

A (DES)CENTRALIZAÇÃO POLÍTICO INSTITUCIONAL DO ESTADO FEDERAL

AUTOR: NÉDIO DARIVA PIRES DE LIMA

Dissertação apresentada Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito, área de concentração instituições Jurídico-políticas.

ORIENTADOR: PROF. DR. ANTÔNIO CARLOS WOLKMER

Florianópolis
2001

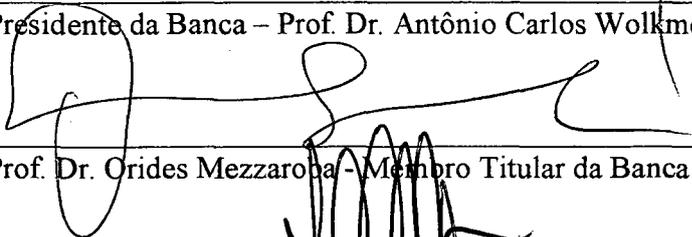
A Dissertação “A (Des)Centralização Político-Institucional do Estado Federal” elaborada por Nédio Dariva Pires de Lima e aprovada por todos os membros da banca examinadora com conceito “A” e distinção, foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Florianópolis, _____ de _____ de 2001.

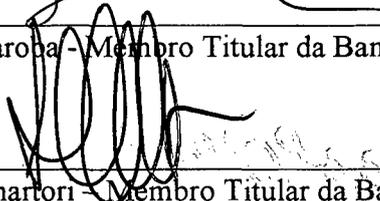
Banca Examinadora:



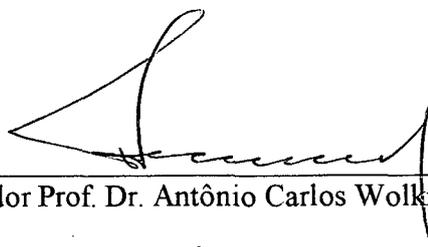
Presidente da Banca – Prof. Dr. Antônio Carlos Wolkmer



Prof. Dr. Orides Mezzaroba – Membro Titular da Banca



Prof. Dr. Sérgio Cademartori – Membro Titular da Banca



Orientador Prof. Dr. Antônio Carlos Wolkmer



Prof. Dr. Christian Guy Caubet – Coordenador do Curso de Mestrado

AGRADECIMENTOS

À UNOESC SÃO MIGUEL.

Ao Professor Orides Mezzaroba, pelo incentivo e apoio.

Ao Professor Antônio Carlos Wolkmer, exemplo de humildade, dedicação e competência.

RESUMO

“A (Des)Centralização Político-Institucional do Estado Federal” é uma Dissertação de Mestrado em Direito que estuda a formação do Estado Brasileiro, desde o Período Colonial até o modelo atual, implantado com a Constituição Federal de 1988. O trabalho inicia com a descrição da formação do Estado e suas várias experiências históricas: Estado Antigo, Estado Medieval e Estado Contemporâneo a partir da divisão espacial do poder. O Federalismo é estudado desde sua experiência histórica inicial mais relevante: O processo de independência e constituição dos Estados Unidos da América, oportunidade em que são traçadas as suas características essenciais. As alterações no modelo federativo Clássico (‘dual federalism’) para o federalismo Cooperativo e o chamado federalismo de Integração permearão a discussão do modelo federativo brasileiro. O processo formativo do Estado Brasileiro é iniciado com o estudo das influências lusitanas pré-descobrimento e durante o período colonial brasileiro. Neste cenário, dá-se uma especial atenção ao Município, como forma de organização autônoma das instituições coloniais. Durante esse período começa a haver a imposição do monopólio da administração portuguesa e a conseqüente diminuição da autonomia do Município. Paralelamente, é estudada a instauração das Capitânicas Hereditárias e as Províncias, gérmen dos atuais

Estados-membros, que num processo convergente e contraditório vão acumulando e perdendo poderes em relação aos Municípios e o Poder Central. A partir da instauração da República e da Federação Brasileira, verifica-se a relação centralização/descentralização entre os entes federados nas diversas Constituições. Com o advento da Constituição Federal Brasileira de 1988, passa-se a estudar a situação de cada ente federado no texto constitucional, suas atribuições e suas competências, traçando as conseqüências dessa relação e as perspectivas do federalismo para o Brasil.

RESUMEN

“La (Des)Centralización Político-Institucional del Estado Federal” es una Tesis de Maestría en Derecho que estudia la formación del Estado Brasileño, desde el Período Colonial hasta el modelo actual, implantado con la Constitución Federal de 1988. La disertación se inicia con la descripción de la formación del Estado y sus varias experiencias históricas: Estado Antiguo, Estado Medieval y Estado Contemporáneo, a partir de la división espacial del poder. El Federalismo es estudiado a partir de su experiencia histórica inicial más importante: El proceso de independencia y constitución de los Estados Unidos de América, oportunidad en que son definidas sus características esenciales. Las alteraciones en el modelo Clásico (“dual federalism”) para el federalismo Cooperativo y el llamado federalismo de Integración hacen parte de la discusión del modelo federativo brasileño. El proceso formativo del Estado Brasileño empieza con el estudio de las influencias lusitanas de: pré-descubrimiento y durante el período colonial brasileño. En este escenario se da especial atención a la Municipalidad, como forma de organización autónoma de las instituciones coloniales. Durante ese período empieza a haber la imposición de la autonomía de la Municipalidad. Paralelamente se estudia la instauración de las Capitanías Hereditarias y las Provincias, germen de los actuales Estados-miembros, que en un proceso

convergente y contradictorio, van acumulando y perdiendo poderes en relación a las Municipalidades y el Poder Central. A partir de la instauración de la República y de la Federación Brasileña se verifica la relación centralización/descentralización entre los entes federados en las diversas Constituciones. Con el advenimiento de la Constitución Federal Brasileña de 1988, se empieza a estudiar la situación de cada ente federado en el texto constitucional, sus atribuciones y sus incumbencias, proyectando las consecuencias de esa relación y las perspectivas del federalismo para Brasil.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 CAPÍTULO 1 – O FEDERALISMO: UMA FORMA DE ORGANIZAÇÃO PECULIAR	14
2.1 A ORIGEM DO ESTADO	14
2.1.1 Evolução Histórica e suas várias formas	15
2.1.2 Conceito operacional do fenômeno Estado	21
2.2 FORMA DE ORGANIZAÇÃO DO ESTADO QUANTO À DISTRIBUIÇÃO DO PODER	22
2.2.1 O Estado Unitário Simples	22
2.2.2 O Estado Unitário Desconcentrado	24
2.2.3 O Estado Unitário Descentralizado	24
2.2.4 O Estado Regional	25
2.2.5 O Estado Autônômico	26
2.2.6 A Confederação de Estados	27
2.3 O ESTADO FEDERAL E SUA CARACTERIZAÇÃO	29
2.3.1 Origem do Estado Federal	29
2.3.2 O Federalismo Centrípeto e Centrífugo	31
2.3.3 Características do Estado Federal	33
2.3.3.1 Soberania da União	34
2.3.3.2 Autonomia dos Estados-Membros	36
2.3.3.3 Repartição de Competências	38
2.3.3.4 A Descentralização do Poder Político	40
2.3.3.5 O Direito de Secessão	40
2.3.3.6 A Nacionalidade dos Povos do Estado Federal	41

2.3.3.7 A Necessidade de uma “Suprema Corte”	42
2.4 FEDERALISMO DE DOIS E DE TRÊS NÍVEIS	43
2.5 MODELOS DE FEDERALISMO QUANTO A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS	43
2.5.1 “Dual Federalism” ou Federalismo Dual	43
2.5.2 Federalismo Cooperativo	44
2.5.3 Federalismo de Integração	44
3 CAPÍTULO 2 – O ESTADO BRASILEIRO: SUA FORMAÇÃO E O PROCESSO DE CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO DO PODER	46
3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS	46
3.2 O MUNICÍPIO COMO PODER AUTÔNOMO	52
3.3 DAS CAPITANIAS HEREDITÁRIAS AO ESTADO-MEMBRO	67
3.4 O FEDERALISMO NO BRASIL	70
3.4.1 A questão federal nas diversas constituições	70
4 CAPÍTULO 3 – ASPECTOS CONSTITUCIONAIS E POLÍTICOS DO FEDERALISMO BRASILEIRO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	83
4.1 OS ENTES FEDERADOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	83
4.1.1 O Município na Constituição de 1988	84
4.1.2 O Estado-membro na Constituição de 1988	88
4.1.3 A União na Constituição de 1988	92
4.1.4 As Regiões na Constituição de 1988	95
4.2 CONSEQÜÊNCIAS DO ATUAL FEDERALISMO	100
4.3 PERSPECTIVAS PARA O ESTADO FEDERAL BRASILEIRO	103
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	106
REFERÊNCIAS	111
ANEXO	116

INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem por objeto o estudo do Estado Brasileiro, no seu aspecto centralizador/descentralizador, tendo início com um resgate histórico das várias formas de administração implantadas desde o descobrimento até nossos dias. A discussão principal dá-se sobre a tendência centralizadora do Estado em contraposição com a descentralização formal dos textos constitucionais. A razão desta dissertação também está em fazer-se um resgate histórico do Estado Brasileiro, seus principais momentos históricos institucionais, especialmente em relação ao histórico do federalismo.

A Federação, no Brasil foi adotada com o advento da República (Decreto nº 1, de 15/11/89). Ao contrário da Federação Americana, o Estado Brasileiro, antes da República era um Estado Unitário, com descentralizações administrativas para melhor administrar os negócios públicos. Em decorrência das inúmeras revoltas regionais – Revolução Farroupilha, Balaiada, Canudos, Sabinada, etc, - que de uma forma ou de outra se insurgiram contra o poder central, de problemas políticos, militares, religiosos e econômicos, dentre outros, foi adotado a federação – com a proclamação da República. Não se firmou um pacto federativo, concedeu-se autonomia política e administrativa às Províncias, as quais passam a se denominar Estados.

Para alguns autores esta autonomia político-administrativa não passou de uma formalidade pois as desigualdades regionais e a centralização das decisões políticas que tinham real influência na vida das antigas províncias foram mantidas pelo Poder Central, pela União

O estudo do Federalismo retoma sua importância, especialmente no Brasil, a cada momento de crise institucional ou discussão sobre seu futuro. Exemplo da primeira situação são os impasses surgidos entre o governo do Estado de Minas Gerais e a União¹, com ameaças recíprocas de utilização da força para solução do impasse. Da segunda pode-se citar as constantes viagens a Brasília empreendidas pelos prefeitos municipais, em busca de mais verbas para seus municípios e as chamadas “Guerras Fiscais” travadas entre os Estados-membros, pelas quais estes renunciavam aos tributos e ainda concedem incentivos para instalação de empresas em seus territórios.

O presente trabalho está dividido em três capítulos:

No primeiro capítulo descreve-se a evolução histórica do Estado em suas diversas formas. Descreve-se, no item dois, o Estado Moderno e sua organização quanto à distribuição espacial do poder levando em conta três categorias: O Estado Unitário, o Estado Regional, o Estado Autônomo, a Confederação de Estados e o Estado Federal. Este, que é objeto desse trabalho, é estudado especificamente nos itens 3 e 4, traçando sua origem e suas principais características a luz das várias teorias sobre o federalismo.

No segundo capítulo procura-se desenvolver uma investigação histórica do processo de formação do Estado Brasileiro, desde seu descobrimento, a partir de suas instituições político-jurídicas, dando especial ênfase ao município, principal ente de decisão durante a colônia. Demonstra-se suas atribuições e o processo contínuo e constante de perda dessa ‘autonomia’ em favor das províncias e do Poder Central. Outra instituição que foi

¹ Controvérsia ocorrida entre o Governo Fernando Henrique Cardoso e o Governo Itamar Franco, do Estado de Minas Gerais.

investigada e descrita é a origem do Estado-membro, desde as capitanias hereditárias, com suas características e sua evolução. Durante o Período Imperial dá-se especial ênfase a Regência em razão de ser um período de grande turbulência política no qual pode-se observar um nítido processo de centralização e descentralização do poder político. Analisa-se também o processo de transição da Monarquia para a República, suas principais causas a instauração da República Federativa. A partir desse ponto passa-se a discutir o federalismo no Brasil em suas várias Constituições, tendo como meio de explicação das alterações os acontecimentos políticos e econômicos de cada época, sem descuidar das influências históricas da formação de nossa sociedade.

No terceiro capítulo procuramos desenvolver a discussão do federalismo a partir da Constituição Federal de 1988, quais as competências constitucionais de cada ente federativo (União, Estados-membros e Municípios), a discussão sobre as Regiões e suas relação com o federalismo. Também se desenvolve uma discussão sobre as consequências do atual modelo federativo brasileiro procurando enfatizar as tendências centralizadoras/descentralizadoras. Finalmente discute-se as perspectivas para o federalismo no Brasil, a partir de nossa experiência e nossas características sócio-históricas.

Apesar de recorrente, o tema federalismo é de muita importância, especialmente para um país que ainda não conseguiu definir explicitamente qual sua missão histórica e qual a forma de organização para tal.

CAPÍTULO 1

2. O FEDERALISMO: UMA FORMA DE ORGANIZAÇÃO PECULIAR

Para se ter uma visão histórica do federalismo, sua origem, desenvolvimento e características é necessário um estudo preliminar de outra categoria teórica: O Estado.

2.1 A ORIGEM DO ESTADO

Esta forma de organização política complexa e contraditória, que apesar de muito discutida, não tem uma definição consensual. A denominação Estado surgiu pela primeira vez em 1513, na obra “O Príncipe” de Maquiavel: “Todos os Estados, todos os governos que tiveram e que têm autoridade sobre os homens, foram e são ou repúblicas ou principados.”¹ O termo Estado era denominado sempre com designativo de cidade independente. Dallari² informa que muitos autores somente admitem a existência do Estado a partir do século XVII, por

¹ MAQUIAVEL, Nicoló Di Bernardo Dei. *O Príncipe*. Tradução de Roberto Grassi. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982. p. 5.

² DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 43.

entenderem que o termo Estado só pode ser aplicado à sociedade política com determinadas características que passaram a existir a partir dessa época, outros autores, por outro lado, admitem que a sociedade ora conhecida como Estado é essencialmente igual as que já existiram anteriormente dando essa designação a *todas as sociedades políticas que, com autoridade superior, fixaram as regras de convivência de seus membros.*³ Quanto à maneira de se ver esse fenômeno, Wolkmer⁴ afirma que o Estado pode ser visualizado por: a) uma perspectiva liberal-burguesa de cunho político-jurídico; ou, b) por uma perspectiva marxista de cunho sócio-econômico. Será adotada a perspectiva político-jurídica para o este estudo considerando as seguintes formas históricas: Estado Oriental, Estado Helênico, Estado Romano, Estado Medieval e Estado Moderno.

2.1.1 Evolução Histórica e suas várias formas

O Estado Oriental ou Antigo caracteriza-se pela inexistência de nacionalidade (identidade de língua, cultura, antepassados e crenças comuns), pela imobilidade social, por governos autoritários, por sistemas econômicos baseados na escravidão e pela autoridade baseada na religião e pela sua natureza unitária.

³ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 43.

⁴ WOLKMER, Antônio Carlos. **Elementos Para Uma Crítica do Estado**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1990. Pela perspectiva político-jurídica a sociedade política seria concebida mediante uma trajetória natural, evolutiva e racional, e que, segundo Jellinek, é retratada pela Estado Oriental, Estado Helênico, Estado Romano, Estado Medieval e Estado Moderno. Por sua vez, a perspectiva marxista, o Estado seria definido segundo os modos e as relações de produção (Estado Escravista, Estado Feudal, Estado Capitalista e Estado Socialista).

Os Estados Helênicos são as chamadas Cidades-Estados que se originaram e se desenvolveram na Grécia, tendo como maior característica a auto-suficiência, a autarquia (autárkeia). “A Cidade, a pólis, era uma unidade por excelência da vida social, o agrupamento ideal de seres humanos.”⁵ A Cidade-Estado existia dentro de seus muros, seu território era restrito, não havendo divisão espacial do poder. Por imperativo da própria religião deveriam ser absolutamente independentes, ter sua justiça soberana, suas festas religiosas e seu calendário, ou seja, toda cidade tinha sua “autonomia”, que compreendia “o culto, o direito, o governo e toda independência religiosa e política da cidade”⁶. Ainda, segundo Fustel de Coulanges, não era concebível qualquer organização social além da Cidade. A união entre mais de uma Cidade era fato raro e efêmero, e visavam algum interesse imediato. Não havia possibilidade de duas Cidades viverem sob o mesmo governo. A influência ou a conquista de outra cidade não desfazia a natureza local e restrita do território da Cidade-Estado. Apesar de que sempre houve um sentimento pan-helênico das Cidades-Estado gregas.⁷

⁵ CHEVALIER, Jean-Jacques. **História do Pensamento Político: tomol. Da Cidade-Estado ao apogeu do Estado-Nação monárquico**. Tradução de Roberto Cortes de Lacerda. Rio de Janeiro: Guanabara-Koogan, 1979. p. 22.

⁶ FUSTEL DE COULANGES, Numa Denis. **A Cidade Antiga: Estudo sobre o Culto, o Direito as Instituições da Grécia e de Roma**; Tradução de Jonas Camargo Leite e Eduardo Fonseca. 12. ed. São Paulo: Hemus, 1996. p. 162 e 163.

⁷ FUSTEL DE COULANGES, Numa Denis. **A Cidade Antiga: Estudo sobre o Culto, o Direito as Instituições da Grécia e de Roma**; Tradução de Jonas Camargo Leite e Eduardo Fonseca. 12. ed. São Paulo: Hemus, 1996. p. 163.

Tais características constituíram também o Estado Romano, apesar de a Cidade-Estado Romana, “a Civitas”, ter expandido sua influência e tornado-se um verdadeiro Império, por meio de incorporações ou de acordos em que outros povos formavam ligas com Roma (foedus Cassinum, de 493 a.C)⁸, a vida política, o centro do poder somente existia em Roma, “tudo gira em torno da Cidade, centro do Império, ‘umbigo’ do mundo antigo”.⁹ Os cidadãos eram os romanos, os povos conquistados não faziam parte da Cidade, o que só veio a mudar com o Edito de Caracala, de 212 d.C, que atribuiu a cidadania romana a quase todos os súditos do Império¹⁰, pondo fim a chamada Cidade-Estado iniciando a transição para o Estado Medieval. Tanto as Cidades-Estado Gregas, quanto Roma apresentaram algumas características comuns, assim descritas por Cardoso¹¹: a) do ponto de vista formal a tripartição do governo em uma ou mais assembleias; b) participação direta dos cidadãos no processo político; c) inexistência de separação entre os órgãos do governo e a integração da religião e do sacerdócio ao aparelho do Estado. Nesses Estados a centralização política é absoluta, veja-se o caso da Civitas Romana: O Imperador é a autoridade suprema impondo sua vontade a partir de Roma. A existência dos governadores das Províncias só faz aumentar a autoridade de Roma: Os governadores agem em nome do Imperador, esses não têm autonomia.

⁸ ALVES, José Carlos Moreira. **Direito Romano**. Rio de Janeiro: Forense, 1997. v. 1. p. 20.

⁹ CRETELLA JUNIOR, J. **Curso de Direito Romano: O Direito Romano e o Direito Civil Brasileiro**. 7. ed. Rio de Janeiro, 1980. p. 100.

¹⁰ Id. *Ibidem*. p. 105.

¹¹ CARDOSO, Ciro Flamarion S. **A Cidade-Estado Antiga**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1987. p. 7.

Com a queda do Império Romano e o conseqüente esfacelamento do poder central, por influências diversas (invasões bárbaras, exaustão do modelo econômico baseado no escravismo e nas guerras de conquistas, dentre outras) houve um processo de ruralização da população pelo qual essa se coloca sob o jugo de grandes proprietários rurais que lhe dão proteção e segurança. Anderson¹², abordando a passagem da Antiguidade ao Feudalismo, informa que por meio da vassalagem e do benefício vão nascendo os novos centros de poder. Uma classe de *vassi dominici*, vassalos diretos do imperador, além de outros vassalos que eram beneficiários de príncipes, que por sua vez eram vassalos do governante supremo, e conclui afirmando que:

Os Vassalos equipados com tais imunidades estavam imunes à interferência da corte em suas propriedades. O resultado desta evolução convergente foi o surgimento do 'feudo', como uma concessão de terra delegada, investida de poderes jurídicos e políticos, em troca de serviço militar

É nesse contexto que, na Idade Média, se organiza o poder político (Feudos, Principados, Abadias, Impérios e a Igreja), com vinculação entre o Senhor Feudal e as demais ordens políticas. Franco Jr.¹³, ao discorrer sobre as estruturas políticas da Idade Média faz a seguinte síntese:

¹²ANDERSON, Perry. *Passagens da Antiguidade ao Feudalismo*. Tradução de Beatriz Sidou. São Paulo: Editora Brasiliense, 1995. p. 134.

¹³FRANCO JR, Hilário. *A Idade Média: Nascimento do Ocidente*. 3. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986. p. 87.

Nos séculos IV-VIII a unidade política romana foi substituída pela pluralidade dos reinos germânicos. No século IX restabeleceu-se uma relativa unidade com o Império de Carlos Magno, que absorveu mas não eliminou outros reinos formados no período anterior. Nos séculos X-XIII o Império tornou-se apenas uma ficção, uma idealização, pois na prática ocorria uma profunda fragmentação política substantivada nos feudos(...)

Em decorrência disso, a organização espacial do poder ficou bastante fragmentada, com diversos centros de poder. Há uma descentralização do poder com uma precária autonomia desses centros¹⁴.

Com o os laços de vassalagem, lentamente as monarquias foram recuperando seus direitos e por conseqüência centralizando o poder, aparecendo a partir daí o Estado Moderno que, segundo Wolkmer¹⁵, manifesta-se em dois momentos distintos “o Estado Absolutista (soberano, monárquico e secularizado) e o Estado Liberal (capitalista, constitucional e representativo)” .

¹⁴DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos para uma Teoria Geral do Estado**. 19. ed. Atualizada. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 59, assim descreve o Estado Medieval: “Um poder superior exercido pelo Imperador, com uma infinita pluralidade de poderes menores, sem hierarquia definida; uma incontável multiplicidade de ordens jurídicas, compreendendo a ordem imperial, a ordem eclesiástica, o direito das monarquias inferiores, um direito comunal que desenvolveu extraordinariamente, as ordens dos feudos e as regras estabelecidas no fim da Idade Média pelas corporações de ofícios.”

¹⁵ WOLKMER, Antônio Carlos. **Elementos Para Uma Crítica do Estado**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1990. p. 25.

O Estado Moderno nasce com o Absolutismo Monárquico e consolida-se com o Estado Liberal.

O desenvolvimento do comércio e das forças produtivas fez com que o Estado Absolutista desse lugar a um novo modelo de organização política do poder. Com a livre atuação do mercado há necessidade de impor freios à atuação dos monarcas, através de uma nova organização do Estado. Os principais teóricos desse novo modelo são John Locke e Stuart Mill. Politicamente, impõe-se freios à atuação do Estado, que na Inglaterra é representado pela supremacia do parlamento através da revolução burguesa de 1688 na Inglaterra, pela instituição de instrumentos de defesa dos direitos individuais. Na França, a nova forma de organização do poder só vai surgir com a sua revolução de 1789, quando é derrubada a monarquia de Luís XVI (1774-1792), e a burguesia instala "seu Estado". Nos Estados Unidos, a manifestação do Estado Liberal dá-se com a Declaração de Independência de 1776, quando as Colônias da Coroa Inglesa declaram-se independentes. Outro pressuposto filosófico do Estado Liberal é a doutrina dos direitos humanos elaborada pelo jusnaturalismo. Até então a idéia, e a prática, de poder é única: O exercício pelo monarca, sem limitações, e sobre todo o território do Estado.

A noção para identificar o Estado, enquanto aparato limitado quanto aos seus poderes, é o Estado de Direito. Por este princípio, o Príncipe vê-se submetido ao ordenamento jurídico previamente estabelecido. Novas normas só

terão validade se feitas na conformidade com o ordenamento jurídico-constitucional.

2.1.2 Conceito operacional do fenômeno Estado

Por fim, pode-se definir Estado, a partir de uma concepção jurídica, como sendo uma sociedade politicamente organizada, dotada de uma ordem jurídica superior que fixa as regras de convivência de seus membros e a relação desses com as instituições que compõem a sociedade política, ou como base sociológica, conforme Weber¹⁶:

Por *estado* debe entenderse un *instituto político* de actividad continuada, cuando y en la medida en que su quadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al *monopolio legítimo* de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente.

Nesse instituto político, o Estado é composto por um povo, sobre um determinado território, com um governo próprio. Este Estado pode organizar-se, quanto à distribuição espacial do poder, de forma unitária ou federativa.

¹⁶ WEBER, Max. *Economía y Sociedad, Esbozo de Sociología Comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica, 1984. p. 45.

2.2 FORMA DE ORGANIZAÇÃO DO ESTADO QUANTO À DISTRIBUIÇÃO DO PODER

O fenômeno chamado Estado pode ser conhecido pelas mais diversas formas, quanto a sua origem, quanto as suas finalidades e tantas outras. Para esta investigação interessa a classificação quanto à distribuição espacial do poder. Nesse sentido, seguindo a proposta de classificação de Magalhães¹⁷, serão abordadas as seguintes formas: a) Estado unitário: Simples, Desconcentrado e Descentralizado. b) Estado regional. c) Estado autônomico. d) Estado federal: Modelo centrípeto e centrífugo; de dois e de três níveis; Simétrico e Assimétrico. Também será estudada a Confederação de Estados.

2.2.1 O Estado Unitário Simples

O Estado Unitário é aquela forma de Estado mais simples, mais homogênea, onde a ordem jurídica, a ordem política e a ordem administrativa se acham conjugadas em perfeita unidade orgânica, há um só poder público de império¹⁸. Não há uma divisão espacial do poder político.

Nessa forma de Estado, ocorre a centralização do poder político, sendo que esse se estende com a totalidade de seu poder sobre o território do

¹⁷ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Pacto Federativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000. p. 14.

¹⁸ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 149.

respectivo Estado. O poder irradia-se de um centro para todas as direções do território, não comportando outro poder que tolha esta possibilidade, o que pode ocorrer são atribuições conferidas a entes administrativos regionais sem, no entanto, haver distribuição da possibilidade jurídica de se auto-determinar. Existe na unidade do ordenamento jurídico só um direito, só uma lei, de forma rigorosamente unitária. Não há possibilidade de coexistência de outra esfera política ou jurídica sob o mesmo território e em relação ao mesmo povo.

Para melhor compreensão do que seja centralização faz-se necessário compreender o seu oposto, mas complementar, o conceito de Descentralização que, no dizer de Bobbio, é assim definido:

Temos centralização quando a quantidade de poderes das entidades locais e dos órgãos periféricos é reduzida ao mínimo indispensável, a fim de que possam ser considerados como entidades subjetivas de administração. Temos, ao contrário, Descentralização quando os órgãos centrais do Estado possuem o mínimo de poder indispensável para desenvolver as próprias atividades.¹⁹

¹⁹ BOBBIO, Noberto et al. **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998. p. 330.

2.2.2 Estado Unitário Desconcentrado

São aqueles Estados que possuem estrutura administrativa de uma única esfera, sendo delegadas atribuições administrativas a entes subalternos, em vários níveis. Esses entes administrativos subalternos não possuirão autonomia nem personalidade jurídica próprias. Agem por delegação do órgão superior não se admitindo o poder de arbítrio, como meio autônomo de decisão ou comando.

2.2.3 Estado Unitário Descentralizado

Existem Estados unitários descentralizados, nos quais a execução das leis e a gestão dos serviços públicos são atribuídas aos agentes ou aos órgãos regionais, em decorrência da transferência de competências administrativas. Essa transferência pode ser funcional ou territorial, conforme seja atribuída a determinados agentes ou aos órgãos com atuação territorial.

As dificuldades de diferenciação do Estado unitário descentralizado e do Estado Federal são significativas, porém um critério pode ser utilizado com satisfatório grau de precisão para diferenciá-los. Dallari²⁰ informa que se deve considerar a dependência dos órgãos centralizados quanto ao Estado unitário,

²⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 221/226.

caracterizando um perfil administrativo a essa descentralização, e a independência ou autonomia desses órgãos, em se tratando do Estado Federal.

No Estado Unitário, a atribuição de atividades administrativas aos órgãos regionais é sempre dependente e subordinada ao poder central. José Afonso da Silva assim se manifesta sobre as características do Estado unitário:

É unitário, enquanto possui um único território que, embora dividido entre os Estados-membros, está submetido ao poder da União no exercício da competência federal, e ainda uma só população, formando um único corpo nacional, enquanto regida pela constituição e legislação federais.²¹

No Estado Federal, a competência dos órgãos regionais é sempre autônoma, tem sua competência própria, estabelecida constitucionalmente. Possuem uma ordem jurídica própria, ao lado da ordem jurídica federal.

2.2.4 Estado Regional

São aqueles Estados que seu território está dividido de tal forma que, a semelhança dos Estados unitários descentralizados, atribui um maior grau de poderes aos territórios que se subdividem geograficamente. Há a transferência

²¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998. p.102.

de atribuições legislativa e jurisdicional (ordinárias), embora haja uma única ordem constitucional sobre todo o território. Exemplo desse modelo de Estado é a Itália.

2.2.5 Estado Autônomico

Estado também unitário, porém com grande autonomia as regiões que, por sua própria iniciativa, terão um estatuto político próprio. Visa contemplar as diferenças étnicas e sociais das populações interessadas. A ordem constitucional é una e atribuída ao Estado. A relação entre a Constituição e os Estatutos das Autonomias é basicamente hierárquica ou de subordinação, diferente da relação existente entre os membros de um Estado Federal, a qual é baseada no critério de competências próprias.²²

Exemplo desse modelo de Estado é a Espanha, cuja Constituição de 1978 estabeleceu uma “norma de abertura de um processo histórico com la que nuestro Estado, que nace descentralizado, puede desarrollar su vocación descentralizadora”²³. Tal forma de organização da distribuição espacial do poder decorreu da falta de acordo sobre o tema entre as forças políticas espanholas representadas na constituinte de 1977/1978.

²² ALAMILLO, Javier Ruiperez. Sobre la Naturaleza del Estado de las Autonomias. *Revista de Estudios Políticos*, n. 81. jul/set. 1993, p. 90.

²³ Id. *Ibidem*. p. 74.

2.2.6 A Confederação de Estados

Antes de adentrar na definição do Estado Federal fazem-se necessárias algumas considerações sobre a organização de Estados chamados Confederação, forma peculiar de agrupamento de Estados, que em alguma medida poderá ter características semelhantes ao Estado Federal.

Na Idade Antiga²⁴, idéia de Confederação era baseada em alianças ofensivas ou defensivas, temporárias ou permanentes, estabelecidas em decorrência de tratados civis ou políticos. Nessa ‘associação’, os Estados mantinham sua independência total, podendo retirar-se dela quando bem entendessem. Como exemplo de Confederação, pode-se citar a Confederação Etrusca, na Itália Antiga.

Na Idade Moderna, a Confederação tem como exemplo tradicional a reunião das treze colônias inglesas da América do Norte que através de um pacto, os “*Articles of Confederation*”, adotado em 15 de novembro de 1777, (cuja ratificação só se completou em 1781), pelo qual as treze Colônias Americanas passaram a denominar-se de *Estados Unidos da América*. Em seu artigo 2º, o referido pacto previa que:

²⁴ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Belo Horizonte: FUMARC, 1982. p. 13.

Cada Estado reterá sua soberania, liberdade e independência, e cada poder, jurisdição e direitos, que não sejam delegados expressamente por esta Confederação para os Estados, reunidos em Congresso.²⁵

Como pode ser visto, a preocupação dos Estados Confederados, reunidos em Congresso, é a manutenção da independência de cada membro aderente. Com isso verifica-se que a Confederação tem como características principais a união de dois ou mais Estados soberanos que, por um tratado (pacto), unem-se com objetivos próprios e específicos, via de regra é a defesa externa. Com esta união os Estados Confederados mantêm sua Soberania, ou seja, podem ser sujeitos de Direito Internacional e na ordem interna continuam com a supremacia sobre os assuntos de seu povo e território, exceto naquelas questões para as quais foi criada a Confederação. Mesmo assim, nesses assuntos o Estado aderente poderá não aceitar as determinações e retirar-se, sujeitando-se às conseqüências do Direito Internacional.

²⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. São Paulo: Editora Ática, 1986. p. 12.

2.3 O ESTADO FEDERAL E SUA CARACTERIZAÇÃO

A forma de organização federal do Estado é fruto de experiências históricas que por terem tido sucesso e grande aceitação por vários povos têm uma discussão teórica bastante intensa, normalmente baseada nas experiências desses povos que experimentaram essa forma de organização peculiar.

2.3.1 Origem do Estado Federal

O Estado Federal, como forma de organização político-administrativa, data do final do séc. XVIII. Tendo início com a declaração de independência das treze colônias inglesas da América do Norte. Para fazer frente as tentativas da Coroa inglesa, os então estados livres reuniram-se e, em 1781, assinaram um tratado que se tornou conhecido como os “Artigos de Confederação”.

Entre maio e setembro de 1787, os Estados Confederados reuniram-se, em congresso, na Filadélfia com o objetivo de discutirem e aprimorarem os Artigos da Confederação. Nesse congresso, houve um embate entre os que queriam apenas a revisão dos artigos da Confederação e aqueles que propunham a transformação da Confederação em uma federação, onde houvesse um poder central mais forte e que esse não representasse somente os Estados, mas também os indivíduos, os nacionais de cada um dos Estados, para tal adotando-se uma

constituição comum a que todos os Estados se submeteriam. É o que pondera Fernando Papaterra Limongi:

A única forma de criar um governo, seria capacitá-lo a exigir o cumprimento das normas dele emanadas. Para tal se verificasse, seria necessário que a União deixasse de se relacionar apenas com os Estados e estendesse o seu raio de ação diretamente aos cidadãos.²⁶

A razão da instituição da Federação deveu-se a excessiva fragilidade do poder central da Confederação, que não conseguia impor suas decisões para o conjunto dos Estados. É o que se observa na seguinte passagem:

Governar subentende o poder de baixar leis. É essencial à idéia de uma lei que seja respaldada por uma sanção ou, em outras palavras, uma penalidade ou punição pela desobediência. Se não houver penalidade associada à desobediência, as resoluções ou ordens que pretendem ter força de lei serão, na realidade, nada mais que conselhos ou recomendações.²⁷

O resultado desse congresso foi a vitória dos adeptos da adoção da Federação.

²⁶ WEFFORT, Francisco. *Os Clássicos da Política*. São Paulo: Editora Ática, 1989. v. 1. p. 247.

²⁷ HAMILTON, Alexander. *O Federalista*, por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay. Tradução de Heitor Almeida Herrera. Brasília: UnB, 1984. p. 183.

Uma das preocupações dos criadores da Federação foi a de evitar a concentração dos poderes. Para isso, foi adotada a forma republicana de governo, baseada na representação popular (na qual os membros do governo dirigem o Estado em nome do povo, repudiando assim o Estado Absolutista, legitimado pelo poder monárquico, até então vigente na maioria dos países, com uma rígida separação dos poderes). Além de princípios anti-absolutistas, foi adotada a crença nos direitos naturais do homem, baseados sobretudo na doutrina liberal-burguesa, tornada efetivamente conhecida, posteriormente, pela “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão” da Revolução Francesa de 1789.

2.3.2 Federalismo Centrípeto e Centrífugo

Ao se constituírem os Estados Federais o fazem por Agregação (Centrípeto) ou por Desagregação (Centrífugo).

Por Agregação, os Estados soberanos por livre manifestação de vontade decidem a sua união com outro, ou outros Estados também soberanos com o objetivo de constituírem um novo Estado. Para isso, abrem mão de sua soberania em favor do novo ente político que os representará externamente, mantendo porém, algumas prerrogativas, tais como, a sua autonomia interna e a sua representação junto ao poder central. Há uma *captis diminutio* dos Estados aderentes à federação, uma vez que ao aderirem perdem sua personalidade

jurídica de direito internacional. É a constituição do Estado Federal por Agregação ou o chamado Federalismo Centrípeto. A discussão sobre a atribuição de competência dar-se-á sobre os poderes atribuídos à União.

Por outro lado, o Estado Federal poderá ser constituído pelo modo inverso, ou seja, um Estado Unitário, reorganizar-se com uma nova configuração na forma de distribuição espacial do poder político, atribuindo autonomia ou criando novos entes político-jurídicos dentro de seu antigo território. É o que aconteceu com o Estado Brasileiro com o estabelecimento da República em 1889, quando foi atribuída, constitucionalmente, em 1891, autonomia às antigas províncias que a partir de então passaram a chamar-se Estados-membros. É o chamado Federalismo Centrífugo ou Federalismo por Desagregação. Nesse caso, a discussão dar-se-á sobre a atribuição de competências, maiores ou menores, aos Estados-membros. O Estado, detentor de todas as competências, por decisão própria, do ponto de vista jurídico, cria unidades territoriais autônomas, com poder político e capacidade de se autodeterminarem estabelecidas no próprio ordenamento constitucional do Estado “criador”. É o estabelecimento de uma autolimitação às suas próprias prerrogativas.

O Estado Federal pode ser definido, dentre outras maneiras, em relação a sua diferenciação com os Estados-membros, da seguinte forma:

Estado Federal é o todo, dotado de personalidade jurídica de Direito Público internacional. A União é a entidade

federal formada pela reunião das partes componentes, constituindo pessoa jurídica de Direito Público interno, autônoma em relação aos Estados e a que cabe exercer as prerrogativas da soberania do Estado brasileiro. Os Estados-membros são entidades federativas componentes, dotadas de autonomia e também de personalidade jurídica de Direito Público interno.²⁸

A autonomia interna está garantida na possibilidade dos Estados-membros organizarem seu governo e regularem as matérias de sua competência própria, previstas constitucionalmente.

2.3.3 Características do Estado Federal

Para melhor definir o Estado Federal será necessário identificar algumas características, próprias dessa forma de organização do Estado. Dentre elas, será vista a relação entre: Soberania da União e Autonomia dos Estados-membros; a questão da Repartição das Competências, da Desconcentração do Poder Político, do Direito de Secessão e da Nacionalidade dos Povos do Estado Federal.

²⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 15. edição. São Paulo: Malheiros Editore, 1998. p. 102.

2.3.3.1 Soberania da União

A Ciência Política, ao definir o Estado, passou a dar destaque à noção de Soberania como meio de caracterizar o fenômeno chamado Estado. A qual vem a ser a existência de uma ordem superior que exerça o poder sobre o território de forma única, sem contraposição de outra ordem jurídica sobre o mesmo território. Essa ordem superior, esse poder, essa possibilidade de estabelecer sua própria vontade que se denomina Soberania. Baracho²⁹, citando Le Fur, afirma que todos os filósofos e juristas estavam de acordo que a Soberania é o traço característico do Estado, apesar das objeções que foram opostas a essa concepção. A noção de Soberania como poder supremo (*summum imperium, summa potestas*) surge em 1576, com Jean Bodin, tendo exercido grande importância no desenvolvimento do Estado Moderno, especialmente na Europa ocidental³⁰.

Barach³¹, citando Le Fur, expõe algumas teorias sobre a concepção de Soberania, vinculadas à forma de Estado Federativo, com os seguintes pontos de vista:

- a) Vêm na soberania apenas a reunião de um certo número de direitos ou de poderes, defendidos especialmente por autores de Direito Internacional;

²⁹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Belo Horizonte: FUMARC, 1982. p. 18.

³⁰ Id. *Ibidem.* p. 18.

³¹ Id. *Ibidem.* p. 19 e 20.

- b) Que explicam a soberania não como a posse de um certo número de direitos isolados, mas com um conjunto de direitos necessários à existência do Estado;
- c) Como o poder de restringir os outros membros do corpo social a se conformar com a vontade soberana;
- d) Vêem a qualidade do Estado de não ser obrigado juridicamente, a não ser por sua própria vontade;
- e) A soberania consiste no direito de determinar livremente sua própria competência;
- f) Que o Estado possui o poder absoluto e supremo, não reconhecendo outro acima dele, obrigando-se somente pela sua própria vontade.

A reunião dos Estados-membros, originando o Estado Federal, implica no nascimento de um novo Estado, com status jurídico e político, para representação frente aos demais Estados. Essa prerrogativa é exclusiva da União. Aos Estados-membros não é permitida a representação externa. Eles são partes integrantes de um todo maior, que os representa, e que se chama Estado Federal.

A soberania da União manifesta-se, na ordem externa, pela possibilidade de se auto-organizar e relacionar-se com outros Estados em pé de igualdade, e, no plano interno, pela possibilidade de aplicar o seu direito. No dizer de Raymond Carré de Malberg³²:

³² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Constituição e Governabilidade: Ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1995. p.53.

Tomada na sua acepção precisa, a palavra soberania designa, não um poder, mas uma qualidade, um certo modo de ser, um determinado grau de potência (puissance). A soberania é o caráter supremo de um poder: supremo, nisto que esse poder não admite qualquer outro, nem acima, nem em concorrência com ele.

2.3.3.2 Autonomia dos Estados-Membros

A autonomia dos Estados-membros, conforme Clémerson M.Clève³³, pode ser classificada pelos seguintes elementos: a) capacidade de auto-organização; b) capacidade de autogoverno; c) capacidade de autolegislação; e, d) capacidade de auto-administração.

- 1) Capacidade de auto-organização, identificando-se com a possibilidade de que cada Estado Federado tem de se auto-organizar, por meio de uma constituição própria, obra do poder Constituinte Decorrente.
- 2) Capacidade de autogoverno, consiste na escolha pelo próprio povo do Estado federado, e não pelo poder central, de seus representantes na Casa Legislativa, bem como do Chefe do Executivo, o qual possui poder governamental submetido unicamente às Constituições federal e

³³ CLÉVE, Clemerson Merlin. **Temas de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1993. p. 62.

estadual, sem nenhum vínculo, seja hierárquico, seja de tutela, com as autoridades federais.

- 3) Capacidade de auto-legislação, consistindo no poder do Estado-membro, por meio de seus órgãos competentes, editar suas próprias leis, as quais, no círculo de atribuições que lhe confere a constituição federal, têm o mesmo valor que a norma oriunda dos órgãos legislativos federais.
- 4) Capacidade de auto-administração, consistindo na faculdade (e mesmo dever) dos Estados disporem sobre a administração de seus serviços, bem como sobre o seu pessoal administrativo, podendo criar órgãos que achar necessários ao cumprimento de suas atribuições, inclusive outras pessoas jurídicas de direito público ou privado com capacidade administrativa.

Ao atribuir-se competência, atribui-se encargos também, dessa forma, é indispensável à garantia de autonomia financeira por intermédio da autonomia de arrecadação de tributos. Cada qual deverá ter a competência para arrecadar tributos específicos, caso contrário não terá possibilidade de realizar suas obrigações.

2.3.3.3 Repartição de Competências

A questão da repartição de competências entre a União e os Estados-membros é de vital importância para a consolidação e a manutenção do regime federativo. Sobre o que seja competência Ferreira³⁴, citando Gerhard Lassar, diz “A competência é a capacidade jurídica de uma corporação pública para agir” demonstrando assim que dependendo da forma como as competências são estabelecidas dar-se-á uma maior ou menor autonomia aos Estados-membros, quando visto a partir do ponto de vista interno, ou seja, quando da diferenciação do Estado Unitário para o Estado Federal. Ou quando visto do ponto de vista externo, do Direito Internacional, quando então será verificado se subsiste ou não a soberania dos Estados Confederados. A Distribuição das competências no Estado Federal decorrem da sua Constituição, e conforme sejam estabelecidas podem denominar-se de competência exclusiva, concorrente, supletiva e complementar. Segundo Ferreira³⁵, a competência exclusiva é a capacidade jurídica de exercer unicamente certas atribuições em um determinado campo. Já a competência concorrente é a capacidade jurídica de exercer determinadas atribuições juntamente com outras entidades, em uma certa atividade. A competência supletiva e complementar dá-se quando é atribuído a um dos entes estabelecer normas gerais e a outro, normas especiais suplementando, complementando, a legislação do outro. No caso de inexistência das normas gerais ao ente que cabia complementar a legislação é atribuída o poder de

³⁴ FERREIRA, Pinto. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 254

³⁵ Id. *Ibidem*. p. 254

legislar plenamente. Nesse caso, em sobrevindo legislação daquele que tinha competência para legislar sobre normas gerais, essas revogarão as normas editadas pelo ente estatal que deveria suplementar. É o caso do artigo 24, da Constituição Federal Brasileira de 1998.

Embora sujeitos às suas várias formas, é imprescindível que as competências sejam estabelecidas com equilíbrio entre os Estados-membros e a União Federal, para que não se rompa o equilíbrio federativo.

Esta distribuição constitucional de poderes é o ponto nuclear da noção de Estado federal. São notórias as dificuldades quanto a saber que matérias devem ser entregues à competência da União, quais as que competirão aos Estados e quais as que se indicarão aos Municípios.

Os limites da repartição regional e local de poderes dependem da natureza e do tipo histórico de federação. Numas a descentralização é mais acentuada, dando-se aos Estados federados competências mais amplas, como nos Estados Unidos. Noutras a área de competência da União é mais dilatada, restando limitado o campo de atuação aos Estados-membros[...]³⁶

³⁶ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997.p.453

2.3.3.4 A Descentralização do Poder Político

A descentralização do poder político importa na existência de duas esferas de poder político no mesmo Estado, o Estado Federal. Uma de âmbito federal, o poder da União, com sua representação política e outra de âmbito regional, o poder dos Estados-membros, com a sua organização política e administrativa, suas competências para se auto-organizar, além da autonomia legislativa e principalmente de arrecadar tributos. O poder político da União não se sobrepõe aos Estados-membros e tampouco estes se sobrepõem àquele. É nessa característica que reside a verdadeira diferenciação entre o Estado Federal e o Estado Unitário, pois não há somente uma descentralização administrativa, atribuindo-se competências aos entes subordinados. Há uma descentralização política, ou seja, passam a coexistir duas esferas de poder político com autonomia e direitos próprios, os quais estão inseridos no pacto federativo – na Constituição Federal.

2.3.3.5 O Direito de Secessão

Ao se constituir o Estado Federal, seja por segregação, seja por agregação, os Estados-membros estão impedidos de se retirarem do novo Estado. Ao aderirem, esses Estados-membros abrem mão de sua soberania e submetem-se à

uma Constituição comum, a qual, historicamente não tem permitido o direito à secessão, ou seja, dos Estados-membros retirarem-se do novo Estado. Exemplo histórico é a tentativa dos onze Estados do Sul dos Estados Unidos da América, que em 1861, tentaram segregar-se da União Federal. Diante desse fato houve uma guerra civil que resultou no retorno desses Estados-membros ao convívio federativo.

Como há a criação de um novo Estado, e uma das finalidades precípua dos Estados é a manutenção de sua integridade territorial, ou seja, sua manutenção, a não concessão do Direito à Secessão é um imperativo de ordem jurídico-político. Por isso há repulsa aos desmembramentos de partes do território. O todo não admite a perda das partes.

2.3.3.6 A Nacionalidade dos Povos do Estado Federal

Quando da criação do Estado Federal, no federalismo centrípeto ou por agregação, os nacionais dos Estados-membros aderentes à nova União perdem sua cidadania, passando a ter uma nova posição frente ao novo Estado. Essas pessoas passam a ser cidadãos do Estado resultante da união dos antigos Estados. Com a 5ª Emenda à Constituição Norte-Americana, ficou estabelecido que os novos Estados-membros não poderiam restringir os direitos dos cidadãos dos Estados Unidos da América. Os Estados-membros poderiam atribuir direitos e

garantias às pessoas, além dos previstos na nova constituição, porém não poderia restringir os direitos assegurados pela Constituição Federal.

2.3.3.7 A Necessidade de uma “Suprema Corte”

Para a instituição do Estado federal é necessária a existência de autonomia dos entes federados, a repartição de competência, a desconcentração do poder político, dentre outros. Mas para a manutenção do Estado federal é imprescindível a existência de uma Corte Superior, para dirimir os litígios decorrentes dos interesses antagônicos que inevitavelmente surgirão no seio desse organismo contraditório, mas convergente. Essa Corte terá a incumbência de manter a harmonia entre os entes federativos, dizer se as normas infraconstitucionais elaboradas pelos entes federativos estão em confronto com os princípios previstos no texto instituidor do Estado Federal. “Trata-se do órgão incumbido do controle da constitucionalidade das leis, nota necessária à manutenção do sistema federal.”³⁷

³⁷ TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 66.

2.4 FEDERALISMO DE DOIS E DE TRÊS NÍVEIS

A organização federal clássica é composta por dois níveis de poder: Uma central e outro regional (União e Estados-membros). No Brasil, país de tradição municipalista, surgiu o federalismo de três níveis. São três esferas de poder, sobre o mesmo território: a União, os Estados-membros e o Município. Cada uma dessas esferas de poder tem competências e atribuições delineadas constitucionalmente.

2.5 MODELOS DE FEDERALISMO

Conforme sejam repartidas as competências ter-se-á o “Dual Federalism”, o Federalismo Cooperativo ou o Federalismo da Integração.

2.5.1 “Dual Federalism” ou o Federalismo Dual

Nos EUA, o modelo de federalismo que prevaleceu foi o “dual federalism”, ou seja, o federalismo dualista, que se caracterizava pelo intento de separar radicalmente as duas esferas de poder, a da União, que é a entidade de Direito Público Internacional, formada pela reunião dos Estados-membros; e a dos Estados-membros, entidade de Direito Público Interno, atribuindo assim, a cada uma das esferas de poder, competências privativas e também fontes exclusivas de

tributação. Com isso, evita-se ao máximo a interferência da União sobre os Estados, que, na verdade, ficam de posse de largo campo de atuação.

2.5.2 Federalismo Cooperativo

Outro modelo de federalismo é o Federalismo de Cooperação, pelo qual é atribuída uma maior gama de atribuições ao Poder Central, a União, em razão da necessidade de desenvolvimento de ações que escapam a possibilidade dos Estados-membros. É atribuído à União uma soma de poderes para dirigir a política nacional, no dizer de Buzaid³⁸, “o federalismo cooperativo formula o princípio da suplementação das deficiências dos Estados”

2.5.3 Federalismo de Integração

Ainda para Buzaid³⁹, “o federalismo da integração representa o triunfo do bem estar de toda a nação”, esse novo tipo, “que promove o desenvolvimento econômico vem o máximo de segurança coletiva, [...] ele busca, portanto, reencontrar-se com a realidade nacional, traduzindo os legítimos anseios do

³⁸ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral do Federalismo**. Belo Horizonte: FUMARC, 1982. p. 189.

³⁹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral do Federalismo**. Belo Horizonte: FUMARC, 1982. p. 189.

povo, que cria um país economicamente forte, socialmente justo e eticamente digno”

Tendo-se apresentado uma visão histórica da formação do Estado e a implantação do Estado do tipo Federal com suas principais características, passar-se-á ao estudo da formação do Estado Brasileiro no aspecto que diz respeito à repartição espacial do poder, ou seja, o Estado Federal Brasileiro, com suas características e peculiaridades.

CAPÍTULO 2

3. O ESTADO BRASILEIRO: SUA FORMAÇÃO E O PROCESSO DE CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO DO PODER

3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Logo após o descobrimento do Brasil, em 1500, a ocupação territorial e a economia eram essencialmente agrárias, baseadas na monocultura e na mão-de-obra escrava. A massa humana que não era proprietária e que dispunha somente de sua força de trabalho vivia na mais lamentável penúria, sem instrução e no mais completo abandono. Nessa situação, os senhores rurais controlam as instituições políticas criadas pela Coroa – as Câmaras Municipais – e, no mais das vezes, sua atuação política extrapola os poderes legais, afrontando a própria Realeza que se vê impotente para por um freio nessa prática, especialmente pela vastidão do território.

Com o decorrer do tempo, a situação econômica desses proprietários rurais vai declinando, Faoro¹, ao falar sobre a decadência do predomínio dos senhores rurais firma que no final do século XVIII,

¹ FAORO, Raimundo. *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*. Rio de Janeiro: Globo, 1989. v. 1 e 2. p. 243.

depois de dois séculos ocupados em produzir açúcar, lavrar ouro, cultivar cana e tabaco, pastorear gado – ao lado das funções paramilitares e paraburocráticas – a própria estrutura da empresa rural toma outro cunho. De caçador de riquezas converte-se em senhor de rendas, a fazenda monocultura toma o caráter de latifúndio quase fechado.

Tudo isso em razão da queda vertiginosa das exportações. Além disso, o Estado Português consegue iniciar seu monopólio da força legítima sobre quase todo o território, limitando o campo de atuação desses senhores rurais. Mesmo assim, no dizer de Holanda²,

Na Monarquia eram ainda os fazendeiros escravocratas e eram filhos de fazendeiros, educados nas profissões liberais, quem monopolizava a política, elegendo-se ou fazendo-se eleger seus candidatos, dominando os parlamentos, os ministérios, em geral todas as posições de mando, e fundando a estabilidade das instituições nesse incontestado domínio.

Com o fim da Monarquia, o poder econômico muda do campo para a cidade, especialmente com a atividade comercial, apesar disso os senhores

²HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 73.

rurais, por meio de formas espúrias, conseguem manter seu poder, especialmente através do chamado “Coronelismo”, que nas palavras de Leal³, é o ...

[...] resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. [...] é um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente os senhores de terras.

Um aspecto importante do “Coronelismo”, continua LEAL, é o papel preponderante ocupado pelos chefes políticos municipais, os quais nem sempre são autênticos “Coronéis”. Muitas vezes, são advogados e médicos que não obstante são parentes ou aliados políticos desses “Coronéis”. Alguns desses chefes políticos, após consolidarem sua liderança, passam a ocupar cargos mais importantes e rendosos junto à capital do Estado ou da República, mas mantendo sua liderança local através de lugares-tenentes, fiéis prepostos do chefe que se ausentou.

³ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: O Município e o Regime Representativo no Brasil**. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997. p. 40.

Esses Coronéis, não obstante as disputas pelo controle dos poderes municipais, atuam conjuntamente quando o assunto é a preservação de seus domínios, mantendo, dessa forma,

[...] inquebrantável solidariedade não só pessoal como política, de modo que haja harmonia de vistas entre todos, sendo em qualquer emergência ‘um por todos e todos por um’, salvo em caso de desvio da disciplina partidária, quando algum dos chefes entenda de colocar-se contra a opinião e ordem do chefe do partido[...]⁴

No exercício da autonomia local, pode-se afirmar, com base em Leal⁵, falando já sobre a República, que em razão do “Coronelismo” existe uma autonomia legal, ou falta de autonomia, e uma autonomia extralegal. A autonomia extralegal existe quando os governos estaduais atribuem carta-branca aos chefes políticos locais, seus correligionários, para praticarem atos que extrapolam as previsões legais. Em contra-partida, os governadores obtêm apoio político desses chefes políticos, numa relação simbiótica de troca de favores.

O grau de organização e troca de favores entre esses “Coronéis” e os poderes públicos vai a ponto de fazerem o próprio poder público federal transigir

⁴ Acordo Político dos “coronéis”. Ata da reunião no Juazeiro do Padre Cícero (24 de out. 1911), art. 8°.

⁵ LEAL, Victor Nunes. Op. Cit. p. 70/71.

sobre assuntos político-administrativos. Exemplo disso são os acordos de paz firmados em 1920, em Remanso, Bahia⁶:

Acordos de paz entre o Governo Federal e os 'coronéis' da Bahia (3 mar. 1920)

1º) O Coronel Horácio de Matos não entregará as suas armas e munições;

2º) Conservará a posse dos doze municípios, que ocupou, reconhecendo o Governo as autoridades por ele, Horácio, nomeadas;

3º) Serão conservadas, em qualquer hipótese, uma vaga de deputado estadual e outra de federal para o Coronel Horácio eleger os seus candidatos;

4º) Retirarão de Campestre o Coronel Fabrício e seus amigos, com a proibição de ali voltarem;

[...]

7º) Não haverá, para o Coronel Horácio de Matos e seus amigos, nenhuma responsabilidade, civil e criminal, pelos atos de revolução.

[...]

2º) Seja quem for o governador da Bahia, terá que entregar, sob o patrocínio do comando da Região Militar desse Estado, a direção político-administrativa dos

⁶ Disponível em: <http://www.cebela.org.br/txtpolit/socio/fr_sumar>. Acesso em: 8 dez. 2000.

municípios de Remanso, Casa Nova e Xiquexique aos revolucionários seus atuais ocupantes e dirigentes, que terão como seu representante político o Coronel Anfilóbio Castelo Branco;

3º) Apesar de ser unânime o Município de Santa Rita do Rio Preto ao lado do Coronel Abílio Rodrigues de Araújo, ficará, para qualquer governo, este chefe revolucionário como responsável pelos destinos políticos daquele município;

4º) Não poderão voltar às respectivas localidades as autoridades depostas e pessoas outras expulsas pelos revolucionários, a bem da paz e tranqüilidade futuras da zona do S. Francisco;

5º) Fornecerá a região militar da Bahia todas as garantias necessárias para o Dr. Cordeiro de Miranda ir à capital do Estado.

Quando os chefes políticos locais são opositores aos governos Estaduais e Federais o que prevalece é a autonomia legal, ou seja, a falta de autonomia. Pelo exemplo acima, pode-se perceber o grau de interferência do privado no público.

3.2 O MUNICÍPIO COMO PODER AUTÔNOMO

Os Municípios, como instituição, surgem por volta ano 80 a .C., com as reformas de Sila. Com a invasão dos Bárbaros, esfacela-se a instituição municipalista Romana. Durante a Idade Média, o que sobrou dos municípios foi absorvido pelos feudos. A partir do séc. XI, começou ressurgir a idéia municipalista.

Portugal, nascido da rebelião entre herdeiros que disputavam o predomínio entre reinados espanhóis, impôs-se enfrentando Mouros e Espanhóis, daí sua característica de possuir reis fortes e senhores feudais a servi-los. Não há em Portugal o sistema feudal tradicional pelo qual passaram os demais Estados europeus onde os reis eram fracos e estavam a mercê dos senhores feudais. Daí o surgimento do município, antes do descobrimento do Brasil⁷, ter derivado de embates entre o Rei, procurando impor-se como poder absoluto à nobreza e ao clero, detentores de amplas áreas territoriais. Para tal desiderato o Rei, com base na antiga ordem romana, buscou sua supremacia através de acordos com o povo – cartas de forais – firmando seu predomínio sobre a terra. Com a criação dos ‘concelhos’, esses teriam a incumbência de organizar as povoações e as vilas, com obrigação de defesa externa. Com isso tinha, o rei, uma milícia gratuita. Aos nobres, o rei pagava o serviço militar quando necessitasse. “Percebendo seus fundadores que, sem unidade, seria impossível a manutenção do país recém-criado, alicerça seu projeto político na centralização do poder, característica que

⁷ FAORO, Raimundo. Op. Cit. p. 3 a 5.

o acompanhará pela história e que influenciará, até os dias atuais, a história brasileira.”⁸

Das escaramuças entre o Rei e a Aristocracia – clero e nobreza – pelas quais essa manteve alguns privilégios, especialmente no tocante ao pagamento de tributos, surge a configuração do novel Estado Português. Como o rei era proprietário fundiário, na instalação do seu corpo burocrático necessitava de patrimônio monetário, solucionado por meio da concessão de cartas de forais, para a fundação de vilas e povoações donde tirava seus tributos. Diante disso, verifica-se a afirmação que a monarquia portuguesa era uma monarquia agrária, pelo qual o estado era proprietário de grande extensão territorial, a par de sua posterior imposição sobre os potentados aristocráticos, ressalvados os privilégios mantidos por estes.

De sua propriedade territorial, resulta que os ofícios ‘públicos’ são exercidos também sob concessão, é o particular atuando por atribuição do Estado mediante o pagamento de uma renda. Há uma expressa troca de interesses entre o Estado e o particular, o Estado em busca de sua supremacia sobre o território e conseqüente cobrança de rendas e o particular, povo que foge ao domínio feudal do clero e da nobreza.

⁸ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988. v. 1. p. 57.

Situação similar surge no novo território português, no Brasil do século XVI, com extensas áreas de terras despovoadas e com ameaça ao predomínio português, seja pelos espanhóis, holandeses ou franceses.

No Brasil, o municipalismo inicia-se com a instalação das câmaras municipais nas localidades que ostentavam a categoria de vila. Essas câmaras tinham atribuições legislativas, judiciárias e executivas ou policiais e eram compostas por três vereadores e um juiz, além de outros funcionários. Com respeito as suas atribuições, Leal⁹, citando as Ordenações do Reino, afirma que: “aos vereadores pertence ter carrego de todo o regimento da terra e das obras do Concelho, e de tudo o que pudessem saber, e entender, porque a terra e os moradores dela possam bem viver, e visto hão de trabalhar”. Disso pode-se conhecer a grande autonomia do município nos primeiros tempos da Colônia, que nas palavras de Carvalho¹⁰, tinham “funções muito mais importantes do que as das modernas municipalidades. [...] exerciam elas funções hoje a cargo do Ministério Público, denunciando crimes e abusos aos juizes, desempenhavam funções de polícia rural e de inspeção pública [...] Tinham, além disso, as Câmaras o direito de nomear procuradores à Corte [...]”

Esse grau de autonomia e poder continuou até meados do século XVII, mas começou a decair em virtude do aumento do comércio, e conseqüente aumento da população urbana, a expulsão dos Holandeses e o fim do jugo Espanhol e o

⁹ LEAL, Victor Nunes. Op. Cit. p. 82.

¹⁰ CARVALHO MOURÃO, João Martins de. Apud LEAL, Victor Nunes. Op. Cit. p. 82.

aumento do aparelhamento administrativo que possibilitou uma maior presença da Coroa, conforme Leal¹¹. Nessa época, inaugurou-se o regime administrativo das regiões auríferas, por meio da organização das Intendências, as quais possuíam atribuições judiciárias, administrativas e fiscais e só prestavam contas à Metrópole. Nesse processo de retomada do poder sobre os assuntos locais, a Coroa recua nas concessões e lança mão dos expedientes legais, especialmente as Ordenações Filipinas.

Com a instalação da Coroa no Brasil, em 1808, há uma imposição muito maior do poder Real sobre o aparato administrativo e sobre a influência do poder privado, aumentando ainda mais com a constitucionalização do país. Esse fato levou à integração do poder público com o país, refletindo “em sua composição justamente as forças políticas de nossa terra”.

A Constituição de 1824 previa a eletividade das Câmaras Municipais, porém é sob essa mesma Constituição que essas Câmaras caíram na dependência dos Conselhos Gerais das Províncias (Art.167 e 169, da constituição de 1824). Conforme Leal¹², as Câmaras Municipais teriam sido também instrumentos de defesa dos interesses nacionais em contraposição aos interesses Portugueses, ou seja, focos de resistência e movimentação política próxima da população. Com o objetivo de cercear essa autonomia municipal, as Câmaras são declaradas como meras corporações administrativas, afastando as atribuições jurisdicionais, Art.

¹¹ LEAL, Victor Nunes. Op. Cit. p. 87

¹²LEAL, Victor Nunes. Op. Cit. p. 93.

24 da Lei de Organização Municipal de 1º de Outubro de 1828, “As Câmaras são corporações meramente administrativas, e não exercerão jurisdição alguma contenciosa.” Também foram submetidas a um rígido controle pelos Conselhos Gerais, Presidentes das Províncias e pelo Governo Geral. A essa situação denominou-se doutrina da Tutela, pela qual as Câmaras eram consideradas relativamente capazes. Seus atos deveriam ser referendados pelos tutores – os Conselhos Gerais, Presidentes ou Governo Geral, conforme se verifica nos artigos 42 e seguintes do referido diploma legal. Segundo Faoro:¹³

Em lugar de uma célula viva, diretamente nascida da sociedade, associação superior à lei, ‘conseqüência normal da vizinhança, do contato da mútua dependência dos gozos e perigos comuns do complexo de suas numerosas relações sociais’, como pretendia o comentarista maior da constituição, saiu um município tutelado.

O artigo 3º da Constituição de 1824, previa que as Províncias seriam administradas por um Presidente nomeado pelo Imperador. Até aí verifica-se uma forte centralização política na relação Governo Central x Províncias, pois os Presidentes nada mais são que os *longa manus* do Imperador. Os Municípios, por

¹³FAORO, Raimundo. Op. Cit. 306

sua vez, também são subjugados diretamente pelas províncias e indiretamente pelo Governo Central.

Período fecundo em discussões sobre a forma de organização do Estado, deu-se especialmente após o 7 de abril de 1831, até 1834, com a promulgação do Ato Adicional. Nesse período, segundo Faoro¹⁴, “tudo foi reclamado: a federação, a liberdade religiosa, a justiça eletiva, a extinção do poder moderador e do Conselho de Estado, a república depois do governo de D. Pedro II, o senado temporário a divisão das despesas públicas entre as províncias.”

Com o Ato Adicional de 12 de Agosto de 1834, resultado do embate político entre forças liberais que tencionavam fortalecer as Províncias, e forças conservadoras, que defendiam o Poder Central, saem-se fortalecidas as Assembléias Provinciais, as quais recebem um leque de atribuições, em detrimento dos Presidentes. “Os conselhos gerais das províncias se elevam a assembléias legislativas provinciais. As províncias, embora desprovidas de autogoverno, ganham o poder legislativo emancipado, com largas interferências e geral tutela sobre os municípios.”¹⁵ mantida a nomeação dos presidentes. Leis provinciais sobre assuntos municipais não necessitavam de sanção presidencial conferindo, assim, influência das correntes majoritárias nas assembléias provinciais.

¹⁴ FAORO, Raimundo. Op. Cit. P. 308/309.

¹⁵ FAORO, Raimundo. Op. Cit. p. 308.

O Código de Processo Penal, de 29 de novembro de 1832, foi mais uma obra descentralizadora, dividindo a circunscrição judiciária de primeira instância em distrito, termo e comarca. O Distrito foi entregue ao Juiz de Paz, com atribuições judiciárias e autoridade eletiva, Inspectores de Quarteirão, nomeados pelas Câmaras. O Juiz de Paz exerceu funções de destaque nos municípios e, não raro, estabeleceu um forte poder em torno de si, ultrapassando os limites legais, “o centro do sistema estava no juiz de paz, armado com a truculência de seus servidores; os inspectores de quarteirão, [...] era talvez a 3ª autoridade depois da regência e dos ministros.”¹⁶

Essa descentralização, em relação ao Império e a Centralização em relação aos Municípios, no dizer de FAORO¹⁷, é um “esquema que visa desmontar, pela descentralização, quase federativa, mas adversa a federação, o centralismo bragantino, ao tempo que foge da fragmentação municipal.” Mais adiante, o mesmo autor afirma:

O provincialismo, nos moldes consagrados pelo Ato Adicional, afasta das decisões o centro e os municípios. As províncias jugulam as câmaras municipais e amesquinham as atribuições do presidente, criatura do centro, preso às leis editadas pela assembleia, que lhes prescreve o modo, as condições e forma das nomeações.¹⁸

¹⁶ FAORO, Raimundo. Op. Cit. p.306.

¹⁷ FAORO, Raimundo. Op. Cit. p. 307.

¹⁸ FAORO, Raimundo. Op. Cit. p. 316/317.

Não obstante, os Presidentes continuam sendo figuras predominantes no cenário político, sendo os responsáveis por garantir a vitória eleitoral aos candidatos do governo, especialmente após a lei de 12 de maio de 1840, que deu interpretação restritiva às prerrogativas das Assembléias. Leal¹⁹, citando Hermes Lima, diz que a centralização no Império deve-se a fatores do regime servil, que num país geograficamente extenso poderia levar a sua supressão em algumas províncias, o que seria intolerável para a manutenção do regime como um todo.

O processo de reação centralizadora passa também pela antecipação da maioria do Imperador, pela reconstituição do Conselho de Estado que tem como função resguardar o Poder Moderador, servindo como anteparo político, pela Lei de Interpretação de 1840 e a reforma do Código de Processo Penal de 3/12/1841, esse tendo atribuído ao poder central a faculdade de nomear os chefes de polícia nas províncias. Esses chefes políticos passam a incorporar as funções policiais e judiciárias.

Criou, no município da corte e em cada província, um chefe de polícia, com delegados e subdelegados a ele subordinados, nomeados pelo imperador e pelos presidentes. O juiz de paz despe-se da majestade rural, jugulado pela autoridade policial, que assume funções policiais e judiciárias. Os juizes municipais e os

¹⁹LEAL, Victor Nunes. Op. Cit. p. 96/97.

promotores perdem o vínculo com as câmaras. ... As autoridades locais não desaparecem, senão que se atrelam ao poder central, isto é, ao partido que ocupa o ministério.²⁰

Lei de reforma do Código de Processo Criminal (centralização da Polícia e da Justiça). Lei n.º 261 (3 dez. 1841). [...]

Art. 4.º Aos chefes de polícia em toda a província e na Corte, e aos Seus delegados nos respectivos distritos, compete: [...]

§ 5.º Examinar se as câmaras municipais têm providenciado sobre os objetos de polícia, que por lei se acham a seu cargo, representando-lhes com civilidade as medidas que entenderem convenientes, para que se convertam em posturas e usando do recurso do art. 73 da Lei de 1.º de outubro de 1828, quando não forem atendidos.²¹

O que se verifica é um constante processo de centralização e descentralização fluindo irremediavelmente em direção ao centro, isto é, um constante processo contraditório pelo qual o fluxo e o refluxo do poder vai

²⁰ FAORO, Raimundo. Op. Cit. p. 333.

²¹ BONAVIDES, Paulo; AMARAL, Roberto. Textos Políticos da História do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1996. 9 v. : il. Disponível em: http://www.cebela.org.br/txtpolit/socio/fr_sumar. Acesso em: 8 dez. 2000.

constantemente sendo atribuído ao poder central e às províncias. Esse é o resultado dos embates políticos entre liberais e conservadores, que predominantemente buscam impor seus pontos de vista ao Império.

No Brasil os liberais expandem a doutrina num sentido popular e descentralizador, mais federal que popular, no sentido de assegurar aos núcleos locais - o município e, sobretudo, a província - o poder de eleger e nomear a representação. Em lado oposto, os conservadores, ao dominarem o Senado e o Conselho de Estado, armam sua estrutura de domínio com o controle da Câmara dos Deputados, chave de confiança ao ministério, e, por via da organização da cúpula, fazem e desfazem as eleições. Esse mecanismo, montado desde 1836 e que culmina a Conciliação (1853), será a substância da ordem imperial, da qual, no poder se beneficiam os liberais, com o arrefecimento periódico de suas reivindicações históricas.²²

O município, que de início possuía uma vasta autonomia, não popular por certo, vai pouco a pouco perdendo essa prerrogativa.

²² FAORO, Raimundo. Op. Cit. p.346.

No segundo reinado, a partir da década de 60, há uma clara manifestação pelo fim do Império. Numa primeira fase, surge o Manifesto Republicano, a questão religiosa, a questão militar e a questão eleitoral (Lei Saraiva, que permitia a elegibilidade de não católicos). A questão federal passa a ser objeto de discussão e proposta nos partidos políticos. Na área econômica o desenvolvimento das atividades comerciais e a cafeicultura vão substituindo gradativamente a mão-de-obra escrava pela assalariada. A lavoura cafeeira, especialmente de São Paulo, busca por intermédio da descentralização do poder político consolidar sua hegemonia local. O veto do primeiro-ministro Visconde de Rio Branco à bula SYLLABUS, de 1864, que previa a expulsão dos maçons das irmandades católicas, as quais eram ligadas ao Estado, tendo incumbências burocráticas diversas – registros de nascimentos, casamentos, etc. – fez com que o Império perdesse o apoio da Igreja. Em relação à questão militar pode-se dizer que a segurança nacional era exercida pela Guarda Nacional. O Exército, dentro das fronteiras brasileiras era visto como insignificante, sua condição era subalterna, sendo constatada a importância, somente após a Guerra do Paraguai. Dentro do Exército surgiram alguns positivistas que pregavam a supremacia de uma República autoritária e reformista. Atiçados pelo descontentamento com a situação subalterna em que se encontravam, agravada com o rumor de um boato de que o Exército seria afastado do Rio de Janeiro, os militares se rebelaram²³. Por outro lado, pode-se dizer que houve uma dissolução dos laços tradicionais entre a elite e a liderança do exército, pois esse, através da oficialidade mais jovem, propugna pelo abolicionismo e antinepotismo.

²³ LOPES, Luiz Roberto. *Uma História do Brasil*. São Paulo: Contexto, 1997. p.13.

Todos esses acontecimentos são mostras de que os fatores reais de poder, no dizer de Lassale²⁴, não encontram correspondência na organização político-institucional, ou seja, o Império foi privado do apoio das novas e dinâmicas classes dominantes que logo seriam hegemônicas.

Com a instauração da República e a implantação do Federalismo – 1889-, e a esperada descentralização do poder político, o ambiente tornava-se favorável à maior autonomia político-administrativa dos municípios e das antigas províncias.

Até 1891, houve o governo provisório de Deodoro da Fonseca. A primeira constituição republicana separou a Igreja do Estado, criando sistema Presidencialista e o Federalismo. O povo mais uma vez ficou subordinado às leis que beneficiavam as elites. A Política do Encilhamento, a qual consistia em emprestar dinheiro de fora para investir na área industrial nacional, não obteve êxito, eis que a inflação obteve índices exorbitantes, face ao aumento do meio circulante. Os preços subiram 300% e os salários 100%. Passou-se a emitir mais moeda para pagar os salários da mão-de-obra assalariada. Em razão disso, inúmeras revoltas e greves assolaram o Rio de Janeiro.

Do ponto de vista constitucional, a Constituição Federal de 1891 não especificou os poderes e o grau de autonomia dos municípios, deixando ao

²⁴ LASSALE, Ferdinand. **O Que é uma Constituição**. São Paulo: Global Editora, 1987. p.34

encargo dos Estados-membros a fixação desses poderes, tendo sido lacônica em sua disposição conforme “Art. 68. Os Estados organizar-se-hão de fôrma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.”

Além disso, não restou definido o que seria “peculiar interesse”, modo pelo qual ficaria ao embate político-econômico o estabelecimento da almejada autonomia municipal. Modo pelo qual prospera o chamado “Coronelismo”, pelo qual os Governadores passam a atribuir maior ou menor autonomia política conforme as lideranças locais, nos Municípios, conforme sejam seus partidários ou não.

No âmbito federal, surge a política com e para os governadores, durante o governo, Campos Sales (1898-1902), o qual optou por várias medidas impopulares: diminuir expressivamente os salários, queimar o dinheiro excedente para valorizar o mil-réis, procurar fazer o Estado gastar o mínimo possível, obter moratória para a dívida externa, oferecendo garantias (funding-loan).

Para conseguir o seu intento buscou o apoio das oligarquias regionais que controlavam suas populações em um ambiente calmo. As eleições presidenciais eram totalmente mandadas pelos latifundiários. Nessas vigorava o princípio da alternância no poder, do Estado de São Paulo (produtor de café) e o estado de Minas Gerais (produtor de gado leiteiro), o candidato eleito era resultado de um

consenso desses dois Estados, chamando-se, por consequência, de Política do Café-com-Leite.

A Constituição de 1891, atribuiu aos Estados-membros a competência para fixarem a autonomia municipal. A Emenda de 1926 procurou restabelecer a autonomia municipal. Foi, porém, com a constituição de 1934, que a competência municipal foi expressamente fixada, especialmente para tratar dos “assuntos de seu peculiar interesse”. além de impor aos Estados-membros a observância da autonomia municipal. Foi também estabelecida a competência para instituir certos tributos e admitindo certo controle sobre a sua administração.

A Carta Constitucional de 1937 reduziu drasticamente a autonomia municipal e, inclusive, nem mencionou em seu texto a autonomia. Além disso, a Constituição de 1937, no tocante ao princípio eletivo, não entrou em vigor, tendo sido utilizado para tal o Decreto-Lei 1.202, de 1939, que dispunha sobre a administração dos Estados e Municípios. Esse Decreto-Lei suprimiu os órgãos representativos e a administração municipal ficou sujeita a um sistema rígido de controle prévio e posterior. O Prefeito e o Governador do Estado eram de livre nomeação e demissão (Art. 3º) cabendo ao Prefeito exercer suas funções executivas em colaboração com o Departamento Administrativo, criado pelo Governo Central para referendar a maioria dos atos dos Governos Estaduais e Municipais, Art. 17:

Compete ao Departamento Administrativo:

- a) aprovar os projetos dos decretos-leis que devam ser baixados pelo Interventor, ou Governador, ou pelo Prefeito;
- b) aprovar os projetos de orçamento do Estado e dos Municípios [...]
- c) fiscalizar a execução orçamentária no Estado e nos Municípios, [...]
- d) [...]
- e) proceder ao estudo dos serviços, departamentos, repartições e estabelecimentos do Estado e dos Municípios, com o fim de propor, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações que devam ser feitas nos mesmos, sua extinção, distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho; [...]"²⁵

Com a Constituição de 1946, os municípios tiveram assegurado no texto constitucional sua autonomia com a previsão estabelecida no Art. 28, a qual previa a eleição do prefeito e dos vereadores e a administração própria, no que concernia aos seus interesses peculiares. Também foi garantida sua autonomia financeira, com a possibilidade de arrecadar os seguintes tributos: predial e territorial urbano; de licença; de indústrias e profissões, sobre diversões

²⁵ CAMPANHOLE, Hilton Lobo. *Constituições*. São Paulo: Atlas, 1999. p. 636/637.

públicas; sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência, além de outras transferências, especialmente a prevista no seu Art. 20.

Com a Constituição de 1967, a autonomia política dos municípios voltou a ser cerceada, especialmente no tocante a eleição do chefe do executivo municipal. O Art. 16, § 1º, dispôs textualmente que os prefeitos de capitais e das áreas de segurança nacional e das estâncias hidrominerais seriam nomeados pelo Presidente da República. O que determinou o fim da autonomia organizativa da maioria dos municípios brasileiro

3.3 DAS CAPITANIAS AO ESTADO-MEMBRO

O primeiro esboço de Estado-membro, surgido na terra *brasilis*, é a instituição das Capitâneas Hereditárias durante o período Colonial Brasileiro. Essas foram instituídas por D. João III, a partir de 1534, subdividiu o território brasileiro em 12 (doze) espaços geográficos, os quais foram doados a doze capitães-mor. A terra foi dividida em sesmarias e sua propriedade era plena. Até 1780, a única obrigação do donatário era a utilização dentro de prazo estipulado. Houve um verdadeiro regime de enfeudação, pelo qual “as capitâneas constituíam a superestrutura político-social; as sesmarias a infraestrutura.”²⁶

²⁶ PAUPÉRIO, A. Machado. Organização do Estado Brasileiro. *Revista de Ciência Política*. n. 3. v. 27. set./dez. 1984. p. 72/73.

Esse sistema descentralizado, que o Estado Português instituiu, com o objetivo de colonizar o novo território, não trouxe os resultados esperados razão pela qual foi abandonado e instituído o sistema de Governos-Gerais.

Após 1548, embora mantidas as Capitânicas Hereditárias, foi instituído o sistema de Governos Gerais, que em algumas épocas foram divididos em dois, um para o Sul, com sede no Rio de Janeiro, e outro para o Norte, com sede na Bahia. Esse Sistema perdurou até 1720, quando foram definitivamente substituídos por Vice-Reis, com sede na Bahia. Em 1765, o Rio de Janeiro passou a ser a única Capital da Colônia. Tendo continuado assim até a chegada de D. João VI, em 1808, Rei de Portugal, ao Brasil.

Em 1815, com a elevação do Brasil a categoria de Reino, foram criadas as Províncias, em número de 20. Essas Províncias é que mais tarde, em 1891, irão se transformar em Estados-membros.

Em 7 de setembro de 1822, o Brasil torna-se uma nação independente, ou seja, um Estado unitário, com um governo central governado por um imperador.

O Brasil, com a independência, adquiriu o status de Estado livre e soberano. A forma de Estado adotada foi o monárquico constitucional unitário, ou seja, o Estado era um todo dividido em províncias, que poderiam ser subdivididas a seu critério. A primeira Carta Política, outorgada por D. Pedro I, assim dispunha:

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 subdividas, como pedir o bem do Estado.²⁷

Pela forma adotada havia um só Estado, o Império do Brazil, que se subdividia, administrativamente em províncias administradas por um presidente nomeado pelo Imperador. O poder político e o centro de decisões administrativas estavam centrados na figura do Imperador (art. 3).

Segundo Paulo Bonavides²⁸, o Brasil, portanto, foi inquestionavelmente Estado unitário durante todo o Império, apenas com um certo grau de descentralização de que resultou a órbita do legislativo provincial. Essa descentralização pode ser detectada especialmente durante o período da Regência (1831 a 1841).

²⁷ CAMPANHOLE, Adriano. Op. Cit. p.813.

²⁸ BONAVIDES, Paulo. O Federalismo e a Revisão da Forma de Estado. *Revista de Informação Legislativa do Senado Federal*. Brasília: Senado Federal, jan/mar. 1973. v. 10. n. 37. p. 22.

3.4 O FEDERALISMO NO BRASIL

Com o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, foi proclamada provisoriamente a forma republicana de governo e federativa de Estado, nos termos do seu artigo 1º “Fica proclamada provisoriamente e decretada como a fórmula de governo da nação brasileira – a República Federativa.”²⁹

Os Estados-membros, criados após a instauração da República (1889), são considerados pessoas jurídicas de direito público interno e oficialmente compõem a federação brasileira. É o federalismo por segregação oriundo do antigo Estado monárquico unitário.

3.4.1 A Questão Federal nas Diversas Constituições

A Federação, no Brasil foi adotada com o advento da República (Decreto nº 1, de 15/11/89). Ao contrário da Federação Americana, o Estado Brasileiro, antes da República era um Estado Unitário, com descentralizações administrativas para melhor administrar os negócios públicos. Em decorrência disso, e das inúmeras revoltas regionais – Revolução Farroupilha, Balaiada, Canudos, Confederação do Equador, etc., - que de uma forma ou de outra se insurgiram contra o poder central, foi adotado a federação – com a proclamação

²⁹ CAMPANHOLE, Adriano. Op. Cit. p. 783.

da República. Não se firmou um pacto federativo, pelo qual as partes acórdão em ceder parte de sua soberania em benefício de um ente que os represente, concedeu-se autonomia política e administrativa às Províncias, as quais passam a se denominar Estados.

Com o advento da Constituição de 24 de Fevereiro de 1891, foi adotado o Estado Federal sob a forma Republicana.

Art. 1º - A Nação Brasileira adopta como fórmula de governo, sob o regimem representativo, a Republica Federativa proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitue-se, por união perpetua e indissolúvel das suas antigas provincias, em Estados Unidos do Brazil.

Art. 2º - Cada uma das antigas provincias formará um Estado, [...] ³⁰

No caso da Federação Norte Americana, a formação federal deu-se por agregação, ou seja, os Estados soberanos e independentes resolveram abrir mão de parte de sua soberania e competência em favor da União. No caso brasileiro, houve uma descentralização política, concedendo-se autonomia às antigas províncias, é à formação federal por segregação, onde um Estado independente e soberano, concede autonomia política e administrativa a partes de seu território, que formam novas entidades políticas, porém resguardando-se ao Estado

³⁰ CAMPANHOLE, Adriano Lobo. Op. Cit. p.783.

originário o direito à representação externa, ou seja à soberania. “Na centralização política um único centro tem capacidade legislativa. Na descentralização política vários núcleos têm tal capacidade.”³¹

Para alguns autores, essa autonomia político-administrativa não passou de uma formalidade, pois as desigualdades regionais e a centralização das decisões políticas que tinham real influência na vida das antigas províncias foi mantida pelo poder central – pela União. Ferreri³², assim se manifesta sobre as desigualdades regionais:

Nos dois primeiros governos militares, as manifestações de unitarismo vindas do autoritarismo monárquico continuaram, através da ditadura de Floriano Peixoto, e pelas oligarquias, que faziam com que o federalismo restasse pouco, ou melhor, somente o que a Constituição de 1891 dispunha textualmente. Começa a ser exercido uma espécie de federalismo, quando a oposição civil ao predomínio centralizador se une aos interesses de São Paulo, que exigia autonomia estadual. São Paulo progredia enormemente e a diferença de forças com outros Estados ficava patente.

³¹ TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1993. p. 56.

³² FERRERI, Maria Helena...et al. **Por Uma Nova Federação**. Coord. Celso Ribeiro Bastos. São Paulo: RT, 1995. p.33.

Exemplo desse centralismo é o Decreto nº 641, de 3 de novembro de 1891, que dissolve o Congresso Nacional. É a primeira ruptura institucional da República brasileira.

Também Bonavides³³, afirma que esse federalismo implantado aproveitou apenas as oligarquias regionais, representadas pelos executivos fortes, baseadas no Coronelato. Esse executivo forte, nos Estados-membros, refletiu a centralização político-administrativa, situação avessa ao federalismo, o qual pressupõe a desconcentração de poder não somente no sentido vertical, ou seja, do poder da União e dos Estados-membros, mas também no sentido horizontal, ou dos órgãos de poder dos diversos entes políticos.

Diversos movimentos políticos surgem contestando essa situação. Em 1922, surge o movimento tenentista, que teve origem na Revolta do Forte de Copacabana e a Escola Militar no Rio de Janeiro. Em 1924, no Rio Grande do Sul, surge a Coluna Prestes, movimento de grandeza épica, contestador da política oficial.

Com a Constituição de 1934, inicia-se então uma maior descentralização político-administrativa, sendo estabelecido em seu texto a enumeração das competências da União, dos Estados e dos Municípios, sendo inclusive prevista a

³³ BONAVIDES, Paulo. O Federalismo e a Revisão da Forma de Estado. *Revista de Informação Legislativa do Senado Federal*. Brasília: Senado Federal, jan/mar. 1973. v. 10. n. 37. p. 26.

possibilidade de estabelecimento de acordos entre a União e os Estados-membros para uma melhor coordenação e desenvolvimento de seus serviços (Art. 9º). Estabelece-se o Federalismo de Cooperação, já em 1909, com a instituição da Inspetoria Federal de Obras contra as Secas do Norte, pelo qual a União assume, em cooperação com os Estados-membros, responsabilidades desses. Há a cooperação entre os entes públicos para a realização de obras e serviços que extrapolam os interesses territoriais dos Estados-membros.

Em 1937, o presidente Getúlio Vargas decretou uma nova Constituição que formalmente mantinha a federação, mas que na prática restabeleceu o Estado Unitário, manifesto principalmente pelo disposto no Art. 9º, b, pelo qual possibilitava a intervenção federal nos Estados para restabelecer a ordem gravemente alterada, nos casos em que o Estado não quisesse ou não pudesse fazê-lo. Como se vê, a previsão de intervenção é muito subjetiva e faculta a intervenção federal por motivos não objetivos e a critério do governo central (o parágrafo único do mesmo Art. 9º dispõe: “A competência para decretar a intervenção será do Presidente da República nos casos das letras a, b e c; ...”).

Além disso, na tocante à Defesa do Estado, Art. 166, ao Presidente da República era facultado a declaração do estado de emergência, não se facultando ao Legislativo a sua suspensão:

Art. 166. Em caso de ameaça externa ou iminência de perturbações internas, ou existência de concerto, plano

ou conspiração, tendente a perturbar a paz pública ou pôr em perigo a estrutura das instituições, a segurança do Estado ou dos cidadãos, poderá o Presidente da República declarar em todo o território do país, ou porção do território particularmente ameaçada, o estado de emergência. (...)

Parágrafo Único. Para nenhum desses atos será necessária a autorização do Parlamento Nacional [...] ³⁴

Como se verifica o Estado Federal de 1937, sofre uma grave distorção, pois a possibilidade de intervenção concentrou-se nas mãos do chefe do executivo. O Congresso e, especialmente, o Senado que representa os Estados-membros, não tinham qualquer possibilidade de suspender a intervenção declarada.

A Constituição de 1937, embora outorgada e publicada pelo Presidente Getúlio Vargas, somente entraria em vigor após a realização de um plebiscito, expressamente previsto no seu Artigo 187. Ocorre que esse plebiscito jamais veio a ser realizado. Para legalizar os atos que viria a praticar o então Presidente da República editou o Decreto-Lei nº 1.202, em 08 de abril de 1939, que dispunha sobre a forma de administração dos Estados e dos Municípios. Com este Decreto-Lei, o Presidente da República outorgava-se a função de nomear os interventores dos Estados e dos Municípios – Art. 3º, Parágrafo Único, e Art.

³⁴ CAMPANHOLLE, Adriano. Op. Cit. p. 628.

4°. Além disso, tanto os Estados como os Municípios foram submetidos à tutela do Departamento Administrativo.

Com fim do período de exceção, com a derrota dos regimes fascistas e nazistas na segunda guerra mundial, em 12 de novembro de 1945, através da Lei Constitucional nº 13, é convocada uma Assembléia Constituinte com poderes ilimitados. Em 1946 é promulgada a nova Constituição, que restabelece a forma de estado composto, o Estado Federal, com o estabelecimento das autonomias dos Estados-membros sendo a intervenção federal nos Estados-membros somente nos casos expressamente previstos. Por sua vez estimulou o federalismo cooperativo através da participação dos Estados-membros na tributação federal, com a implantação do sistema de cotas (Art. 15, Parágrafo 2º), além de estimular o desenvolvimento regional com o plano de defesa contra a seca do Nordeste, a valorização da Amazônia, do Vale do São Francisco (Art. 198, 199 e 29 das Disposições Transitórias).

O populismo, existente no período de 45 à 64, servira às elites como uma forma de viabilizar a modernização industrial com a participação controlada das massas populares.

Quando se tentou fazer com que o populismo tomasse um caráter mais social, inclusive fazendo-se a reforma agrária, as elites reagiram, temendo perderem suas propriedades, terminado com essa política.

O fenômeno populista corresponde a uma manifestação das massas por parte do líder, mas também corresponde a uma satisfação de aspirações longamente acalentadas. Dessa maneira, o líder populista, em geral com forte dose de carisma, ao mesmo tempo que procura manipular as massas para que elas se enquadrem dentro dos limites por ele impostos, também ativa mecanismos de satisfação de velhas aspirações – um exemplo apenas, a legislação social das massas trabalhadoras.³⁵

Essa situação perdurou até 1964, quando, através de um Golpe de Estado (ou Revolução), a Junta Militar, composta pelos ministros do Exército, Marinha e Aeronáutica, tomam o poder e estabelecem um novo fundamento para a Constituição em exercício, ou seja, é mantido o texto da Constituição de 1946, mas com as alterações estabelecidas no Ato Institucional nº 1 (Diário Oficial da União, de 10.04.64). Esse Fundamento é explicitado nos próprios considerandos do A. I. nº 1, quando dispõe que: “A revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constitucional”³⁶. Desta forma há uma nova Constituição pós-64. Esta através dos Poderes atribuídos ao Presidente da República, especialmente no art. 10, do referido ato, onde é atribuído ao Poder Central,

³⁵ PRADO, Maria Lígia. *O Populismo na América Latina*. 5. ed. São Paulo: Brasiliense. p. 76.

³⁶ CAMPANHOLE, Adriano. *Constituições Brasileiras*. São Paulo: Atlas, 1997. p.575.

[...]representado pelos comandantes em chefe, que editam o presente ato, poderão suspender os direitos políticos pelo prazo de (10) dez 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 sessenta (60) dias , poderá praticar os atos previstos neste artigo.³⁷

O primeiro Governo deste período foi Castelo Branco, o qual foi marcado pelas perseguições políticas. Governou por meio de Atos Institucionais, extinguiu os antigos partidos, permitindo apenas o bipartidarismo: ARENA (Aliança Renovadora Nacional) e MDB (Movimento Democrático Brasileiro). Em 1967, entrou em vigor a nova Constituição. Favoreceu as empresas estrangeiras, aumentando seus lucros e assumindo indenização a estas, caso as massas trabalhadoras entrassem em greve.

O ano de 1968 restou lembrado na história face às grandes manifestações estudantis contra a ditadura militar. Todavia, essas foram reprimidas pelos militares. Houve ordens aos reitores das universidades brasileiras a expulsarem os alunos ditos “politicamente indesejáveis”. Também, procurou-se, com o apoio

³⁷ Id. Ibidem. p 578.

dos Estados Unidos, reprimir qualquer movimento comunista que houvesse no país.

Através do Ato Institucional n.º 05, o Presidente da República, Costa e Silva, aumentou os poderes do Executivo, podendo o Presidente tomar qualquer atitude de repressão e fechar o Congresso Nacional quando achasse necessário.

Na Constituição seguinte, de 1967, foi mantida a forma republicana e federativa do Estado Brasileiro, contudo a centralização manteve-se presente, como se verifica com a leitura do Artigo 10, inc. III:

Art. 10 – A União não intervirá nos Estados, salvo para:

[...]

III – por termo a grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção;

Além disso, no Art. 8º, inc. VII, letra 'c', que trata da competência exclusiva da União,

[...] a apuração de infrações penais contra a segurança nacional, a ordem política e social, ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União, assim como de outras

infrações cuja prática tenha repercussão interestadual e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; [...]³⁸

Da mesma forma, a Constituição de 1969 (Emenda nº 1), em seu art. 10, é previsto a intervenção federal nos Estados para [...]

III – por termo a perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção ou a corrupção no poder público estadual;³⁹

Nesse período houve um avanço na centralização do Poder Central da União, tanto é que no seu art. 8º, inc. V, estabelece que compete à União “planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacionais”

A autonomia dos Estados foi cerceada na sua organização, pois deveria incorporar automaticamente (Art. 200) o direito federal quanto à forma de investidura dos cargos eletivos, o processo legislativo e especialmente quanto aos princípios gerais (forma republicana, temporariedade dos mandatos, etc, previstos no Art. 13).

O país sofreu de perto a crise do petróleo, eis que produzia automóveis para exportação, dependendo de combustíveis, cuja produção interna era

³⁸ CAMPANHOLE, Adriano. Op. Cit. p. 384

³⁹ Id. Ibidem. p. 258.

insuficiente. Isso ocasionou um momento de estagflação, ou seja, estagnação na produção e inflação em índices muito elevados.

Com a grande crise vivenciada pelo país, o governo teve que pedir ajuda ao FMI (Fundo Monetário Internacional), submetendo-se a uma série de restrições.

Vendo todos esses problemas, os militares foram, aos poucos, se afastando do poder e começou um consenso de que a redemocratização era o melhor caminho a ser seguido.

Durante o Governo do Presidente Ernesto Geisel foram tomadas algumas medidas para a volta da democracia. Tais medidas tinham a finalidade de conduzir o país á democracia de forma lenta e gradual. Para isso foram sendo implementadas algumas medidas como: a Emenda Constitucional n.º 08, que aumentou o mandato presidencial de 05 para 06 anos; a Emenda Constitucional n.º 11 que terminou com o AI-5; restabeleceu-se o pluripartidarismo, aparecendo diversos novos partidos e ressurgindo outros que haviam sido banidos com a decretação do bipartidarismo pelo Presidente Castelo Branco.

No início dos anos oitenta surge uma nova onda democrática, marcada pelas grandes greves do ABC Paulista e manifestações estudantis, que irão desencadear a convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte. Os

resultados das deliberações dessa Assembléia saem em outubro de 1988, com uma Constituição chamada “cidadã”.

Essa Constituição estabelece o Estado Republicano e Federal, em sua organização. Suas disposições são pródigas em enumerar as competências de cada um dos entes federativos, tendo inovado ao incluir textualmente o Município como ente federativo. Apesar das disposições formais algumas preocupações surgiram, decorrentes de peculiaridades do Estado Brasileiro. É o que será trabalhado no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3

4. ASPECTOS CONSTITUCIONAIS E POLÍTICOS DO FEDERALISMO BRASILEIRO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

4.1 OS ENTES FEDERADOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A República Federativa do Brasil é um Estado composto pela união indissolúvel da União, Estados e Municípios e do Distrito Federal.

Retomando nossa tradição municipalista, na Constituição Federal de 1988, foi expressa a integração dos Municípios na unidade federativa, dotando-os de autonomia político-administrativa, ao lado os Estados-membros e do Distrito Federal, sede da capital da República, o qual possui as atribuições dos Estados-membros e dos Municípios.

Com essa configuração adotou-se o federalismo de três níveis, atendendo as peculiaridades de nossa formação histórica.

4.1.1 O Município na Constituição Federal de 1988.

O Município, previsto no artigo 1º da Constituição Federal de 1988, é o ente federativo local que compõe a República Federativa do Brasil, pessoa jurídica de direito público interno e com capacidade jurídica. Para tal desiderato adotou-se a repartição de competências mista (exclusiva ou enumerada e residual). Também foi adotado o modelo de federalismo cooperativo e integrativo, pelo qual os demais entes federados transferem recursos ao Município mas em contrapartida atribuem encargos.

As competências legislativas exclusivas do município estão estabelecidas no Artigo 30, I e II, da Constituição Federal de 1988 e dizem respeito a possibilidade desse ente legislar sobre os assuntos de interesse local, a suplementação da legislação federal e estadual e a capacidade de instituir tributos de sua competência.

Por sua vez, as competências organizativas foram elencadas nos artigo 29da Constituição Federal de 1988¹ no qual são previstas a criação de Lei Orgânica Municipal, espécie de Constituição Municipal, a qual determina a composição, forma de investidura e remuneração dos agentes públicos, a fiscalização de suas atividades, forma de iniciativa de leis dentre outras previsões.

¹ Anexo 1.

Apesar de ter-se garantido a autonomia organizativa, a Constituição Federal de 1988 estabelece, de forma contundente, os critérios para o exercício dessa autonomia, limitando a livre organização que deveria levar em conta somente os princípios da Constituição Federal. O que se verifica é um detalhamento excessivo das atribuições municipais, de forma uniforme para todo o território brasileiro. Não se possibilita o atendimento de realidades e necessidades regionais diversas.

As competências financeiras que buscam proporcionar o suporte econômico para a manutenção do ente e o desenvolvimento de suas finalidades estão elencadas nos Artigos 156, 158 e 159, da CF/88², os quais prevêem a possibilidade dos Municípios arrecadarem impostos territoriais urbanos, de transmissão de bens imóveis inter vivos e de serviços de qualquer natureza não compreendidos nas atribuições da União e dos Estados. Além disso a um mecanismo de transferência de recursos da União e Estados aos Municípios dos recursos por esses arrecadados.

A contrapartida a esses recursos passíveis de serem instituídos e aos repassados pelos demais entes federativos há os encargos ou as competências operativas (obrigação de) previstas nos artigos 23 e 30, e seguintes da Constituição Federal de 1988 e dizem respeito às competências comuns dos três

² Anexo 1.

entes federativos, quais sejam: conservação do patrimônio público; cuidado com a saúde e assistência pública, a proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; proteção dos documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; preservar as florestas, a fauna e a flora; fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

São extensas as atribuições do município, não obstante haja previsão de cooperação entre a União, os Estados-membros e os Municípios para o desenvolvimento dessas atribuições, exemplo disso verifica-se no disposto no Artigo 30, da Constituição Federal de 1988, que de forma analítica assim dispõe:

Art. 30. Compete aos Municípios: [...]

IV – criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual;

V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Como se vê, a par das garantias constitucionais tendentes a autonomia do Município, há uma gama enorme de responsabilidades e encargos, especialmente os previstos nos Artigos 23 e 30 da Constituição Federal de 1988, que fazem com que a autonomia se perca ou, na melhor das hipóteses, seja restringida. Prova disso são as constantes “Marchas de Prefeitos a Brasília”, todas com o intuito de conseguir maiores recursos aos Municípios.

4.1.2 O Estado-membro na Constituição de 1988

O Estado-membro, ente federativo intermediário entre a União e o Município, tem sua previsão constitucional de existência política-jurídica estabelecida a partir do artigo 25: “Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.” É através dessa previsão que é garantida a autonomia organizativa, através do poder constituinte decorrente, ao qual foi atribuído o poder de estabelecer a organização dos entes federativos estaduais.

Na repartição de competências foi adotado um sistema misto: Privativas, Residuais ou Remanecentes, Delegadas e Concorrentes:

As competências privativas foram estabelecidas no artigo 155, incisos I, II e III, e dizem respeito à garantia de sua autonomia financeira através da possibilidade de instituir tributos:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

I – transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos;

II – operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

III – propriedade de veículos automotores.

Além disso, foram estabelecidas competências legislativas privativas em diversos artigos da Constituição. Podem ser citados os seguintes:

- Art. 18, § 4º: sobre a criação, incorporação e desmembramento de Municípios;
- Art. 25, § 2º: sobre a exploração dos serviços locais de gás canalizado;
- Art. 25, § 3º: sobre a criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes;
- Art. 27, § 2º: sobre remuneração de seus deputados;
- Art. 27, § 4º: sobre a iniciativa popular no processo legislativo local;
- Art. 31, § 1º: sobre o controle externo das Câmaras Municipais;
- Art. 125, § 3º: Sobre a criação da Justiça Militar Estadual;
- Art. 128, §§ 4º e 5º: sobre a destituição do Procurador-Geral do Estado e a organização e atribuições do Ministério Público;

As competências residuais foram estabelecidas no Artigo 25, Parágrafo primeiro:

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

§ 1.º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

Dessa forma enumeraram-se as competências da União e dos Municípios, restando as demais aos Estados-membros. Além disso, foi possibilitado à União delegar competências legislativas aos Estados-membros, numa espécie de possibilidade de descentralização característica dos Estados Unitários, sua previsão encontra-se no parágrafo único do Artigo 22, da Constituição Federal de 1988:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Desse modo, foi prevista a possibilidade dos Estados-membros legislarem concorrentemente com a União e os Municípios sobre uma vasta relação de assuntos arrolados no Artigo 24, embora nos seus parágrafos denote-se a supremacia da União quando da verificação de antinomias (aparentes). As matérias objeto de legislação concorrente são as seguintes: direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; orçamento; juntas

comerciais; custas dos serviços forenses; produção e consumo; florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; educação, cultura, ensino e desporto; criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; procedimentos em matéria processual; previdência social, proteção e defesa da saúde; assistência jurídica e defensoria pública; proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; proteção à infância e à juventude; organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

Ao definir as competências concorrentes o Constituinte de 1988 especificou que a União limitar-se-ia a estabelecer normas gerais, leis de caráter geral, possibilitando aos Estados-membros a suplementação dessa legislação e no caso de inexistência de norma geral a competência do Estado-membro seria plena, suspendendo-se a eficácia desta se a norma federal for contrária.

Em contraposição a essa *autonomia para*, foi atribuída *autonomia de*, ou competências operativas comuns entre os entes federativos pelas quais os entes federativos estão encarregados de realizar prestações, atos ou atividades positivas. Sua previsão está no Artigo 23, da Constituição Federal de 1988, já descrito anteriormente.

4.1.3 A União na Constituição de 1988.

À União foram atribuídas competências privativas e concorrentes. As competências legislativas privativas são as previstas no Artigo 22, da Constituição Federal de 1988 e dizem respeito à matérias de direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; desapropriação; requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra; águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; serviço postal; sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais; política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores; comércio exterior e interestadual; diretrizes da política nacional de transportes; regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial; trânsito e transporte; jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; nacionalidade, cidadania e naturalização; populações indígenas; emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros; organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões; organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes; sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais; sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular; sistemas de consórcios e sorteios; normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares; competência da polícia federal e das polícias rodoviária e

ferroviária federais; seguridade social; diretrizes e bases da educação nacional; registros públicos; atividades nucleares de qualquer natureza; normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle; defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional e propaganda comercial.

As competências legislativas concorrentes (com os Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) estão previstas no Artigo 24, já citado anteriormente, e no Artigo 145, o qual estabelece a forma de garantir sua autonomia financeira, dispondo sobre os tributos que poderão ser instituídos:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: I – impostos; II – taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; III – contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

As Contribuições Sociais restaram de competência exclusiva da União para sua fixação, previsão inserida no Artigo 149:

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6.º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

À União, a exemplo dos demais entes federativos, foram atribuídas competências operativas privativas e competências comuns. As competências operativas, ou para fazer, são as previstas no artigo 21, da Constituição Federal de 1988 e dizem respeito às suas atribuições como ente aglutinador dos demais membros federados, no exercício da soberania. Para tal pode manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; declarar a guerra e celebrar a paz; assegurar a defesa nacional; permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente; decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal; autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico. Essas atribuições são inerentes ao exercício da soberania pela União. As demais atribuições previstas no artigo 21, pode-se dizer, são uma acumulação de competências passíveis de serem delegadas aos demais entes federativos ou descentralizações administrativas que venham ser criadas, que evitariam a centralização do Estado Federal Brasileiro.

As competências operativas comuns são aquelas previstas no artigo 23 da CF/88, que atribuem deveres aos três níveis federativos, já descrito no item sobre os municípios na Constituição de 1988.

Ao encerrar a descrição das competências dos três entes federativos, cumpre dizer que existem competências não expressas no texto constitucional e que são próprias de cada ente federativo. Essas competências são as chamadas competências implícitas ou poderes implícitos. Competências “que conferem à entidade federada meios necessários para tornar plenamente eficaz o dever constitucional de legislar sobre os assuntos previstos nas regras de estrutura”³ (ou regras de organização do Estado, *lato sensu*):

Os poderes implícitos só são admitidos no âmbito das competências privativas ou exclusivas. Nas demais competências, os poderes devem ser expressos, ou seja, estarem expressos no texto constitucional.

4.1.4 As Regiões nas Constituição de 1988.

Não obstante ter a delimitação da área de atuação dos três entes federativos no sistema federativo, com suas ordens jurídicas parciais, o texto constitucional de 1988, incluiu em suas disposições a possibilidade da

³ BORGES NETTO, André Luiz. *Competências Legislativas dos Estados-membros*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999. p. 185.

descentralização administrativa com o objetivo de proporcionar a redução das desigualdades entre regiões geográficas do Brasil.

É notório que a Região Sul e Sudeste são as mais desenvolvidas do Brasil, e as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste as menos desenvolvidas econômica e socialmente. Os Estados-membros e os Municípios, aqueles criados artificialmente, a partir da divisão administrativa da Colônia e posteriormente como consequência das elites regionais, não conseguem solucionar os problemas sociais e econômicos que transcendem as fronteiras de seus territórios. O tradicional federalismo dual, não consegue dar solução para esse tipo de problema. Para tentar dar solução a esse tipo de desafio o poder central articula-se em descentralizações administrativas para atendimento de partes do seu território particularmente estabelecida e que terá área de abrangência maior que o ente federativo abrangido. A região é aquela determinada constitucionalmente merecedora de atendimento por parte do Poder Público e abrangerá área territorial de mais de um Estado-membro, podendo atingir somente parte de um ou alguns desses Estados-membros.

Constitucionalmente, as regiões como descentralização administrativa foram estabelecidas no artigo 43, da CF/88:

Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico

e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

§ 1.º Lei complementar disporá sobre:

I – as condições para integração de regiões em desenvolvimento;

II – a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.

§ 2.º Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei:

I – igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do poder público;

II – juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias;

III – isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas;

IV – prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas.

§ 3.º Nas áreas a que se refere o § 2.º, IV, a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o

estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação.

Partindo-se da idéia de que o âmbito de validade das normas jurídicas dos entes federativos atingem todo o território que os compõem, essas mesmas normas jurídicas deveriam conter a mesma validade, ou seja, deveriam formalmente ser aplicadas isonomicamente em todo esse território. Não é o que ocorre com a instituição das regiões, pela qual é prevista constitucionalmente a busca da igualdade material ou substancial dentro do território da Federação, para tanto poderá haver tratamento diferenciado, veja-se o Artigo 151, da CF/88:

Art. 151. É vedado à União:

I – instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País;

Além da concessão de incentivos fiscais, a União destina valores de sua tributação nacional e restringe a transferência de poupança captada por instituições financeiras, públicas ou privadas das regiões com renda inferior a média nacional para outras de maior desenvolvimento. No Artigo 159, vê-se:

Art. 159. A União entregará:

I – do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e sete por cento na seguinte forma: [...]

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à região, na forma que a lei estabelecer; [...]

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar, que disporá, inclusive, sobre: ...

VII – os critérios restritivos da transferência de poupança de regiões com renda inferior à média nacional para outras de maior desenvolvimento; [...]

O sistema emergente das regiões em nosso constitucionalismo leva a crer que as oligarquias regionais (nos Estados-membros e nos Municípios) poderão ser suplantadas por uma forma de atuação do Poder Central além das fronteiras

geográficas dos Municípios e dos Estados-membros, especialmente se tiver uma ação coordenada e séria com os demais níveis de governo. Além disso, será uma forma quiçá eficaz de contrapor-se a essas oligarquias regionais que tiveram, e têm, na bandeira do federalismo, uma maneira de contrapor-se ao Poder Central.

Outra forma de autofagia do atual federalismo brasileiro diz respeito às renúncias fiscais, travestidas de incentivos, as quais são utilizadas pelos Municípios e Estados-membros na disputa por investimentos privados em seus territórios. Essa prática é, no mínimo, preocupante, pois priva o ente federado renunciante da arrecadação dos tributos necessários aos investimentos em áreas sociais.

4.2 CONSEQÜÊNCIAS DO ATUAL FEDERALISMO

Ao tratar-se das conseqüências do atual federalismo brasileiro tem de ser considerado o processo histórico de formação de nossas instituições políticas, pelo qual se constata uma constante tensão entre forças de tendência centralizadoras e descentralizadoras do Estado. As primeiras manifestadas, principalmente, na consolidação do domínio do Estado Português na administração da Colônia, a partir do século XVIII; na consolidação e unificação do território do Estado Brasileiro, durante o primeiro reinado; na atuação do segundo imperador, após 1841; na consolidação do poder central sobre o poder dos Estados-membros, pós-1930, e especialmente durante o Estado Novo (37/45); e na imposição do Regime Militar de 1964. As forças de tendências descentralizadoras surgem com a reação

liberal ao centralismo imperial do primeiro reinado e em defesa da autonomia regional e pela democratização do poder e consolidam-se com as reformas de 1832-34; com a instauração da República; durante breve período em 1932/37; com o fim do Estado Novo, em 1945; e ressurgem com o fim do Regime Militar, no oitavo lustro do século XX.

Prosseguindo nesse apanhado histórico surge a Constituição de 1988, e o federalismo atual, resultado de tensões centralizadoras e descentralizadoras; de movimentos democráticos e autoritários; de interesses agrários, urbanos, financeiros e industriais; nacionais e internacionais; sindicais e patronais. No delineamento das competências e atribuições dos entes federativos (União, Estados-membros e Municípios), constata-se uma gama muito extensa de competências da União, expressas no Artigo 22, em contrapartida aos Estados-membros e Municípios as competências foram atribuídas mais parcimoniosamente, apesar de terem aumentado em relação às Constituições anteriores. Apesar disso, foram conferidas uma série de atribuições aos Estados-membros e Municípios, especialmente as dispostas nos Artigos 23 e 30, incisos VI, VII, VIII e IX.

Dessa realidade tem-se verificado a constante busca de recursos dos Estados-membros e Municípios junto ao Poder Central, denotando que a distribuição de competências tributárias para arrecadar tributos não garante a autonomia desses entes, frente as suas atribuições. Essa situação, agregada ao pouco investimento privado no país, tem levado os Estados-membros a

outorgarem incentivos fiscais, através da renúncia fiscal durante largo tempo, aos investimentos privados. Não bastasse isso, há uma verdadeira “Guerra Fiscal” entre esses Estados-membros, pela qual cada um propõe mais e mais incentivos para atrair esses investimentos e tentar uma maior arrecadação e oferecimento de empregos aos seus habitantes. Em reportagem de 1994, o Jornal Folha de São Paulo⁴ noticia que a indústria paulista, juntamente com o governo do Estado, preparavam contra-ofensiva na “Guerra Fiscal” contra a concorrência desleal dos ‘inimigos’ Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais e Paraná. Ressalta ainda a posição do diretor do Departamento da Micro, Pequena e Média Indústria da Federação das Indústrias de São Paulo, o qual teria afirmado que o Estado de São Paulo é penalizado pelo nível mais avançado de suas instituições, especialmente pelo movimento sindical ser mais eficiente, a legislação ambiental e a fiscalização serem mais rigorosas, o que faria com que as indústrias preferissem outros Estados da Federação onde haveria menos exigências. Por fim, defende uma ampla reforma fiscal e tributária para evitar a reforma tributária, especialmente pela defesa de que quem deve pagar imposto são as pessoas físicas, ‘na qualidade de proprietária, consumidora e detentora de rendimentos’. Por outro lado, representantes do Governo Federal, afirmam que

Inequivocamente houve um fortalecimento do modelo descentralizado, com o desenho de um federalismo consistente sob o ponto de vista de atribuições de

⁴ SEIDL, Antônio Carlos. **Guerra entre Estados**. Jornal Folha de São Paulo. 21/08/1994. p. 1-10.

competências tributárias mais potentes aos Estados, Distrito Federal e Municípios.⁵

O Estado brasileiro é um dos que possui o mais extenso território, quase continental, as diferenças sociais e econômicas existentes no nordeste são gritantes se comparadas ao Rio Grande do Sul. A legislação trabalhista, de competência exclusiva da União, uniforme em todo o território nacional, não poderá atender essas duas realidades com as mesmas disposições. Uma possível solução seria a descentralização dessas competências legislativas aos Estados-membros. Mas aí seria possibilitado um acirramento das disputas já existentes na área fiscal. Outra solução, que parece ser a mais viável, seria a regionalização da organização do Estado, com base geográfica, econômica e social. Nessas regiões haveria competência para, observados os princípios gerais para todo o território, estabelecerem-se legislações diferenciadas, em razão de sua diferença geográfica, econômica e social.

4.3 PERSPECTIVAS PARA O ESTADO FEDERAL BRASILEIRO

O Estado Brasileiro, baseado na tradição centralizadora, permeada por descentralizações com base em interesses oligárquicos locais, debate-se por encontrar uma fórmula para seu futuro. A velha organização com base no

⁵ LOPES FILHO, OSIRIS. *Sociedade Impede Aumento de Impostos*. Jornal Folha de São Paulo. Edição de 21/08/1994. p. 2-6.

federalismo dual, com competências enumeradas para cada ente federativo ruiu com o advento do chamado “Welfare State”, decorrente da necessidade de ações mais amplas que podiam os Estados-membros implementar. O federalismo cooperativo, pelo qual há a participação da União em ações em parceria com os Estados-membros e Municípios, ou transferência de recursos a esses entes e prestação de contas em sua aplicação tem suprido, em parte, algumas necessidades do Estado Federal.

A partir de 1989, com o fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, e a globalização da economia, as ações dos governos tem sido exigidas em nível muito mais amplo que suas fronteiras nacionais limitam. Conseqüentemente, os entes federativos sofreram essa influência. Suas ações não suprem as necessidades de sua população, devem implementar políticas macro, articuladas com outros entes federativos para enfrentar os desafios dessa nova organização econômica mundial.

As ações de cunho social: educação, infraestrutura, rodovias, etc., terão de ter uma ação em nível nacional ou regional, atendendo-se as peculiaridades de cada região sócio-econômica. Isso não quer dizer que deverão ser suprimidos os Municípios ou os Estados-membros. O que deve haver é uma maior atuação de organismos regionais, com políticas e ações direcionadas para as regiões sócio-econômicas evitando-se, assim, as disparidades entre entes federativos com características sociais e econômicas semelhantes. Não está se propondo um novo ente federativo, propõe-se a implementação de mecanismos de atuação do Poder

Central, com base em organismos regionais, descentralizações Administrativas da União, para uniformização de ações.

A própria Constituição Federal de 1988, prevê a existência das Regiões em seu Artigo 43, no qual estabelece como princípio a redução das desigualdades regionais. Um aprofundamento dessa previsão poderia trazer maiores benefícios ao desenvolvimento do País, que a simples disputa pelo poder entre os entes federados.

Outra forma de rompimento informal do federalismo clássico, previsto na Constituição Federal de 1988, está no Artigo 25, parágrafo 3º, o qual prevê a possibilidade dos Estados-membros instituírem regiões metropolitanas, ou seja, aglomerações urbanas e microrregiões, para integrar a organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum. É uma forma de regionalização intra Estados-membros que foge à clássica divisão rígida entre os entes federados.

Uma nova concepção, intermediária entre o Estado Federal clássico, com divisões de competências rigidamente estabelecidas e a Descentralização Administrativa da União, inclusive com diferenciação de atribuições e competências, em decorrência de diferenças entre regiões sócio-econômicas, poderá tornar-se o caminho para uma melhor administração e melhores resultados para a população do Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após discorrer sobre a concepção teórica do federalismo, sua origem, suas principais características e sua gênese, tendo em vista principalmente sua formação nos Estados Unidos da América do Norte, verificou-se que a forma de organização federal buscou uma nova maneira de organização espacial do poder, com áreas territoriais extensas, respeitando as diversidades locais. Para isso, estabeleceram-se alguns princípios organizativos tais como: Soberania e Autonomia; elo de ligação Constitucional com a criação de um novo Estado; repartição de rendas entre os entes federativos; sistema representativo no novo Estado com representação da população e dos entes federativos (Câmara e Senado); sistema de controle judicial superior para controle da constitucionalidade dos atos dos componentes da federação, procurando manter o equilíbrio federativo; rigidez constitucional e proibição de secessão.

O Estado brasileiro teve o federalismo implantado em 1889, com a transposição do modelo americano. Não obstante, ao verificarmos a história da formação do Estado brasileiro, antes de 1889, constatamos que sua trajetória, em termos de organização institucional do poder e sua formação sócio-política é peculiar. Observa-se que no Brasil, a presença de um processo de organização

inicialmente descentralizada nas Capitâneas Hereditárias, verdadeiros feudos instituídos pelo Estado Português. Também, os municípios, por meio das câmaras municipais mantiveram vasta autonomia legal, com atribuições executivas e judiciárias, e autonomia extra-legal, pela insuficiência da burocracia portuguesa em controlar o vasto território brasileiro. Num processo constante e progressivo, o Estado português vai retomando o controle do aparato administrativo, mesmo que a custo de troca de favores com o poder privado. Com a instalação da corte portuguesa no Brasil, em 1808, o processo de instalação do aparato estatal dá um salto qualitativo. Com a independência política, em 1822, inicia-se a história do Estado brasileiro. Durante o primeiro reinado – 1822/1831 – continua o processo de centralização política, com a Constituição de 1824 e, especialmente, com a Lei de Organização Municipal de 1828. Esse processo de centralização interrompe-se durante a Regência – 1831 /1841 – período no qual as assembleias provinciais adquirem grandes poderes, embora o presidente da província seja de nomeação do poder central. Importante marco desse processo é a elaboração do Código de Processo Penal, meio procedimental de manutenção do poder pela repressão, que atribui poderes policiais e judiciários aos agentes nomeados pelas câmaras municipais. Também a lei que altera a Constituição e marco relevante desse período. Numa reação conservadora, a regência extingue-se com a antecipação da maioria do Imperador, a partir desse momento inicia-se uma nova fase centralizadora, na qual importantes atos dão essa configuração, dentre eles: a lei de interpretação do Ato Adicional de 1834, e a reforma do Código de Processo Penal. A primeira, sob pretexto de interpretar acaba modificando seu teor. A Segunda, retirando do âmbito municipal a

autonomia de nomear os agentes policiais e judiciários das Câmaras e Províncias, buscando, pelo atrelamento dos funcionários ao seu predomínio.

Com o estrangulamento das atividades preponderantes durante a colônia e início do império – monocultura e pastoreio – e o surgimento de novas atividades, especialmente a lavoura cafeeira e o comércio se desenvolvendo, surgem novos segmentos sociais que aspiram o poder político. São essas forças reais de poder, que impulsionando outros descontentamentos irão fazer a república e instalar a federação no Brasil. A federação atende aos interesses regionais. Esses novos segmentos que não são hegemônicos, ainda, acham nessa fórmula a saída para suas aspirações. Disso resultarão os principais problemas da primeira república. O poder central fraco, dependente das oligarquias regionais representadas pelos governadores dos Estados-membros.

Esse processo interrompe-se com a Revolução de 1930, a partir da qual o processo de centralização do poder político inicia-se, embora não tenha sido esse o intento de seus defensores. A culminância desse processo dá-se a partir do Estado Novo, instituído com a Carta de 1937, Constituição que suspendeu a autonomia dos membros da federação, só recuperados em 1946. Durante os anos de 1946/64, com os ideais de democracia e direitos humanos houve um incremento do processo descentralização com novas atribuições aos entes federados. Esse processo foi interrompido em 1964, com um novo período de centralização do poder com a União podendo tudo: cassar prefeitos e governadores; nomear interventores e legislar sobre os mais variados assuntos.

Nossa história política é permeada de processos de centralização e descentralização do poder, mas com uma nítida tendência para concentrar os poderes na esfera da União.

Com a Constituição de 1988, instaura-se um novo ciclo em nossa história, é definido claramente em seu texto, um federalismo de três níveis: Municípios, Estados-membros e União. São discriminadas as competências legislativas e organizativas de cada nível.

Essa previsão constitucional não tem refletido em um federalismo no qual os entes componentes encontram-se em igualdade. Não raro é percebida a busca de recursos para os Municípios e para os Estados-membros junto à União. Essa, por sua vez, tem atribuído vários encargos aos demais entes, sem a correspondente ou suficiente fonte de recursos. Muitas ações têm sido desenvolvidas cooperativamente entre os entes, normalmente ações que extrapolam os interesses de um só deles, mas isso não é suficiente. Num país com a tradição e história do Brasil, ainda nesse início de século XIX, persistem os mandonismos dos donos das câmaras do período colonial, seja em nível municipal seja em nível estadual, razão pela qual, apesar de organizar-se a estrutura institucional do poder, os problemas continuarão.

A percepção da realidade constitucional brasileira leva a conclusão de que o modelo organizacional encontra-se centralizado, com fortes características de um Estado Unitário Descentralizado.

O processo de criação de entes regionais encarregados de desenvolver políticas além das fronteiras dos entes federativos oficiais poderá tornar-se um meio para acabar com as desigualdades econômicas dentro do mesmo país e evitando, assim, o confronto entre os entes federativos pelo investimento privado e a corrida ao Poder Central em busca de recursos, não raras vezes, de interesses das elites regionais.

O Estado Brasileiro terá uma longa discussão sobre seu futuro, mas pensar-se a sua forma de sua organização é o início desse futuro.

REFERÊNCIAS

ALAMILLO, Javier Ruiperez. Sobre la Naturaleza del Estado de las Autonomias. **Revista de Estudios Políticos**, n. 81. jul/set. 1993.

ALVES, José Carlos Moreira. **Direito Romano**. Rio de Janeiro: Forense, 1997. v. 1.

ANDERSON, Perry. **Passagens da Antigüidade ao Feudalismo**. Trad. De Beatriz Sidou. São Paulo: Editora Brasiliense, 1995.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral do Federalismo**. Belo Horizonte: FUMARC, 1982.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1988. v. 1.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. 4. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1993.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

_____. **Reflexões Política e Direito**. São Paulo. Malheiros, 1998.

_____. **Teoria do Estado**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

BONAVIDES, Paulo; AMARAL, Roberto. **Textos Políticos da História do Brasil.**

Brasília: Senado Federal, 1996. 9 v. , il. Disponível em:

<http://www.cebela.org.br/txtpolit/socio/fr_sumar>. Acesso em: 8 dez. 2000.

BONAVIDES, Paulo; AMARAL, Roberto. **Textos Políticos da História do Brasil.**

Brasília: Senado Federal, 1996. Disponível em:

<http://www.cebela.org.br/txtpolit/socio/vol3/C_150>. Acesso em: 8 dez. 2000.

CARDOSO, Ciro Flamarion S. **A Cidade-Estado Antiga.** 2. ed. São Paulo: Ática, 1987.

CAVALCANTI, Themistodes Brandão. **Introdução a Ciência Política.** 3. ed. Rio de Janeiro: Editora da FGVargas, 1978.

CHEVALIER, Jean-Jacques. **História do Pensamento Político: tomo1. Da Cidade-Estado ao apogeu do Estado-Nação monárquico.** Tradução de Roberto Cortes de Lacerda. Rio de Janeiro: Guanabara-Koogan, 1979.

CLÈME, Clémerson Merlin. **Temas de Direito Constitucional.** São Paulo: Editora Acadêmica, 1993.

CRETELLA JUNIOR, J. **Curso de Direito Romano: O Direito Romano e o Direito Civil Brasileiro.** 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

_____. **O Estado Federal.** São Paulo: Editora Ática, 1986.

DANTAS, Ivo. **Direito Constitucional e Instituições Políticas.** São Paulo Edição: Jalovi, 1986.

DIREITO, Carlos Alberto Menezes. O Federalismo. **Revista de informação legislativa**, Brasília. n. 64. out/dez. 1979.

FAORO, Raimundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**. Rio de Janeiro: Globo, 1989. v. 1 e 2.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Constituição e Governabilidade: Ensaio sobre a (in) governabilidade brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1995.

FERRERI, Janice Helena... et al. **Por Uma Nova Federação**. Coord. Celso Bastos. São Paulo: RT, 1995.

FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

FRANCO JR, Hilário. **A Idade Média: Nascimento do Ocidente**. 3. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

FUSTEL DE COULANGES, Numa Denis. **A Cidade Antiga: Estudo sobre o Culto, o Direito as Instituições da Grécia e de Roma**. Tradução de Jonas Camargo Leite e Eduardo Fonseca. 12. edição. São Paulo: Editora Tecnoprint, s/d.

HAMILTON, Alexander. **O Federalista, por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay**. Tradução de Heitor Almeida Herrera. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1984.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HORTA, Raul Machado. Tendências Atuais da Federação Brasileira. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**. n. 16.

JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO, São Paulo, 1999. Disponível em: <<http://www.uol.com.br/cgi-bin/bibliot/arquivo.cgi?html=fsp1999&banner=banners>>. Acesso em: 4 jan. 2001.

LASSALE, Ferdinand. **O Que é uma Constituição**. São Paulo: Global Editora, 1987.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: O Município e o Regime Representativo no Brasil**. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997.

MAGALHÃES, Coord. José Luiz Quadros de. **Pacto Federativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

MAQUIAVEL, Nicoló Di Bernardo Dei. **O Príncipe**. Tradução de Roberto Grassi. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Partição de Rendas Tributárias e Finanças Públicas. In: **Constituição de 1988: O Avanço do Retrocesso**. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora, 1988.

MOTA FILHO, Cândido. A Evolução do Controle da Constitucionalidade das leis no Brasil. **Revista Forense**, São Paulo, maio de 1941.

QUIRINO, Célia Galvão; MONTES, Maria Lúcia. **Constituições**. São Paulo: Editora Ática, 1986.

SILVA, Golbery do Couto e. **Conjuntura Política Nacional: O Poder Executivo & Geopolítica do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1981.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

SOARES, Orlando. A Vocação do Estado Unitário Brasileiro. **Revista da Informação Legislativa**, Brasília, abr/jun. 1988.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

WEBER, Max. **Economia y Sociada: Esbozo de Sociologia Comprensiva**. México: Fondo de Cultura Económica, 1984.

WEFFORT, Francisco C. **Os Clássicos da Política**. São Paulo: Editora Ática, 1989. 2 v.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Elementos para uma Crítica do Estado**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1990.

ANEXO

(Artigos da Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de Outubro de 1988)

“Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

- I – eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País;
- II – eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito até noventa dias antes do término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77 no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores;

III – posse do Prefeito e do Vice-Prefeito no dia 1.º de janeiro do ano subsequente ao da eleição;

IV – número de Vereadores proporcional à população do Município, observados os seguintes limites:

a) mínimo de nove e máximo de vinte e um nos Municípios de até um milhão de habitantes;

b) mínimo de trinta e três e máximo de quarenta e um nos Municípios de mais de um milhão e menos de cinco milhões de habitantes;

mínimo de quarenta e dois e máximo de cinquenta e cinco nos Municípios de mais de cinco milhões de habitantes;

V – remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura, para a subsequente, observado o que dispõem os arts. 150, II, 153, III, e 153, § 2.º, I;

VI – a remuneração dos Vereadores corresponderá a, no máximo, setenta e cinco por cento daquela estabelecida, em espécie, para os Deputados Estaduais, ressalvado o que dispõe o art. 37, XI;

VII – o total da despesa com a remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de cinco por cento da receita do Município;

VIII – inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município;

IX – proibições e incompatibilidades, no exercício da vereança, similares, no que couber, ao disposto nesta Constituição para os membros do Congresso Nacional e na Constituição do respectivo Estado para os membros da Assembléia Legislativa;

X – julgamento do Prefeito perante o Tribunal de Justiça;

XI – organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal; XII – cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

XIII – iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;

XIV – perda do mandato do Prefeito, nos termos do art. 28, parágrafo único.”

“Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I – propriedade predial e territorial urbana;

II – transmissão inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição; III – serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

§ 1.º O imposto previsto no inciso I poderá ser progressivo, nos termos de lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade.

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

- I – o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;
- II – cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados;
- III – cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de

veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV – vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

[...]

Art. 159. A União entregará:

I – do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e sete por cento na seguinte forma: [...]

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

[...]

§ 3.º Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.”

Art. 30. Compete aos Municípios: [...]

IV – criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual;

V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.