autônomo* in Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos, Bauru, vol. 42, nº 49, 2008.

SILVA, Ronny Carvalho; CAMPOS, Jefferson. *O estado regional autônomo* in III Congresso de iniciação científica do curso de Direito da FEATI, Revista Eletrônica da FEATI, nº 11, 07/2015.

SOBREIRA FILHO, Enoque Feitosa e BEÇAK, Rubens. *Hermenêutica jurídica*. Florianópolis: CONPEDI, 2015.

SOUSA, José Pedro Galvão de. *Política e teoria do estado*. São Paulo: Saraiva, 1957.

_____ *Introdução à história do direito político brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1962.

SOUSA, Marcelo Rebelo de. *As formas de organização do estado – unitário, federal, regional – e as suas implicações ao nível da organização do controlo financeiro. A estrutura do estado* in Jornadas da Organização Europeia de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Funchal: Eurosai, 2001.

SOUZA, Celina. *Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988* in Revista de Sociologia e Política da Universidade Federal do Paraná, número 24. Curitiba, 2005.

STEVENS, R. Michael. *Asymmetrical federalism, the federal principle and the survival of the small republic* in The Journal of Federalism. The Center for the Study of Federalism, volume 07, número 04, 1977.

STRECK, Lenio Luiz e MORAIS, José Luiz Bolzan de. *Ciência política e teoria do estado*. Sexta Edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

TARLTON, Charles D. *Symmetry and asymmetry as elements of federalism: a theoretical speculation* in *Journal of Politics*, volume 27(4), 1965.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. Cascais: Principia, 2001.

TORRES, João Camillo de Oliveira. *A formação do federalismo no Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1961.

TRIBE, Laurence H. *American constitutional law*. 3ª edição. Nova York: Foundation Press, 2000.

UNITED STATES OF AMERICA, *Declaration of independence*. 4 de julho de 1976. Disponível em: http://www.archives.gov/exhibits/charters/declaration_transcript.html, acessado em 19/02/2018.

VERDÚ, Pablo Lucas. *A luta pelo estado de direito*. Forense: Rio de Janeiro, 2007.

VERGOTTINI, Giuseppe de. *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Espasa-Calpe AS, 1985.

VILLADANGOS, Maria Esther Seijas. *Asymmetry as an element of federalism: a theoretical speculation fifty years later. Readdress the Spanish case* in BASAGUREN, Alberto López; SAN-EPIFANIO, Leire Escajedo. *The ways of federalism in western countries and the horizons of territorial autonomy in Spain*. Berlín: Springer, 2012.

VOEGELIN, Eric. *Reflexões autobiográficas*. São Paulo: É Realizações, 2008.

VON DODERER, Heimito. *The demons*. New York: Alfred A. Knopf Publisher, 1965.

WATTS, Ronald Lampman. *Comparing federal systems*. Second Edition. Ontario: Institute of Intergovernmental Relations, 1999.

_____ *The theoretical and practical implications of asymmetry federalism: the canadian experience in comparative perspective* in XVI World Congress of IPSA. Berlin, 1994.

ZENHA, Edmundo. *O município no Brasil: 1532-1700*. São Paulo: Instituto Progresso Editorial, 1948.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. Segunda Edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.