

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

CARACTERÍSTICAS DO FEDERALISMO NO BRASIL

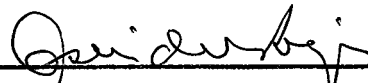
DISSERTAÇÃO SUBMETIDA À UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PARA A OBTENÇÃO DE GRAU DE MESTRE EM CIÊNCIAS HUMANAS - ESPE
CIALIDADE DIREITO.

JOÃO JOSÉ HABERBECK FAGUNDES

FEVEREIRO - 1978

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de

Mestre em Ciências Humanas - Especialidade Direito e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação.

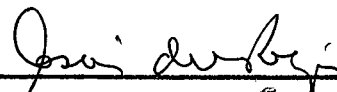


Prof. Osni de Medeiros Régis
Orientador

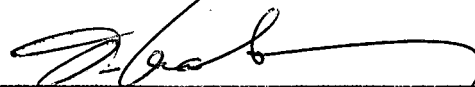


Prof. Paulo Henrique Blasi
Coordenador do Curso

Apresentada perante a banca examinadora composta dos Professores:



Osni de Medeiros Régis



Osvaldo Ferreira de Melo

Clóvis de Souto Goulart

Ao meu filho Maurício,
à minha mãe e à memória
de meu pai.

S U M Á R I O

PÁGINA DE RESUMO	6
ABSTRACT	7
INTRODUÇÃO	8
1. O PAPEL DO ESTADO NA SOCIEDADE ATUAL	11
1.1 GENERALIDADES	11
1.2 A SOCIEDADE	13
1.3 O ESTADO	18
2. ORIGEM E EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO POLÍTICO BRASILEIRO	28
2.1 BRASIL-COLÔNIA	
2.1.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES	28
2.1.2 CAPITANIAS HEREDITÁRIAS E GOVERNO-GERAL	29
2.1.3 A VINDA DA FAMÍLIA REAL (1808)	36
2.2 O IMPÉRIO DO BRASIL	38
2.2.1 A CONSTITUIÇÃO DE 1824	40
2.2.2 O PODER MODERADOR	41
2.2.3 O ATO ADICIONAL	43
2.3 A EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO E A PROCLAMAÇÃO DA REPÚBLI CA	44
2.3.1 O PENSAMENTO FEDERALISTA	44
2.3.2 O MANIFESTO REPUBLICANO	45
2.3.3 A REPÚBLICA	51
2.3.4 RUI BARBOSA E A NOVA CONSTITUIÇÃO	51
2.3.5 CONSTITUIÇÃO DE 1891	55
2.3.6 CONSTITUIÇÃO DE 1934	57
2.3.7 CONSTITUIÇÃO DE 1937	59
2.3.8 CONSTITUIÇÃO DE 1946	61
2.3.9 A CONSTITUIÇÃO DE 1967 E A EMENDA CONSTITUCIO NAL DE 17 DE OUTUBRO DE 1969	61
3. ESTADOS UNITÁRIOS E ESTADOS FEDERAIS	64
3.1 ESTADOS UNITÁRIOS	64
3.1.1 CONCEITO	64
3.1.2 TIPOS DE ESTADOS UNITÁRIOS	66
3.1.3 ESTADOS UNITÁRIOS SIMPLES	67
3.1.4 DESCONCENTRAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO	68
3.1.5 ESTADOS UNITÁRIOS COMPLEXOS	70
3.1.6 PERSPECTIVAS FUTURAS DO ESTADO UNITÁRIO	72

3.2 ESTADOS FEDERAIS	73
3.2.1 ORIGENS DO FEDERALISMO	73
3.2.2 CONCEITO DE ESTADO FEDERAL	75
3.2.3 DEFINIÇÃO	78
3.2.4 A SOBERANIA E OS ESTADOS-MEMBROS	80
3.2.5 A ESTRUTURA JURÍDICA E A REPARTIÇÃO DE COMPE TÊNCIAS	82
4. AS CARACTERÍSTICAS DO NOVO FEDERALISMO NO BRASIL E A FE DERAÇÃO ATUAL	97
4.1 ORIGENS E EVOLUÇÃO	97
4.2 RELAÇÕES ENTRE A UNIÃO E OS ESTADOS-MEMBROS NA PRI MEIRA REPÚBLICA	105
4.2.1 A REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1926	109
4.2.2 A INTERVENÇÃO FEDERAL E A ESTRUTURA POLÍTICA..	110
4.3 A SEGUNDA REPÚBLICA	111
4.3.1 O FEDERALISMO DE 1934	112
4.3.2 O PERÍODO DE 1937 a 1946	115
4.3.3 CARACTERÍSTICAS DA NOVA CONSTITUIÇÃO	117
4.3.4 INTERVENÇÃO FEDERAL DURANTE A CONSTITUIÇÃO DE 1946	121
4.3.5 A CONSTITUIÇÃO ATUAL	123
4.3.6 SEGURANÇA NACIONAL	124
4.3.7 O IMPERATIVO DO DESENVOLVIMENTO	126
4.3.8 DESENVOLVIMENTO E AUTORITARISMO	129
4.3.9 O FEDERALISMO ATUAL FACE AO FEDERALISMO CLÁS SICO	132
4.3.10 OPÇÕES PARA O FEDERALISMO BRASILEIRO	135
4.3.11 PERSPECTIVAS FUTURAS DO FEDERALISMO BRASILEI RO	140
CONCLUSÃO	143
BIBLIOGRAFIA	145

R E S U M O

O presente trabalho tem por objetivo analisar o tipo de federalismo existente no Brasil e que, no momento, se convencionou chamar de federalismo "cooperativo".

Estudou-se a evolução política do País, desde quando Colônia portuguesa, com um sistema unitário de Governo análogo ao da Metrópole, até a situação atual, em que vigora um regime federativo estabelecido com a proclamação da República.

Este sistema, inspirado no modelo norte-americano, passou por diversas transformações até atingir o estágio atual, em que se observa uma crescente concentração de poderes da União, principalmente através da expansão dos seus órgãos executivos, e a conseqüente diminuição dos poderes remanescentes dos Estados. A justificativa para a atual mudança, a par dos fenômenos mundiais que deram origem, em toda parte, ao "novo federalismo", são, na realidade brasileira, a busca do desenvolvimento nacional - necessidade inadiável - e o estabelecimento da doutrina da Segurança Nacional, como defesa contra a infiltração no País de doutrinas estranhas e contrárias à ordem estabelecida.

Como vem acontecendo na Sociedade Internacional, em geral, também se nota um incremento no autoritarismo político e na adoção pelo Estado de procedimentos da alta Administração - da mesma forma que nas grandes empresas - em busca de uma maior funcionalidade para alcançar os objetivos nacionais; mas, em contrapartida, tal procedimento acarreta uma diminuição das prerrogativas democráticas. No entanto, por configurar uma situação excepcional, espera-se que a curto ou médio prazo seja possível assegurar a paz política com o restabelecimento da democracia plena.

A B S T R A C T

When we decided to write this essay, we had one goal in mind: the analysis of the kind of federalism which exists in Brazil at present, the type of federalism that is now being conventionally qualified as "cooperative".

We have studied the political evolution of the country, far back from its days as a Portuguese colony subjected to a unitary government system - exactly like the one they had in Portugal - up to its present situation, with its federative regime established as a result of the proclamation of the Republic.

This system, inspired in the American model, has gone through a series of changes in order to reach its present condition, in which we observe a growing concentration of the Union powers. These powers have been exercised mainly by the expansion of the Union's executive agencies and by the resulting decrease of the various state governments' remaining powers. This present changing situation has been justified both by the international phenomena which have given birth to a "new federalism" everywhere in the world, and by the Brazilian reality, with its urge for national development - now a pressing necessity. Together with those two factors, there is also the establishment of a National Security doctrine, as an able weapon against the infiltration of the alien doctrines which are considered as opposed and contrary to the established order.

As it has been generally occurring all over the world, we also notice an increase in political authoritarianism and in the decision, by the State, to follow high administration procedures - like the ones followed by the major commercial and industrial enterprises - in order to reach an ever improving functionality that will lead to the accomplishment of the national objectives. Such a process, however, has resulted in a decrease of the democratic prerogatives. Nevertheless, because of the fact that we are going through an exceptional situation, we hope that a short or medium term it will be possible to assure political peace and to re-establish full democracy in the country.

I N T R O D U Ç Ã O

A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, afirma que o Brasil é uma "República Federativa".

Como o federalismo, da mesma forma que as outras instituições políticas, não fica imobilizado numa forma imutável, mas, ao contrário, modifica-se constantemente ao sabor da evolução da sociedade mesma, o objeto do presente trabalho é examinar esta evolução no Brasil.

Introduzido pela Constituição da República, de 1891, o federalismo passou por todas as crises políticas que abalaram o país e sofre também, como não podia deixar de ser, as conseqüências das modificações havidas nas instituições políticas do mundo, notadamente no Ocidente.

Começamos por examinar, em rápidas pinceladas, e, baseados em alguns dos grandes cientistas políticos, filósofos e administradores atuais, o panorama geral da sociedade de hoje, com suas velozes e drásticas transformações, principalmente no que se refere ao aspecto social, político e econômico. Isto porque não se pode - como é sabido - estudar uma instituição num determinado país sem examinar as transformações que ocorrem na Sociedade em geral. Porque a sociedade cada vez mais se apresenta

como um "todo", composto de fatos sociais que se encadeiam e que não são peculiares nem propriedade de um Estado isolado. Em que pesem as peculiaridades locais, os fenômenos sociais se influenciam entre si numa forma que se torna determinante na produção do resultado final, ainda mais nos dias de hoje.

Em seguida, passamos ao estudo das origens políticas do Brasil, desde o tempo de simples Colônia portuguesa, para verificar se realmente aqui existiu a tão falada "tradição federativa". Concluimos pela negativa, uma vez que a Colônia possuía a mesma organização política da Metrópole, ou seja: a de um estado unitário, forma de estado, aliás, peculiar à época. A relativa autonomia que gozavam as Capitânicas Hereditárias, por alguns interpretada como "manifestação federalista" era, contudo, apenas o resultado do abandono a que estavam relegadas, face à distância e à dificuldade de comunicação com o Reino. Por isso, impossibilitadas de comunicar-se com Portugal, por vezes resolviam seus problemas por si próprias. Mas não deixavam de comunicar ao Reino, quando possível, as suas ações e de procurar aprovação para as mais importantes.

Após a Independência e estabelecido o Império, adotou-se o sistema unitário, baseado no modelo inglês. Tal sistema funcionou bem, nas condições da época, e inclusive trouxe prosperidade e relativa paz.

Proclamada a República, a mudança nas instituições levou igualmente à substituição do regime unitário pela experiência federalista, importada dos Estados Unidos juntamente com o presidencialismo. Isto pela influência de uma elite intelectual impressionada com as novas idéias e pelo exemplo do florescente país norte-americano.

Após passar por altos e baixos, o federalismo brasileiro encontra-se agora no estágio que os autores denominam federalismo "cooperativo". Este se caracteriza pela proeminência dos poderes da União, mormente do Executivo, bem como pela redução dos poderes remanescentes reservados aos Estados. Outras características são o aparecimento das chamadas Superintendências Regionais, criadas para beneficiar regiões menos desenvolvidas e a adoção pelo Estado de muitos métodos de administração de empresas, com o abandono de certos princípios políticos, em busca de

uma maior funcionalidade. Erigiram-se também em objetivos primordiais o desenvolvimento e a política de segurança nacional, o primeiro com o objetivo de assegurar o desenvolvimento econômico do país, bem como a sua modernização; e o segundo, com o propósito de defender o regime contra ideologias contrárias aos interesses e às tradições do país, como o comunismo.

De permeio, com o objetivo de melhor compreender e talvez justificar o regime vigente, além de demonstrar opções de sistemas que possam ser aproveitados para a melhoria do mesmo - principal objetivo prático do presente trabalho - analisamos a organização e funcionamento de estados unitários e, especialmente, de diversos regimes federais.

Esperamos, principalmente, ter analisado de forma suficiente a evolução do federalismo no Brasil e também as características com que se apresenta no momento.

As dificuldades encontradas para a elaboração do trabalho prenderam-se, sobretudo, à dificuldade na aquisição ou obtenção de livros sobre o assunto, principalmente antigos. Diversos deles conseguimos na Biblioteca do Curso de Pós-graduação, do Curso de Direito, na Biblioteca Central da UFSC e na do Tribunal de Justiça do Estado. E, principalmente, na Biblioteca da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, em São Paulo, onde fomos muito bem recebidos em todas as oportunidades em que lá estivemos, e onde conseguimos consultar vários volumes e tirar cópias "xerox" de outros. Adiante-se, finalmente, que a bibliografia atual sobre o assunto, no Brasil, não nos parece suficiente, comparada com a de outros países, consistindo, na maior parte, de artigos de revistas especializadas, aos quais, no entanto, não negamos o grande valor, já que, em diversos capítulos, neles nos baseamos.

1. O PAPEL DO ESTADO NA SOCIEDADE ATUAL

1.1 GENERALIDADES

A filosofia essencialmente individualista e liberal foi inaugurada pelos filósofos dos séculos XVII e XVIII, como reação ao domínio opressivo dos executivos monárquicos. Oficializou-se com as Revoluções Americana e Francesa, e a partir de então propagou-se como expressão dos mais elevados ideais políticos, influenciando inclusive a economia através das doutrinas do "laisser faire".

Provada a falência de tais teorias pela pressão das necessidades sociais do proletariado concentrado nas cidades, em virtude da revolução industrial iniciada na Inglaterra, e face à imperiosidade de resolver os problemas surgidos, passa-se a adotar a social-democracia em substituição à liberal.

O individualismo burguês-capitalista havia atingido tal pujança em riqueza e poder, à custa da opressão dos operários, que o governo finalmente resolve, premido pelas reivindicações das massas, intervir em favor destas, restringindo as liberdades e privilégios de uma minoria em favor dos legítimos direitos da maioria desfavorecida. É a intervenção estatal que marca o início do cerceamento inevitável da liberdade (entendida como

exacerbação do individualismo) em proveito da maior igualdade. O fenômeno citado, daquela época em diante, não mais sofre interrupção, já agora inspirado por outros fatores marcantes da civilização contemporânea, especialmente a partir do surgimento do neo-capitalismo, que dá início ao que se denomina "sociedade de consumo", dominada pelas grandes empresas capitalistas.

Claro, informados pela comunicação instantânea dos progressos das demais sociedades, os homens cada vez mais procuram o acesso aos bens de consumo, à assistência pública, à instrução, aos meios de transporte, comunicação e energia. Em virtude disso, pela necessidade de prover o bem-estar das populações e para realizar atividades antes levadas a efeito pelos próprios particulares, o Estado começa a desenvolver uma atividade em todos os campos jamais imaginada pelos antigos liberais e a intervenção estatal atinge praticamente a totalidade da vida humana.

Em consequência dos fatos apontados e para agir com maior eficiência e rapidez, o poder torna-se mais centralizado e autoritário, fazendo com que surja, nas Federações, a preocupação com o destino dos Estados-membros. Na estrutura do governo, o Executivo (poder encarregado de executar as atividades práticas que lhe reclama a sociedade moderna, numa palavra: administrar) ameaça com a sua expansão sobrepujar e subjugar os demais poderes, comprometendo o equilíbrio e a separação consagrados como "garantia da liberdade" por LOCKE e MONTESQUIEU.

Outrossim, países antes pobres e subdesenvolvidos resolvem livrar-se do estigma da miséria adotando planejamentos globais, definidos e patrocinados pelos executivos federais, a fim de orientar as ações e assegurar a sua efetivação, através da centralização dos órgãos decisórios. Deixam pouco a cargo dos particulares ou dos Estados-membros, desprezando a sua capacidade de execução e adotando uma atitude paternalística que alguns querem identificar com os procedimentos adotados pelos Estados Unitários, esquecidos de que estes, também comprometidos com o processo de funcionalidade a todo custo, apelam para uma orientação oposta, ou seja, a descentralização nas atividades de execução, reservando somente aos poderes centrais a orientação e a supervisão.

1.2 A SOCIEDADE

Nos dias atuais a sociedade se caracteriza por uma tal revisão de valores, praticamente em todos os campos, que nos limitaremos a assinalar os que estão mais ligados ao presente trabalho, pois analisá-los todos, além de exceder o campo político-jurídico e exigir o concurso de outros especialistas, não poderia, por certo, ficar adstrito a um ou alguns livros somente.

O professor BOULDING¹ aponta como causas das profundas transformações nas estruturas sociais, políticas e econômicas do mundo atual, as seguintes:

- "1ª - o movimento trabalhista verificado desde o meado do século passado;
- 2ª - o aumento do poder político das populações rurais e a organização da agricultura;
- 3ª - a influência das organizações sindicais e proletárias na vida política;
- 4ª - o desenvolvimento da grande empresa;
- 5ª - o aumento dos poderes governamentais".

E prossegue o citado autor:

"No entanto... são observações que se ajustam ao caso particular dos Estados Unidos ... Como diz BARKER, a história da humanidade se contava por séculos, hoje ela se conta por dezenas de anos. O mundo antigo, a idade-média correspondem a longos períodos no tempo, a história contemporânea em menos de um século modificou a face do mundo²".

Ainda sobre a sociedade em que vivemos e que nos reserva a todo momento surpresas tanto agradáveis como desagradáveis, acrescenta THEMÍSTOCLES CAVALCANTI³ o comentário seguinte:

"Para GERCHARD RITTER, as causas dessas transformações no mundo ocidental devem ser atribuídas às mudanças da estrutura social e econômica verificadas nos séculos XIX e XX. A sociedade industrial, com as suas massas humanas unidas por laços muito íntimos de dependência, de interesses comuns, substituiu a velha civilização burguesa, individualista, ensimesmada, com seus problemas particulares, uma vida calma, vivendo em uma atmosfera de segu

¹Citado por CAVALCANTI, Themístocles Brandão. Teoria do Estado. Rio, 1969, p. 8.

²Ibid., p. 8 - 9.

³Ibid., p. 11.

rança, em uma sociedade bem estratificada, de classes nitidamente diferenciadas, sem as perturbações dos métodos de propaganda, da influência de uma imprensa variada, insistente e multiforme, sem sofrer as pressões das agências fiscais e dos modernos métodos de coação usados pelo estado, para exercer a sua política. Tudo isso foi modificado por um crescente nivelamento social, agindo sobre um sistema político, impreciso em sua estrutura, sofrendo as pressões do poder econômico, do poder militar, funcionando dentro de um mecanismo complicado, onde se debatem organizações que aspiram ao poder. É o que RITTER chama de democracia tetal e o que chamaríamos democracia organizada, em oposição à democracia liberal, onde existia a preocupação de assegurar uma perfeita autonomia da vontade de cada um".

No mesmo sentido, comentando as peculiaridades de uma era que até certo ponto nos atemoriza pelo seu caráter avassalador, drástico e com um forte conteúdo de despersonalização, ameaçando ofuscar completamente o individualismo e a capacidade de contestação, vemos:

"Nossa época é essencialmente uma época de transição. Se, por um lado, a mudança é um aspecto normal da sociedade a todo o momento, também, em certo sentido, sempre houve transição; por outro, somente o mundo moderno está assistindo a uma emergência de um tipo de sociedade radicalmente distinto de todos aqueles que o precederam, de todas as formas históricas anteriores, e num ritmo de transformação cuja rapidez já não se mede - como no passado - por séculos, mas por anos, e é tal que os homens devem vivê-lo dramaticamente e ajustar-se a ele como a um processo habitual. Essa mudança tem outras características inusitadas na história da espécie: abarca todas as regiões do planeta, todos os grupos sociais e todos os indivíduos... Trata-se de uma mudança - deve-se insistir - que aborda todos os aspectos da vida humana: organização econômica, estratificação social, família, moral, costumes, organização política. Seu impacto implica ainda - e isto é de importância essencial - mudanças substanciais nas formas de pensar, de sentir e de comportamento; isto é, implica uma profunda transformação na estrutura da personalidade".⁴

Numa análise profunda do nosso tempo, e demonstrando a preocupação com o destino da humanidade que sempre ca

⁴GERMANI, Gino. Política e Sociedade numa época de transição. Mestre Jou. São Paulo, 1973, p. 77 e 78.

racterizou a sua obra, escreve o grande ARNOLD TOYNBEE⁵:

"É sempre difícil prever o futuro. A situação da sociedade, posteriormente a 1914, era inesperada e imprevisível por meus pais e, portanto, por mim também. Esperávamos que a tendência dominante no mundo ocidental desde antes do século XVII persistisse e inclusive se impusesse às áreas não-ocidentais. Esperávamos que a vida se tornasse mais racional, mais humana e democrática e que lentamente, embora de forma decidida, a democracia política levasse a uma maior justiça social. Esperávamos também que o progresso da ciência e da tecnologia tornasse a humanidade mais rica e que essa crescente riqueza passasse a atingir uma maioria da população. Esperávamos que tudo isso ocorresse de modo pacífico. Pensávamos, de fato, que o caminho a ser percorrido pela humanidade fosse o de um paraíso terrestre e que a nossa aproximação da meta estava predestinada pela necessidade histórica. (Note-se que ao crer na inevitabilidade do progresso em direção àquilo que nos parecia desejável estávamos sendo marxistas sem saber disso.) O aumento da riqueza material que visávamos foi atingido, inclusive de forma mais rápida e mais abundante do que havíamos imaginado. Houve também uma tendência a maior justiça social quanto à distribuição da riqueza, embora, por outro lado, uma minoria nos países ricos bem como uma maioria nos países pobres tenham-se tornado crescentemente mais pobres. O que não previmos foi a grande regressão moral no relacionamento humano. Em 1700 o Ocidente era muito mais humano do que havia sido em 1600. O homem já não cortava mais a cabeça de seu semelhante ou o queimava na fogueira por motivos religiosos ou políticos. No entanto, em 1971 o mundo encontra-se muito menos humano que em 1913. E temos que admitir a possibilidade de que o mundo torne-se ainda mais desumano ao atingirmos o final do século".

No ressurgimento do materialismo e da violência como norma de ação na sociedade atual, causada, entre outros motivos, pelo enfraquecimento dos padrões de conduta e pelo aumento das populações, os cidadãos têm sua opinião dividida entre duas opções: ou a autoridade forte, ou a anarquia geral. Acrescente-se que, no encadeamento de causas e efeitos, o enfraquecimento dos valores morais se deve à incompatibilidade entre o ritmo agitado da vida moderna e à falta de oportunidade para trans

5

TOYNBEE, Arnold. A sociedade do futuro. Zahar Editores. Rio de Janeiro, 1974, p. 118 e 119.

missão às gerações futuras dos ditos valores. Com o enfraquecimento dos vínculos familiares não se processa a educação básica do indivíduo dentro dos padrões de moral estabelecidos, isto porque, no clima de agitação da vida moderna, poucas oportunidades têm as famílias para se reunirem e transmitirem ensinamentos básicos aos seus filhos e discutirem juntos problemas comuns, principalmente morais, como acontecia nas gerações passadas.

Realmente,

"Voltamos a uma era de intolerância, animosidade, intranquilidade e violência tanto em termos nacionais como nas relações internacionais. Essa crescente anarquia social me parece incompatível com as demandas da tecnologia, visto que a mesma exige um crescente domínio da vida, um maior grau de ordem e regularidade. A tensão criada pelas exigências tecnológicas em contraste com o temperamento da humanidade vem atualmente se agudizando. Isso é compreensível (e já discuti algumas razões porque o é). No entanto, não creio que essa tensão possa durar muito sem encontrar uma solução e as formas alternativas possíveis me parecem ser todas drásticas. O problema na prática consiste em verificar até que ponto qualquer forma de governo representativo pode sobreviver numa era de tão rápidas transformações revolucionárias ou mesmo em qualquer época de mudanças súbitas. O governo representativo, mesmo num esquema limitado do tipo oligárquico, em que apenas uma pequena parte da comunidade controla os assuntos, é pouco flexível e ineficiente. Um governo representativo só pode funcionar bem quando há uma margem para rebuscos e erros. Períodos instáveis favorecem o surgimento de ditaduras. Os seres humanos não se acomodam facilmente a governos ditatoriais mas, no entanto, por vezes resignam-se a isso como sendo um mal menor que a anarquia... será que o mundo que nos cerca na atualidade será capaz de se preservar da autodestruição sem ter que pagar o preço, embora temporariamente, de submeter-se a um regime ditatorial?"⁶.

A sobrevivência da liberdade e dos direitos individuais, que por largo tempo constituíram-se em elementos indispensáveis a um governo com uma verdadeira justificativa social e jurídica, parecem ameaçados na sociedade moderna. O objetivo de assegurar a prosperidade material parece superar quaisquer

6

Ibid. pg. 119 - 120.

discussões democráticas, uma vez que tais discussões demandam um tempo que a rapidez exigida para as decisões atuais não pode desperdiçar. Até para assegurar a ordem interna, uma das tarefas mais antigas da sociedade política, em virtude do desprezo dos valores morais, a autoridade estabelecida é obrigada a tornar-se, via de consequência, cada vez mais autoritária. Estabelecendo a relação entre liberdade-prosperidade econômica na sociedade atual, HERBERT MARCUSE é de opinião de que a liberdade perde o sentido que possuía nas sociedades menos abastadas de outrora.

Segundo ele:⁷

"As liberdades que pertencem a um estado de mais baixa produtividade perdem seu conteúdo anterior desde que a liberdade da necessidade, substância concreta de toda liberdade, se torne uma possibilidade real. Independência de pensamento, autonomia e direito à oposição política estão perdendo sua função crítica básica numa sociedade que parece cada vez mais capaz de atender às necessidades dos indivíduos através da forma pela qual é organizada. Tal sociedade pode, justificadamente, exigir a aceitação dos seus princípios e instituições e reduzir a oposição à discussão e promoção de diretrizes alternativas "dentro" do "status quo". A esse respeito, parece fazer pouca diferença o ser a crescente satisfação das necessidades conseguida por um sistema totalitário ou não-totalitário. Nas condições de um padrão de vida crescente, o não-conformismo com o próprio sistema parece socialmente inútil, principalmente quando acarreta desvantagens econômicas e políticas tangíveis e ameaça o funcionamento suave do todo. Atualmente, o poder político se afirma através dos seus poderes sobre o processo mecânico e sobre a organização técnica do aparato. O governo de sociedades industriais desenvolvidas só se pode manter e garantir quando mobiliza, organiza e explora com êxito a produtividade técnica, científica e mecânica à disposição da sociedade industrial. E esta produtividade mobiliza a sociedade em seu todo, acima e além de quaisquer interesses individuais ou grupais".

O ceticismo do escritor por vezes chega a chocar-nos, ainda mais quando diz claramente que o indivíduo pode chegar a abdicar de sua liberdade individual em função do bem-estar

7

MARCUSE, Herbert. A Ideologia da Sociedade Industrial. Zahar Editores. Rio de Janeiro, 1973, pg. 23 - 25.

econômico da sociedade avançada. Contudo, na falta de valores espirituais ou morais em que se apegar, realmente os indivíduos parecem contentar-se simplesmente com a satisfação material. Esta, infelizmente, é a situação do momento. Mas como a abundância total somente será conseguida - se for - num futuro ainda não previsível, o descontentamento das classes menos favorecidas terá fatalmente efeito sobre a estrutura da autoridade. Exemplo disso são os movimentos contestatórios que se observam mesmo nos Estados considerados ricos. Nos pobres ou em vias de desenvolvimento, as implicações políticas são ainda mais determinantes do fortalecimento da autoridade. Esclareça-se ainda - como prova de que a abundância por si só não basta ao homem - que os elementos que fazem parte, hoje, dos movimentos contestatórios, não se tratam de pessoas pobres ou oriundas de famílias necessitadas, mas, sim, de filhos de famílias abastadas, na maior parte das vezes portadores de diplomas universitários e até professores. Os marginais foram substituídos pelos marginais políticos.

1.3 O ESTADO

A crise do momento, traduzida, por um lado, na busca do prazer e da satisfação material na sociedade de abundância e de consumo dos países desenvolvidos; e, de outro lado, por um dramático esforço para superar o subdesenvolvimento, nas nações pobres ou em vias de se desenvolver, obriga o Estado a tornar-se mais forte através dos seus órgãos executivos, a fim de obter eficiência e funcionalidade para alcançar seus fins. Para tanto, passa a adotar métodos da alta Administração, comprovadamente eficientes, apesar de pouco democráticos.

Sobre a evolução da administração dos governos, em tal sentido, leia-se em PETER F. DRUCKER⁸:

"Certamente o governo nunca foi mais proeminente do que hoje. O governo mais despótico de 1900 não teria ousado syndicar a vida particular de seus cidadãos como os fiscais do imposto de renda fazem agora como questão de rotina na mais livre das sociedades. Até mesmo a polícia secreta do

⁸DRUCKER, Peter F. Uma era de descontinuidade. Zahar Editores. Rio, 1974, pg. 242.

czar não levava a cabo as investigações de segurança que são agora admitidas. Nem poderia um burocrata de 1900 ter imaginado os questionários que os governos atuais esperam que as empresas, as universidades ou os cidadãos preencham com uma quantidade cada vez maior de números e de pormenores. Ao mesmo tempo, o governo tornou-se em toda parte o maior empregador... O desapontamento com o governo ultrapassa as fronteiras nacionais e as linhas ideológicas. Prevalece tanto nas sociedades comunistas quanto nas democráticas, é tão comum nos países brancos quanto nos não-brancos. Este desapontamento pode certamente ser a descontinuidade mais profunda do mundo de hoje. Caracteriza uma mudança marcante das inclinações e atitudes desta geração em relação às que a antecederam".

E, no que se refere à mudança verificada, prossegue:

"O que explica a desilusão com o governo? Esperamos milagres - e isso sempre provoca a desilusão. O governo, pelo que se acreditava generalizadamente (se bem que apenas inconscientemente), produziria muitas coisas não incorrendo em custo algum. O custo era considerado uma função de quem fazia alguma coisa, e não daquilo que estivesse sendo tentado"⁹.

Depois - não fosse DRUCKER professor de administração de empresas na Universidade de Nova York - passa a defender a aplicação ao Estado dos princípios administrativos e não se pode negar que o Estado moderno se assemelha cada vez mais a uma grande empresa, cujos procedimentos adota, em nome da funcionalidade. Assim, conforme o mesmo autor:

"Atualmente há boas razões pelas quais os soldados, os servidores civis e os administradores dos hospitais buscam na administração de empresas conceitos, princípios e práticas. Porque a empresa, nestes últimos trinta anos, teve de enfrentar, em escala muito mais reduzida, o problema com que se defronta agora o mundo moderno: a incompatibilidade entre o "governo" e a "execução". A administração de empresas aprendeu que ambos devem estar separados e que o órgão superior, que toma as decisões, precisa desligar-se da "execução". Caso contrário, ele não toma decisões, e a "execução" também acaba não sendo possível. Na empresa isso se denomina "descentralização". O termo é ambíguo.

⁹ Ibid. pg. 244.

Implica um enfraquecimento do órgão central, a administração superior de uma empresa. O objetivo da descentralização como princípio da estrutura e da ordem constitucional é, todavia, fortalecer o centro, a administração superior de uma empresa, tornando-a capaz de levar a cabo a tarefa central, da administração superior. O objetivo é possibilitar à administração superior a concentração na decisão e na direção, passando a "execução" para as administrações operacionais, cada qual com seus próprios objetivos e com sua própria missão, e com sua própria esfera de ação e autonomia. Se esta lição fosse aplicada ao governo, as outras instituições da sociedade passariam a ser então, acertadamente, "agentes". A "descentralização" aplicada ao governo não seria só uma outra forma de "federalismo" no qual o governo local, e não o central, se desincumbe das tarefas "executivas". Seria, antes, uma política sistemática de utilização das outras instituições, das instituições não governamentais da sociedade de organização, para a verdadeira "execução", isto é, para o desempenho, para as operações, para as atividades. Essa política poderia ser reconhecida como "reprivatização". As tarefas que eram atribuídas ao governo no século passado porque a instituição privada original da sociedade, a família, não podia realizá-las seriam confiadas às novas instituições não governamentais que emergiram e se desenvolveram nestes últimos sessenta ou setenta anos¹⁰.

Mais adiante em nosso trabalho, voltaremos a analisar a admissão pelo Estado - tanto federal como unitário - de métodos empresariais, talvez num modelo que venha a ser o da sociedade pós industrial, que, no entanto, configura uma possibilidade praticamente impossível de ser examinada do ponto de vista científico, e pertence ao campo das suposições ou das utopias.

Mas não deixa de ser interessante, para melhor compreendermos o que seria o eventual Estado-empresa, analisar as indiscutíveis relações da organização política da sociedade com a empresa privada, bem como as igualmente indiscutíveis vantagens que a empresa privada apresenta, em termos de funcionalidade, uma vez que:

"O que torna a empresa particularmente adequada à

10

Ibid. p. 265 - 266.

reprivatização é o fato de ela ser predominantemente um órgão inovador; de todas as instituições sociais, é a única criada com o propósito expresso de encetar e administrar a mudança. Todas as outras instituições foram originariamente criadas com o fito de evitar ou pelo menos retardar a mudança. Tornam-se inovadoras apenas por necessidade e relutando muitíssimo. A empresa, especificamente, tem duas vantagens no ponto em que o governo apresenta grandes fraquezas. A empresa pode abandonar uma atividade; na verdade, é obrigada a fazê-lo se opera num mercado - e, mais ainda, se depende de um mercado para a obtenção de capital. Há um limite além do qual mesmo o mais teimoso homem de empresa não pode argumentar contra a prova do mercado, não importa sua própria riqueza. Até mesmo Henry Ford teve de deixar de lado o Modelo T quando ele não pôde mais ser vendido. Até seu neto foi obrigado a deixar de produzir o Edsel. E, como se isso não bastasse: de todas as nossas instituições, a empresa é a única que a sociedade permitirá que desapareça. É preciso que haja uma grande catástrofe, uma guerra ou uma grande revolução, a fim de que seja possível que uma universidade ou um hospital desapareça, não importa quão supérfluos e improdutivos eles já sejam. Várias vezes, por exemplo, a Igreja Católica dos Estados Unidos tenta fechar hospitais que não tem mais utilidade. Em quase todos os casos, uma tempestade de nostalgia da comunidade força o bispo supostamente absoluto a voltar atrás em sua decisão... Os russos passaram pela mesma experiência quando tentaram, no fim da década de quarenta, consolidar várias universidades provinciais. Até Stalin foi forçado a desistir e suspender sua ordem. Mas quando a mais conhecida fabricante de aviões dos Estados Unidos, a Douglass Company, que projetou e fabricou o DC-3 teve dificuldades em 1967, nem o público nem o Governo americano vieram em seu auxílio. Se uma concorrente não tivesse comprado a empresa e a introduzido em suas operações, teríamos aceito o desaparecimento da Douglass - pesadamente, não há dúvida, e com uma boa dose de retórica nostálgica, mas também com a seguinte impressão: "Afinal de contas, a culpa foi dela." Precisamente porque pode ter lucro a empresa, "é obrigada" a correr o risco de perda"11.

Essa diferença apontada entre as empresas e as instituições públicas ou com fins beneméritos se explica pela própria mentalidade do povo. Nas primeiras normalmente se encon

11 Ibid., p. 268 - 270.

tram pessoas bem sucedidas na vida, que despertam o sentimento de inveja dos que não têm igual sorte e, também, porque muitas vezes os seus lucros provêm da exploração dos consumidores. Ainda mais, muitas vezes não costumam - notadamente as maiores e mais poderosas - levar em conta os problemas ou necessidades de seus operários, despedindo-os quando lhes convém. Quanto às segundas, principalmente quando públicas, os cidadãos as consideram também como suas, preocupando-se com seu destino e lamentando o seu desaparecimento como uma lacuna que temem não poder preencher.

Na mesma linha de pensamento, assinalando a crescente interdependência Estado-empresa como uma das características da sociedade atual, temos JOHN KENNETH GALBRAITH¹² e MAURICE DUVERGER¹³.

Assim se expressa DUVERGER:

"A nova oligarquia depende muito mais do Estado que a antiga. Esta exigia sobretudo que ele não agisse, que fosse também tão discreto quanto possível, que se o reduzisse à expressão mais simples. O neo-capitalismo exige, ao contrário, um Estado forte e ativo, capaz de regularizar o funcionamento da economia e manter as condições necessárias ao crescimento. Outrora a produção era regida pela lei do mercado: conforme a preferência dos consumidores, tal empresa prosperava, tal outra desaparecia. O progresso técnico se baseava em invenções individuais que os empresários submetiam à prova da concorrência. Hoje os programas de fabricação das grandes firmas são decididos vários anos antes que o produto correspondentemente possa ser colocado à venda. Eles seguem em parte os desejos dos consumidores revelados pelos estudos dos mercados. Mas, uma vez os programas em andamento, é necessário impedir que esses desejos se alterem, estimulando-os, ao contrário, através de campanhas publicitárias. É necessário também que o poder aquisitivo dos consumidores seja mantido senão aumentado, o que supõe uma coordenação global da economia. Esta coordenação não pode mais ser mantida pelos mecanismos liberais. A eliminação das empresas menos aptas em proveito

¹²GALBRAITH, J. K. O novo Estado Industrial. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, 1968, p. 324 e seguintes.

¹³DUVERGER, Maurice. Janus - Les deux faces de l'Occident. Fayard. Paris, 1972, p. 149 e seguintes.

das mais aptas não é mais concebível quando se trata de firmas gigantes, cuja falência colocaria em ruína milhares de assalariados. Ela não significa mais grande crise, aliás, quando as preferências dos consumidores estão condicionadas pelas campanhas publicitárias. Os mecanismos concorrenciais não podem mais atuar para selecionar os novos inventos, que exigiam investimentos consideráveis, sem garantia de rentabilidade a curto ou médio prazo. Também a pesquisa muda de dimensão. Atualmente o progresso técnico depende muito mais do Estado do que da engenhosidade privada. Sem créditos públicos, nem a colocação em funcionamento dos motores a reação, nem a descoberta da energia atômica seriam possíveis. A intervenção governamental deve se estender além da invenção propriamente dita e incluir os primeiros investimentos necessários à efetivação da ação industrial. O Estado é igualmente necessário para desenvolver as infra-estruturas e os serviços públicos não rentáveis. As firmas capitalistas por definição não o podem fazer. Mas elas cada vez mais precisam que os poderes públicos o façam uma vez que tais infraestruturas e tais serviços são indispensáveis às suas próprias atividades. De um modo mais geral, elas precisam que o Estado garanta a regulação do conjunto da economia, mantendo o consumo quando as ameaças de recessão se fazem sentir, contendo-a quando a ameaça inflacionária for muito grande"¹⁴.

Vemos que DUVERGER enfatiza ainda mais as relações Estado-Empresa do que DRUCKER e supera mesmo GALBRAITH¹⁵ quando analisa o problema. Talvez porque escreva dentro do contexto francês, que, se bem que menos industrializado que o americano, em virtude do sistema unitário tem mais facilidade e elasticidade para atuar no campo do planejamento e da ajuda à indústria do que o estadunidense, com seu federalismo ainda remanescente.

E ainda continua o mesmo DUVERGER¹⁶:

"...os mecanismos liberais não haviam nunca assegurado perfeitamente este equilíbrio global, pois eram impotentes para evitar as crises políticas... Esta intervenção não pode se limitar às fronteiras do Estado. Ela deve se desenvolver também no plano internacional para ajudar as empresas do

¹⁴Op. cit. p. 149 - 150.

¹⁵Op. cit. p. 324 e seguintes.

¹⁶Op. cit. p. 150.

país a reconquistarem os mercados do exterior e a obterem matérias primas. Isto já se fazia nas democracias liberais, mas atualmente o fenômeno ganha nova extensão. As grandes firmas industriais têm uma dimensão que as impede de se desenvolverem apenas dentro da esfera nacional. Sua expansão para o estrangeiro não depende somente de sua aptidão para a concorrência, mas dos acordos firmados entre governos, num mundo onde as fronteiras econômicas nunca estão abertas livremente e estão, muitas vezes, fechadas. As empresas têm portanto uma necessidade absoluta de apoio do Estado, que é quem pode permitir seu necessário desenvolvimento internacional".

Certo é que MARX já havia previsto que é da essência do capitalismo a expansão contínua, inclusive além das fronteiras do país - o que é comprovado hoje pelas campanhas multinacionais - sob pena do perecimento do sistema. Mas, quer este já MARX certo ou não, com respeito a esse aspecto do capitalismo, o fenômeno é observável em nossos dias e com reflexos profundos sobre a estrutura dos governos.

O que nos preocupa a todos é o destino que - no contexto das transformações observadas - será dado à liberdade, ideal que nos é caro por representar uma das conquistas substanciais da sociedade moderna e cuja sobrevivência, pelo menos no sentido até agora admitido, está sendo posta em perigo, eis que:

"A estabilidade do sistema democrático depende assim desses três elementos: o funcionamento eficaz do Governo pelo direito; a flexibilidade de sua engrenagem política para enfrentar novos problemas; e a educação de seus cidadãos. Todos os três elementos da liberdade política são igualmente importantes, e portanto nenhum deles é indispensável. Todos os três estão em perigo. Não precisamos comentar aqui que nenhum deles existe nas sociedades totalitárias, pois ali a afinidade entre indivíduo e Estado é invertida. Não existe mais a presença em favor do que é direito e contra a coação; ao contrário, existe uma autorização discricionária para que os órgãos do Estado façam o que melhor entenderem. Um maior conhecimento do homem e da natureza não é usado para a melhoria das condições humanas, mas serve antes para ajudar a opressão. A participação ativa do cidadão na formação da vontade popular é uma farsa"¹⁷.

¹⁷ NEUMANN, Franz. Estado Democrático e Estado Autoritário. Zahar Editores. Rio de Janeiro, 1969, p. 207.

Também com respeito à transformação que se opera no direito para se adaptar às modificações da sociedade,

"...chamamos a atenção para o fato de que, no período moderno, as sanções tradicionais do Direito Criminal são suplantadas por outras sócio-econômicas que poderão solapar as garantias tradicionais... No Programa da Lealdade levantam-se naturalmente dois problemas: a demissão dos funcionários públicos suspeitos de deslealdade, e a recusa de nomear suspeitos... Em nossa análise das relações entre os três tipos de direitos civis-pessoal, social, político - tentamos mostrar que mesmo a negativa justificada de direitos sociais e políticos não deve levar a uma restrição de direitos pessoais, que não são (ou não deveriam ser) presos às mudanças da estrutura econômica, social ou política. A exigência de um julgamento justo é o mínimo indispensável às liberdades civis. Esse mínimo está sendo cada vez mais restringido por sanções sócio-econômicas que, provavelmente, não são inconstitucionais, seguindo-se daí que a concepção jurídica de liberdade já não pode funcionar devidamente. Há alguns anos ainda podíamos considerar adequada a interpretação clássica dos direitos pessoais como uma proteção à integridade física do indivíduo contra a ação arbitrária do Estado. Hoje, isso não é mais possível. As sanções governamentais no campo econômico são de importância infinitamente maior. O vulto dos empregos do Governo também cresceu tremendamente, e se acrescentarmos as indústrias particulares - que só trabalham para o Governo - onde as mesmas regras parecem prevalecer - devemos concluir que, em muitos casos, a aplicação de sanções econômicas significa uma sentença de morte, também econômica, imposta à revolta... A liberdade jurídica, por mais indispensável que seja, só garante um mínimo, e este mínimo, que outrora cobria um amplo aspecto de nossa liberdade, embora, talvez, para uma pequena camada do povo, está cada vez diminuindo mais"¹⁸.

A análise do comportamento do cidadão face ao Sistema, que pode comprometer toda a estrutura do Estado - da qual o nosso trabalho analisa apenas um aspecto, mas não pode deixar de levar em conta as demais partes interrelacionadas - é examinada pelo autor citado quanto ao aspecto da democracia em si:

"Não há, igualmente, dúvida de que hoje em dia a

18

Ibid. p. 207 - 209.

alienação do cidadão face ao poder político está crescendo - na Europa, a tremenda velocidade, mais vagarosamente, porém perceptivelmente, nos Estados Unidos. Psicologicamente, esse fato é designado como apatia. O termo é útil se não esquecermos que há três estados de espírito que podem ser assim designados: a expressão liberal, que é a atitude "pouco me importa", o ponto de vista de Epicuro, que diz que a vida política não é a área na qual o homem pode ou deve tentar chegar à sua potencialidade; e a rejeição total do sistema político sem uma oportunidade de articulação eficaz de qualquer alternativa. Em graus cambiantes, todos os três tipos de apatia fazem o jogo dos demagogos e todos podem levar ao "cesarismo". O último tipo, aliás o mais perigoso, é o resultado do mau funcionamento do sistema democrático. Seus sintomas e causas já foram muito analisados: a crescente complexidade dos Governos; o crescimento da burocracia na vida pública e particular; a concentração do poder social particular; a transformação dos partidos políticos em máquinas empedradas que, devido ao alto custo da politicagem, tendem a excluir os novatos do mercado político".¹⁹

Pode-se muito bem ver que o panorama das liberdades, da democracia e da estrutura do Estado moderno apresenta poucas variações, tanto nos estados desenvolvidos como naqueles em vias de desenvolvimento. Isto porque todas as instituições - sociais, políticas, jurídicas e econômicas - pertencem a uma sociedade que pode ser denominada, em seu conjunto, como a sociedade do mundo ocidental.

Sobre o federalismo, objeto do nosso trabalho, examinando a instituição do ponto de vista político e filosófico - peculiar a todas as sociedades políticas - assim se expressa o mesmo FRANZ NEUMANN²⁰.

"O argumento teórico do federalismo gira em torno do potencial do poder político para o mal. O federalismo é visto como um dos dispositivos para reprimir o uso indevido do poder, pois ele divide-o entre uma porção de unidades competitivas do poder... A generalização de Montesquieu é, naturalmente, destinada a dar uma base teórica adequada à sua doutrina de separação de poderes. Bentham rejeitou a separação de poderes não somente como incompatível com a democracia como também porque

¹⁹ Ibid. p. 210 - 211.

²⁰ Op. cit. p. 240 - 243.

ela não poderia tornar a liberdade maior se os três órgãos do Governo fossem controlados pelo mesmo grupo social. Pode-se, praticamente, dizer a mesma coisa contra o federalismo como uma garantia para a liberdade... Não se pode determinar absolutamente se o sistema federativo aumenta realmente o poder ou se, nas palavras do Professor Macmahon, "diminui o risco de um monopólio de poder político com a provisão de uma porção de pontos independentes". Temos algumas provas de que o Estado federativo como tal (isto é, sem levar em conta a forma de Governo) não se saiu bem em seu papel. A Constituição da Alemanha Imperial certamente criou um Estado federativo, mas ninguém duvida de que, politicamente, isso tivesse um duplo propósito: de ser uma aliança dinástica contra as forças do liberalismo e da democracia, e de conseguir a hegemonia da Prússia".

Finalmente, sobre a situação atual:

"O mesmo, talvez, se pode dizer da situação atual. As provas que temos são, na verdade, muito frágeis para terem qualquer valor da determinação da preferência entre o sistema federativo e o unitário como um instrumento para preservar ou aumentar as liberdades civis. Tampouco podemos esperar por outras provas, uma vez que outros fatores - a pluralidade da estrutura social, o funcionamento de um sistema verdadeiramente competitivo de partidos, o fortalecimento de uma tradição favorável, o nível intelectual da população, a atitude dos tribunais - permitem muito mais facilmente a formação de um contrapoder em oposição às forças hostis às liberdades civis do que a estrutura federativa do Governo... Muito pouco poder tende a corromper, e a absoluta falta de poder corrompe absolutamente, ou, como disse Edmund Burke: "Nada há que se torne tão opressivo e tão injusto como um Governo fraco"²¹.

²¹Op. cit. p. 245 - 246.

2. ORIGEM E EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO POLÍTICO BRASILEIRO

2.1 BRASIL - COLÔNIA

2.1.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Alguns dizem que temos uma tradição federativa, inclusive que o regime das capitanias hereditárias teria preparado o caminho para a federação¹. O Célebre Manifesto do Partido Republicano, em 1870, volta a declarar que a "própria topografia" do nosso território levaria à federação, ainda que reconhecendo que, durante o período colonial, a metrópole exercia sobre estas terras "mando absoluto"².

Outros refutam tais idéias, pelo menos quanto ao seu determinismo, afirmando que aqueles que "exaltam a nossa vocação federalista, vendo os seus passos iniciais nas Capitanias Hereditárias, esquecem que estas não conheceram o sistema repre

¹CALÓGERAS, Pandiá - Estudos Históricos e Políticos. São Paulo, 1936 (Col. Brasiliana, 74) pg. 467.

²Citado por Pontes de Miranda - Comentários à Constituição de 1967, tomo I, pg. 488.

sentativo nem a experiência de autogoverno, ao contrário do que acontecia nas antigas Colônias inglesas na América do Norte"³.

Assim, passamos a rever as características da vida política na época colonial, para melhor entender as suas verdadeiras influências e a sua importância como base e origem do Estado brasileiro moderno.

2.1.2 CAPITANIAS HEREDITÁRIAS E GOVERNO-GERAL

Sobre a dependência existente entre os donatários das Capitâneas no Brasil e o Reino de Portugal, é significativo o que diz a respeito PEDRO CALMON⁴:

"Ao todo doze (Capitâneas) e dadas à melhor gente. Antigos navegantes, homens de guerra, personagens da corte. Foram amigos na Índia, Duarte Coelho, Francisco Pereira Coutinho, Vasco Fernandes Coutinho, a quem se juntariam Duarte de Lemos, Aires da Cunha. Uma espécie de feudalismo, é certo. Mas cujos titulares tinham conquistado esporas de cavaleiro no serviço del Rei. O cuidado deste foi escolher pessoas decididas a morar no Brasil; e suficientemente ricas para colonizá-lo. Transferirira habilmente da coroa empobrecida para esses particulares a tarefa urgente de povoar a terra. Com toda a jurisdição cível e crime, embora a tivessem de exercer por ouvidores de sua nomeação e juízes eleitos pelas vilas".

Por aí se vê que os donatários das Capitâneas deveviam ao rei português não só as terras dadas; apesar da distância e da conseqüente liberdade, esta não podia deixar de ser relativa, o que revela a pouca autonomia política e a impossibilidade de decidir por si próprios assuntos de importância significativa.

O trecho seguinte, do citado Pedro Calmon, revela, além da subserviência, a dependência em assuntos econômicos:

"Conclui Frei Vicente a história do donatário Duarte Coelho, da Capitania de "Nova Lusitânia"(Perte

³ SAMPAIO, Nelson de Souza - Perfil Histórico do Brasil, in Revista Brasileira de Estudos Políticos - nº 42, pg. 33.

⁴ História do Brasil, vol. I, pg. 170.

nambuco).

"O intento que o levou (a Portugal) devia ser para requerer seus serviços, que na verdade eram grandes ainda que eram para seu proveito e de seus descendentes, aos quais rende hoje (1627) a capitania perto de vinte mil cruzados, muito mais para el-rei, a quem só os dízimos passam cada ano de sessenta mil cruzados, fora o pau-brasil e direitos do açúcar, que importam muito os desta Capitania por haver em ela cem engenhos. Porém, como ainda então não havia tantos nem tanta renda, e devia estar mexiricando com el-rei, que tomara a jurisdição, quando lhe foi beijar a mão lho remocou e o recebeu com tão pouca graça que, indo para casa, enfermou de nojo, e morreu daí a poucos dias"⁵.

E ainda, adiante:

"Não admira a má recepção del-rei. Duarte Coelho aprendera na Índia a falar verdades duras. Em 22 de março de 1548 escrevera a D. João III, numa linguagem digna dos primeiros vice-reis do Oriente: "Não tenha V. A. em tão pouco estas terras do Brasil, em especial esta Nova Lusitânia, como mostra ter em pouco pois não provê nem me responde às cartas e avisos que há três anos e que por três ou quatro vias lhe tenho escrito... pois a isso não acode, nem menos me tenha em tão pouco e em tão pouca estima, que haja por mal empregado em dar crédito ao que lhe digo e escrevo para bem de seu serviço e responder-me para que eu saiba sua intenção..."⁶.

Realmente, nos relatos históricos pouco vemos da autonomia política que alguns dizem ter existido naquelas capitânicas que justificasse as "raízes históricas" do federalismo no Brasil. Tirando a liberdade de administração, provavelmente justificada pela distância e dificuldade de comunicações, além da necessidade de decidir por uma organização de serviços que possibilitasse maiores lucros para o rei, a obediência aos ditames deste é óbvia. O trecho citado denota a busca de orientação para atender ao "serviço" e às "intenções" do rei.

Confirmando o mando político sobre as terras brasileiras, nota-se que o soberano português confirmou a doação da capitania de Pernambuco ao primogênito do donatário falecido, Duarte de Albuquerque Coelho⁷.

⁵ Ibid, pg. 192.

⁶ Ibid, pg. 193.

⁷ Ibid, pg. 193.

Com referência à submissão da Colônia ao Reino, vemos⁸:

"O Conselho Ultramarino foi criado em 1642 (Regimento de 14 de julho) à maneira do extinto Conselho da Índia, para informar os assuntos do Brasil e demais possessões portuguesas, vigiadas mais lucidamente por homens que as conheciam. Tornou-se verdadeiro ministério, de que se valeu a coroa, socorrida aliás de quatro outros Conselhos, que supriam a inexperiência do soberano: o da Cons ciência (para as cousas eclesiásticas), da Fazenda (para as contas), de Guerra (criado logo em 11 de dezembro de 1640) e de Estado (31 de março de 1645, para os negócios gerais do reino)".

Como exemplo da vida política e jurídica no Brasil-Colônia, já então sob os Governadores Gerais e aproximando-se cada vez mais das instituições em vigor na Europa, ao invés de buscar modelos descentralizados próprios, vemos⁹:

"A 21 de março de 1641... assentou-se em Câmara que houvesse... "misteres como era costume nas cidades e vilas de Portugal", que "o número de misteres fossem doze e que os doze elegessem um juiz do povo e um escrivão para que, todos juntos fizessem como nas mais cidades... Nada disto constituiu novidade no reino; e era pensamento maduro na colônia. Mas aquele "defensor civitatis", que nos "Cabildos" espanhóis se chamava Procurador, podia ser uma personalidade loquaz e ativa, suscetível de levar à pachorra do governo local a brava reclamação da "plebe". Nela se esboça a "oposição... É ecoa a opinião espontânea das ruas. O "juiz do povo" devia tudo ver, falar de tudo, a principiar pela dissolução dos costumes, o traço rico das escravas - fargalnante de licenciosidade e petulância - o peso dos impostos, a sua iniquidade... O fato é que, instado pelo "Procurador do Povo" da Cidade de Salvador... decidiu o rei "confirmar" "a eleição na dita Cidade da Bahia se fêz de misteres e Juiz do Povo, e que daqui por diante só haja na forma em que os há nas mais Cidades deste reino".

Também¹⁰:

"Em consequência do que representou a Câmara do Rio de Janeiro, concedeu D. João IV aos moradores

⁸ Ibid, vol. II, pg. 642.

⁹ Ibid. pg. 644 - 646.

¹⁰ Afonso Rui & Varnhagen, citado por Pedro Calmon, op.cit.pg. 647.

desta cidade (alvará de 10 de fevereiro de 1642) privilégios, isenções e liberdades que desde 1490 gozavam os do Pôrto. Foi o Rio de Janeiro a primeira cidade do Brasil beneficiada com essa regalia, que logo a Câmara da Bahia pediu com igual empenho, e obteve por alvará de 22 de março de 1644".

Note-se que nesta fase do Brasil-Colônia tratou-se da representação profissional (misteres), o que depois viria a ser um dos ideais que reapareceram quando se tratou da representação profissional nas Assembléias, adotada na República pela Constituição de 1934 e que posteriormente julgou-se inviável. A figura do "juiz do povo representou de fato um princípio de "prática democrática" inusitada em tempos que tais. No entanto, a sua continuidade dependeu de "confirmação" do rei, o que continua a demonstrar que a "autonomia" da colônia restringia-se a um número bem pequeno de assuntos, justamente aqueles que menos interessavam à política de Portugal para as colônias. Tanto é assim que o "Procurador do Povo" desapareceu na colônia quando em Portugal as tendências levam ao absolutismo setecentista.

A independência das Capitâneas, como vimos, considerada por uns como uma tendência a um federalismo natural, além de explicada principalmente pela extensão do território, em alguns lugares deveu-se a outros fatores (se bem que, repita-se, mesmo aí a liberdade "por abandono" não apresenta concretas características de uma mentalidade ou ideal federativo, ou mesmo de uma evolução neste sentido).

Assim é que:

"Declarado em 1681 cabeça de capitania, a que passa a dar o nome - como já o dera antes aos "insolentes paulistas, aos temidos portugueses de San Pablo - continua o pequeno burgo do planalto a receber uma esquecida atenção da Coroa. Tanto como nas outras vilas, que aliás rivalizavam ainda com a capital (Taubaté, Parnaíba, Itu...), gozavam ali os bandeirantes de uma liberdade que era antes de tudo fruto de sua pobreza... Os capitães-mores, indicados pelo donatário à nomeação régia ou ... providos diretamente pelo governo geral, eram figuras de menor expressão. São Paulo, enfim, não tinha importância: os paulistas é que eram conhecidos e temidos em todo o Brasil"¹¹.

¹¹ História Geral da Civilização Brasileira - Tomo I, pg. 34.

No Brasil colônia, o Direito Positivo, até 1808, foi tipicamente português, sendo oriundo das "ordenações Manuêlinas e Afonsinas". Estas exerceram no Brasil "influência mais extensa do que se tem pretendido, a par com a legislação de circunstâncias e a legislação local.¹²

Por legislação "de circunstância e local", entende-se: cartas de lei; cartas-patentes; alvarás e provisões reais; regimentos; estatutos; pragmáticas; forais; concordatas; privilégios; decretos; resoluções de consultas; portarias e avisos.¹³

E ainda quanto à origem e características das principais normas legais citadas:

"Cartas de lei e cartas-patentes eram emanadas dos reis e das resoluções por eles assinadas. Contêm disposições gerais de duração de um ano para mais. Já os alvarás e provisões reais tinham duração anual. Regimentos, estatutos, pragmáticas, concordatas e privilégios eram publicados em texto de lei. Os regimentos regulavam serviços administrativos (Alvará de 8 de novembro de 1649) devendo enquadrar-se nas Ordenações (Decreto de 6 de julho de 1695). Estatutos regulavam corporações e estabelecimentos de ensino. Pragmáticas coíbiam abusos nos costumes, como o luxo imoderado, a pompa fúnebre etc... Na lista de Ribas figuram os forais, de remota influência no Brasil, onde o feudalismo não pode ter agasalho..."¹⁴.

Assim, o direito aplicado nas terras brasileiras é produto do ordenamento jurídico português e na maior parte sua aplicação depende da vontade do rei. Nada mais é do que a aplicação, nas regiões longínquas de ultramar, do direito vigente em um reinado organizado sob a forma unitária.

A administração da Colônia, tanto na época das capitâneas como sob os Governadores Gerais, não difere da administração dos departamentos ou províncias dos Estados unitários.

Por certo que as capitâneas hereditárias gozavam de maior liberdade anteriormente à vinda dos Governadores Gerais.

¹²Ibid. pg. 46.

¹³Ibid. pg. 46.

¹⁴Ibid. pg. 46.

Isto porque a distância entre os centros de comando e as regiões colonizadas era enorme e a comunicação difícil.

Para se ter idéia do poder dos Governadores como representantes da autoridade real na Colônia, examine-se o trecho seguinte:

"Se os governadores e vice-reis de até então dispunham dum poder que Vieira já considerava "monstruoso", o reforço da autoridade metropolitana, como a exercia Sebastião José de Carvalho e Melo, não iria diminuir, senão ampliar sua Autoridade. O Conde da Cunha, ao receber a herança de Bobadela como primeiro vice-rei com residência no Rio de Janeiro, investe-se, pela carta-patente, nas prerrogativas de delegado, sem restrições, do poder absoluto do Monarca: ... todo o poder e alçada sobre todos os generais, mestres-de-campo, capitães de fortalezas, pessoas que nelas estiveram e que forem nas ditas armadas e capitães que lá andarem e forem àquele Estado e sobre todos os fidalgos e quaisquer outros meus súditos de qualquer qualidade, estado ou condição que sejam, do qual em todos os casos, assim crimes como cíveis, até morte natural inclusive, poderá usar inteiramente; e dar-se-á execução às suas ordens e mandados, sem delas haver mais apelação nem agravo e sem excetuar pessoa alguma em que o dito poder e alçada se não entenda"... "Excluída a submissão ao real mandante, tal definição, ou melhor, tal indefinição de poderes agradaria a qualquer tirano... Era a autoridade ilimitada típica do absolutismo renovado"¹⁵.

E adiante:

"O delegado do rei concentrava nas mãos todo o poder de mando que, sem abrandamentos funcionais ou regimentais, exercia direta e inteiramente na ação administrativa, cuja especialização dos três ramos de guerra, justiça e fisco, apenas servia para mais fortalecer a autoridade central"¹⁶.

Desta forma, a administração da Colônia era equacionada inteiramente em termos de subordinação à autoridade e sobretudo à orientação da metrópole. Nada há que possa evidenciar, de concreto, uma tendência - pelo menos no plano administrativo e jurídico - ao estabelecimento de uma federação.

¹⁵ História Geral da Civilização Brasileira, citada - tomo I, pg. 366.

¹⁶ Ibid. pg. 367.

Não cabe examinar, desta feita, os sentimentos de brasilidade como consciência nacional, o que foi demonstrado pelos movimentos separatistas que ocorreram na fase do Brasil colonial.

Os referidos movimentos são de caráter social e político, no sentido de fazer afirmar um nacionalismo que desponta. O que se pretende então é separar-se da metrópole para formar um Estado independente que represente a sociedade local, já com elementos para configurar-se em nação.

Não existem, por enquanto, preocupações quanto à forma de estado a ser implantada, mesmo porque a idéia de federação é quase desconhecida e a forma unitária - de fato e de direito - é quase uma constante. A única nação que já esboça tendências federalistas é a representada pelas colônias inglesas na América do Norte, cuja origem e características são fundamentalmente diferentes das nossas.

Com relação ainda ao quadro administrativo e político, resta lembrar os Conselhos Ultramarinos, já citados, órgãos também importantes na hierarquia da ordem vigente:

"Acima desta (da autoridade do delegado do rei) restava como sempre o Conselho Ultramarino que, se tivermos em conta a sua relação de continuidade com o Conselho das Índias, representou o órgão mais estável da administração metropolitana em matéria colonial.

Ainda no século XVIII é por seu intermédio que os vice-reis prestam contas ao rei"¹⁷.

Do exame de tudo isto se nota que a preocupação dos colonizadores - além dos vínculos de dependência - é extrair o máximo de riquezas da extensa Colônia. Assim eram remetidas instruções aos governos das capitânicas, estabelecendo-se quais os caminhos a tomar quando determinada fonte de renda se estava exaurindo e havia necessidade de enfatizar-se outro setor econômico. Nessa economia dirigida pouco se pode vislumbrar do poder de decisão das autoridades locais, além dos assuntos que passavam despercebidos à distância.

Daí a grande diferença entre as colônias america

¹⁷ Ibid. pg. 367.

nas, já mencionadas por LUIZ P. FERREIRA¹⁸.

"A colonização portuguesa, da mesma forma que a espanhola, se distinguiu bastante da inglesa, pois esta última se propôs a experimentar o "self-government", ou seja, um grau relativo de autonomia política em suas colônias, o que as habituou desde o início na prática do governo representativo, enquanto que a colonização lusitana se estruturava com base em simples descentralização administrativa, carentes de autonomia política".

Sobre a diferença entre as origens e as características da federação americana e a brasileira, no entanto, falaremos mais adiante.

2.1.3 A VINDA DA FAMÍLIA REAL (1808)

Com a invasão de Portugal pelas tropas de Napoleão Bonaparte, viu-se a corte portuguesa obrigada a fugir para o Brasil. Partiram a 29 de novembro de 1807 (os franceses comandados por Junot entraram em Lisboa no dia seguinte e ainda chegaram a ver as últimas velas da frota) e aportaram na baía de Todos os Santos a 22 de janeiro.

Inaugurava-se uma nova fase na história, que viria a influenciar marcadamente a modificação da ordem jurídica e política em vigor desde o descobrimento.

Transferiu-se para cá a sede de um governo de estado unitário que, agora, pela proximidade e como consequência da eventualidade de ter que permanecer por tempo indefinido, tomou diversas medidas para incentivar o progresso material da colônia e fortaleceu ainda mais o sistema de governo que só viria a se extinguir com a proclamação da república, em 1889.

Como dissemos, se o sistema federativo não chegou a apresentar exemplos de aplicação prática na época anterior à transferência da corte portuguesa para o Brasil, os intelectuais de então não deixaram de tomar conhecimento das idéias federalistas da Revolução Americana, chegando esta a influenciar revolu

¹⁸Pinto Ferreira - El Sistema Federal Brasileño, in Los Sistemas Federales del Continente Americano. pg. 121.

cionários brasileiros, como os participantes do movimento da Inconfidência Mineira de 1789.

Após a vinda do monarca português, acompanhado dos membros do seu governo, e da conseqüente instalação do mesmo, a situação iria mudar.

Como diz AFONSO A. DE MELO FRANCO¹⁹.

"... ao contrário das Repúblicas espanholas, que tomaram por modelo preferencial a Constituição dos Estados Unidos, o Império luso se inclinou naturalmente para o exemplo inglês, seja diretamente no seu direito parlamentar costumeiro, seja in diretamente, no direito escrito, através da Monarquia parlamentar francesa, ela própria advinda de além-Mancha".

E mais adiante:

"Não há dúvida que os patriarcas de Filadélfia tinham sido seguidos e admirados no Brasil. Mas isso se deu especialmente antes da transferência da família real para as nossas plagas... Depois, entretanto, que a Monarquia veio habitar o palácio do Rio de Janeiro, e aqui fundou a sede do governo dual, o problema passou a se apresentar com outras características. Tratava-se, agora, ou de conservar o Brasil como sede da Monarquia lusa, impedindo o rei de retornar à Europa, ou de desligar o Brasil de Portugal, fazendo do príncipe herdeiro o soberano dos brasileiros. E foi isto, afinal, que se deu a 7 de setembro de 1822... Mas como era natural, integrada a Monarquia no processo da Independência, este se transformou em processo monárquico. Isto explica a aproximação com o sistema parlamentar europeu, e o afastamento do padrão americano, comum às demais nações"²⁰.

Deste modo, um sistema de governo baseado no modelo inglês - monárquico e parlamentarista - aliado à oficialização do estado unitário, são instituições que vão perdurar no Brasil a partir de meados do século passado, indo até a República.

Ao regressar a Portugal (abril de 1821) deixa D. João VI o seu filho, D. Pedro, que se encarrega de liderar o processo de independência, efetivada a 22 de setembro do ano seguinte.

¹⁹Estudos de Direito Constitucional, pg. 226.

²⁰Ibid. pg. 226.

Como diz WALDEMAR FERREIRA, citando OLIVEIRA LIMA:

"Dom João VI veio criar e realmente fundou na América um império, pois merece bem assim ser classificado o ter dado foros de nacionalidade a uma imensa colônia amorfa, para que o filho, porém, lhe desfrutasse a obra. Ele próprio regressava me nos rei do que chegara, porquanto sua autoridade era agora contestada sem pejo. Deixava contudo o Brasil maior do que o encontrra"²¹.

Quanto a organização política da época:

"Elevado o Brasil à categoria de Reino Unido por D. João VI (Carta de 16 de dezembro de 1815) as Capitânicas foram denominadas Províncias, então em número de 16. Em 1817 foi criada a Província de Alagoas, e em 1820 a de Sergipe, de maneira que o Império Brasileiro se organizou em 18 Províncias. Durante o próprio Império foram estabelecidas tam bém as Províncias de Amazonas, em 1850, e do Pará ná, em 1853, o que fez chegar a 20 o número de Províncias que posteriormente se transformaram nos Estados membros da República"²².

2.2 O IMPÉRIO DO BRASIL

Proclamada a Independência, tratou-se desde logo de preparar a Constituição do novo Estado. Não esqueçamos que os reclamos pela Constitucionalização do então Reino Unido foi um dos motivos que levaram ao enfraquecimento da posição de D. João VI, colocando-o entre a alternativa de escolher entre o rei no de Portugal e o do Brasil. Aqui, no entanto, contava com o filho para conservar no trono a dinastia, o que realmente fez.

Assim,

"Pelo tratado de paz de 29 de agosto de 1825, Sua Majestade Fidelíssima, El-Rei D. João VI, reconheceu o Brasil na categoria de império independente dos Reinos de Portugal e Algarves; e a seu, sobre tudo, muito amado e prezado filho D. Pedro, por Imperador, cedendo-lhe e transferindo-lhe, de sua

²¹ História do Direito Constitucional Brasileiro, pg. 42.

²² Pinto Ferreira, op. cit., pg. 122.

livre vontade, a soberania, transmissível a seus legítimos sucessores. Já então, e desde 25 de março de 1824, tinha o Brasil, como nação livre e independente, a Constituição que lhe não admitia qualquer laço de união ou de federação, que se o pusesse a sua independência. Estado americano, o seu governo monárquico hereditário, constitucional e representativo, tinha como Imperador D. Pedro I, seu defensor perpétuo, chefe a um tempo de dois poderes: o moderador e o executivo. Chave do organismo político estatal, o poder moderador lhe era privativo. Como tal, chefe da nação e seu primeiro representante, cabia-lhe velar incessantemente pela manutenção da independência, do equilíbrio e da harmonia entre os demais poderes - o legislativo e o judicial. O Poder executivo o Imperador exercia pelos seus ministros, cada qual à testa duma secretaria de Estado, e que lhe referendariam os atos. À ilharga deparava-se o Conselho de Estado, de membros vitalícios e investidura imperial"²³.

O Imperador, inteligente, ainda que vítima do temperamento arrebatado e autoritário que mais tarde viria a prejudicá-lo, procurou influenciar os Constituintes de 1823, repelindo as idéias constitucionais de origem francesa e exaltando as vantagens de um modelo do tipo inglês. Compareceu à abertura dos trabalhos da Constituinte e lá disse:

"Como imperador constitucional e mui principalmente como defensor perpétuo deste Império, disse ao povo, no dia 1º de dezembro do ano próximo passado, em que fui coroado e sagrado, que minha espada defenderia a pátria, a nação e a Constituição, se fosse digna do Brasil e de mim. Ratifico hoje mui solenemente perante vós esta promessa e espero que me ajudeis a desempenhá-la, fazendo uma Constituição sábia, justa, adequada e executável, ditada pela razão e não pelo capricho, que tenha em vista tão somente a felicidade geral, que nunca pode ser grande, sem que esta Constituição tenha bases sólidas, bases que a sabedoria dos séculos tenha mostrado que são as verdadeiras para darem uma justa liberdade aos povos e toda a força necessária ao Poder Executivo. Uma Constituição em que os três poderes sejam bem divididos, de forma que não possam arrogar direitos que lhes não compitam, mas que sejam de tal modo organizados e harmonizados que lhes torne impossível, ainda pelo decurso do tempo, fazerem-se inimigos, e cada vez mais concorram de mãos dadas pa

²³Waldemar Ferreira, op. cit. pg. 43.

ra a felicidade geral do Estado. Afinal, uma Constituição que, pondo barreiras inacessíveis ao despotismo, quer real, quer aristocrático, afugente a anarquia e plante a árvore daquela liberdade a cuja sombra deva crescer a união, a tranquilidade e independência deste Império, que será o assombro do mundo novo e velho"²⁴.

No entanto, a Constituinte, tendo apresentado o projeto da Constituição a 1º de setembro de 1823, não logrou vê-lo sequer a ser totalmente discutido, uma vez que a crise política superveniente culminou com a dissolução da mesma pelo Imperador, a 11 de novembro.

As razões para a dissolução da Assembléia teriam sido a reivindicação de funcionar também como legislatura ordinária, editando leis comuns ao mesmo tempo em que elaborava o documento constitucional e que, também, "a Assembléia levava demasiado longe o empenho em defender a sua soberania, recusando ao Imperador o direito de sancionar as leis ordinárias que elaborasse"²⁵.

2.2.1 A CONSTITUIÇÃO DE 1824

Após a dissolução da Constituinte, o Imperador convocou nova Assembléia, em proclamação de 13 de novembro, no entanto a mesma não chegou sequer a ser formada. Na realidade, foi nomeado um Conselho de Estado, "composto de 10 das mais notáveis personalidades políticas e intelectuais do Império"²⁶. Este Conselho foi incumbido de preparar a Constituição de 1824, que foi outorgada por Sua Majestade a 25 de março daquele ano.

De fato, singularmente, a carta elaborada pelo Conselho de Estado, se bem que lhe faltasse a base formal e democrática de uma Constituinte, revelou-se superior em qualidade ao projeto da Assembléia dissolvida, talvez porque reunisse os melhores constitucionistas de então, principalmente CARNEIRO DE

²⁴ Afonso A. de Melo Franco, op. cit., pg. 229 - 230.

²⁵ Ibid. pg. 238.

²⁶ Ibid. pg. 240.

CAMPOS, MARQUÊS DE CARAVELAS.

A Constituição era a de um Estado unitário, o que se deduzia facilmente pelo fato de dividir-se a nação em províncias administradas por presidentes nomeados e removíveis pelo Imperador, quando o entendesse, a bem do serviço do Estado. Não eram, portanto, autônomas, donde a inexistência de qualquer laço federativo.

Como observa LUIZ PINTO FERREIRA²⁷:

"Em princípio, com a Constituição do Império, a estrutura das Províncias estava garantida pela rigidez da lei constitucional, pois somente uma lei especial da Assembléia Geral poderia modificar a sua organização, consistente em uma simples descentralização burocrática e administrativa, mas sem que tivessem direito à sua integridade territorial, o que explica os desmembramentos que sofreram, como ocorreu com as Províncias de Paraná e Amazonas, criadas pelo desmembramento de regiões de outras Províncias. O Presidente das próprias províncias era nomeado pelo Imperador como simples delegado do poder central, ao passo que os Conselhos Gerais das Províncias, não obstante serem eleitos, tinham somente funções restritas de: "propor, discutir e deliberar sobre os negócios mais importantes de suas entidades" mediante projetos que depois remetiam ao Governo central".

2.2.2 PODER MODERADOR

O Imperador detinha, como chefe, dois poderes: o moderador e o executivo. Este, de acordo com o art. 102 da Constituição seria exercitado através dos ministros de Estado, que deveriam referendar todos os atos do poder executivo, "sem o que não poderiam ter execução" (art. 132). Os ministros, no entanto, seriam nomeados e demitidos livremente pelo Imperador (art. 101, VI).

O Poder Moderador era definido como a "chave de toda a organização política" e "delegado privatamente ao Imperador, como chefe supremo da nação e seu primeiro representante,

²⁷Op. cit. pg. 122.

para que incessantemente vele sobre a manutenção da independência, equilíbrio, e harmonia dos demais poderes políticos", conforme solenemente estabelecia o art. 98.

No que se refere às origens do Poder Moderador:

"... é uma idéia de Clermont Tonnerre, consolidada e vulgarizada por BENJAMIN CONSTANT, nos "Estudos de Direito Constitucional", deste ilustre escritor e publicista, editados no ano de 1818"²⁸.

Quanto às atribuições do citado Poder:

"Entre elas se achavam as de nomear os senadores, escolhendo um de lista tríplice eleita pelas Províncias; convocar a Assembléia Geral Legislativa (Câmara e Senado) no intervalo das sessões; sancionar as leis; dissolver a Câmara dos Deputados (o Senado era vitalício) convocando logo eleições para outra e, finalmente, nomear e demitir "livremente" os ministros de Estado"²⁹.

Claro está que D. Pedro I, ao fazer introduzir na Constituição o Poder Moderador, não fez mais do que assegurar o seu predomínio pessoal e a orientação autoritária inerente à sua personalidade, com raízes no antigo absolutismo monárquico europeu.

Como declara ainda o mesmo autor:

"Felizmente para o Brasil, depois da abdicação de Pedro I em 1831, e de um turbulento período regencial que dura até 1840, inaugurou-se o segundo reinado, tendo como chefe de Estado a grande figura de Pedro II... É suficiente recordar que todos os impulsos autoritários do pai adoçaram-se no filho na forma de uma inata dignidade e de uma serena e indefectível dedicação ao cumprimento dos seus altos deveres. Não há dúvida que Pedro II exerceu no Império larga dose de poder pessoal, através do Poder Moderador. Mas é também inegável que, mantendo sempre viva a sua presença na orientação dos acontecimentos políticos, Pedro II soube desfazer-se das prerrogativas constitucionais na medida em que isto era necessário para facilitar a adoção de uma espécie de governo parlamentar, que se teria provavelmente consolidado em um terceiro reinado, caso não viesse a República"³⁰.

²⁸ Afonso Arinos, op. cit. pg. 244.

²⁹ Ibid. pg. 245.

³⁰ Ibid. pg. 248.

No entanto, antes mesmo de o segundo Imperador ser declarado maior e assumir os negócios de Estado, as aspirações liberais, no sentido de uma descentralização maior de poder para as Províncias, deu origem ao Ato Adicional, de 12 de agosto de 1834.

2.2.3 O ATO ADICIONAL

As referidas tendências liberais eram dirigidas, como dissemos, no sentido da descentralização política e objetivando suprimir algumas instituições tidas como arcaicas e reacionárias, ou seja, o Poder Moderador, o Conselho de Estado e a vitaliciedade do Senado.

Nota-se aí a influência das idéias federalistas de origem norte-americana sobre a organização então vigente no Brasil.

O movimento não logrou extinguir o Poder Moderador e tampouco a vitaliciedade do Senado. Também não chegou a consagrar o princípio federativo. Conseguiu-se, sim, operar uma maior descentralização política, com a criação do Poder Legislativo provincial.

Sobre o Ato Adicional, diz PINTO FERREIRA³¹:

"... outorgou certa autonomia às coletividades integrantes do Império, transformando os Conselhos Gerais das Províncias em Assembléias Provinciais, que se compunham de membros eleitos pelo povo da respectiva região... As faculdades provinciais se ampliaram de forma considerável, abarcando o que era relativo à regulamentação da instrução primária, à administração e economia municipais, à fixação da força policial, ao levantamento de empréstimos, ao processo dos magistrados, à divisão civil, judiciária e eclesiástica, assim como à suspensão dos Presidentes das Províncias. Tais atribuições dependiam evidentemente da sansão dos delegados do poder central, isto é, dos Presidentes das Províncias, mas as Assembléias locais po

³¹Op. cit. pg. 122.

diam superar a oposição dos próprios Presidente, através de uma votação majoritária de dois terços de seus integrantes, em matéria de administração e economia municipais, e processo dos magistrados, porém ao mesmo tempo autorizava o recurso suspensivo dos Presidentes perante o poder central, como no caso da realização de obras públicas que interessassem a várias Províncias, de atos violatórios de tratados internacionais, e posteriormente, com respeito às leis provinciais em desacordo com a Constituição nacional, esta última hipótese introduzida na Lei de Interpretação do Ato Adicional".

Na expressão do ilustre autor, "por via do Ato adicional, o Brasil se tornou "Império semi-federal"³².

No entanto, a soma de poderes concedidos às Assembléias provinciais resultou em que muitas estenderam **demasiadamente** a própria jurisdição, chegando a adotar leis que feriam a Constituição do Império. Para restringir aqueles chamados "excessos federalistas" é adotada em 1840 a Lei de Interpretação. Quanto ao Conselho de Estado, é posteriormente restaurado, se bem que com menos atribuições.

Assim, na opinião de DIBGO ANTONIO FEIJÓ, o parlamentarismo brasileiro era "sui generis": "a escolha dos ministros de Estado dependia mais das simpatias e da confiança do Imperador do que das combinações que o presidente escolhido para o Ministério fizesse com os chefes do partido dominante na ocasião"³³.

2.3 A EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO E A PROCLAMAÇÃO DA REPÚBLICA

2.3.1 O PENSAMENTO FEDERALISTA

As idéias federalistas, que no Brasil-Colônia tinham despontado em meio ao ideal de independência demonstrado em

³²Sá e Benevides, citado por W. Ferreira, op. cit. pg. 55.

³³Citado por W. Ferreira, idem, pg. 57.

movimentos frustrados, como a Inconfidência Mineira, foram obscuras pela adoção, com a vinda da família real portuguesa para o Brasil, das idéias vigentes na metrópole, mais conformes com o sistema unitário e parlamentarista inglês, como dissemos antes.

O Ato Adicional, no entanto, estabelecendo uma descentralização política inovadora e concedendo inúmeras prerrogativas legislativas às Assembléias Provinciais veio trazer novamente à baila as doutrinas americanas de federação.

Como diz PONTES DE MIRANDA³⁴:

"Foi, portanto (o Ato Adicional), o primeiro passo para a descentralização. Daí em diante os partidos ora queriam que se parasse, ora que se prosseguisse. O terceiro dos partidos (Restaurador, Republicano e Liberal) que surgiram após a renúncia do Imperador (1831), sustentou a necessidade de se manter a monarquia, mas de se iniciarem reformas, que a ala exaltada levava até à monarquia federativa. O Projeto que o Partido Liberal apresentou à Câmara dos Deputados e aí conseguira ser aprovado, caindo o § 1º no Senado, para a reforma da Constituição, dizia que "os eleitores dos Deputados para a seguinte legislatura lhes conferirão, nas procurações, especial faculdade para reformarem os artigos da Constituição, que forem opostos às proposições que se seguem: § 1º - O Governo do Império do Brasil será uma Monarquia federativa". O Partido Progressista, em 1862, pleiteando "contra" a "descentralização política" considerava-a "incompatível com a integridade e força do Império". Mas, em 1868, o Partido Liberal Radical tinha-a como uma das reformas mais essenciais na ocasião. O Liberal, em 1869, falava em "franquezas provinciais" (franquias) e em dar "vida e ação" ao elemento municipal".

2.3.2 O MANIFESTO REPUBLICANO

De grande valor para a pesquisa das origens e primeiras manifestações do federalismo no Brasil é o célebre Manifesto do Partido Republicano (1870) que praticamente lançou a campanha do Federalismo entre nós:

³⁴Op. cit. pg. 487.

"No Brasil, antes ainda da idéia democrática, encarregou-se a natureza de estabelecer o princípio federativo. A topografia do nosso território, as zonas diversas em que ele se divide, os climas vários e as produções diferentes, as cordilheiras e as águas estavam indicando a necessidade de modelar a administração e o governo local acompanhando as próprias divisões criadas pela natureza física e impostas pela imensa superfície do nosso território".

"Foi a necessidade que demonstrou desde a origem, a eficácia do grande princípio que embalde a força compressorá do regime centralizador tem procurado contra-fazer e destruir".

"Enquanto colônia, nenhum receio salteava o ânimo da monarquia portuguesa por assim repartir o poder que delegava aos vassallos diletos ou preferidos. Longe disso, era esse o meio de manter, com a metrópole, a unidade severa do mando absoluto".

"As rivalidade e os conflitos que rebentavam entre os diferentes delegados do poder central, enfraquecendo-os e impedindo a solidariedade moral, quanto às idéias, e a solidariedade administrativa, quanto aos interesses e às forças disseminadas, eram outras tantas garantias de permanência e solidez para o princípio centralizador e despótico. A eficácia do método havia já sido comprovado, por ocasião do movimento revolucionário de 1787, denominado - a Inconfidência".

"Nenhum interesse, portanto, tinha a monarquia portuguesa quando homiziou-se no Brasil, para repudiar o sistema que lhe garantira, com a estrangulação dos patriotas revolucionários, a perpetuidade do seu domínio nesta parte da América. A divisão política e administrativa permaneceu, portanto, a mesma na essência apesar da transferência da sede monárquica para as plagas brasileiras".

"A independência proclamada oficialmente em 1822 achou e respeitou a forma da divisão colonial".

"A idéia democrática representada pela primeira constituinte brasileira tentou, é certo, dar ao princípio federativo todo o desenvolvimento que ele comportava e de que carecia o país para poder marchar e progredir. Mas a dissolução da assembléia nacional, sufocando as aspirações democráticas, cerceou o princípio, desnaturou-o, e a carta outorgada em 1824, mantendo o "statu quo" da divisão territorial, ampliou a esfera da centralização pela dependência em que colocou as províncias e seus administradores do poder intruso e absorvente, chave do sistema, que abafou todos os reses

piradouros da liberdade, enfeudando as províncias à corte, à sede do único poder soberano que sobre viveu à ruína da democracia".

"A revolução de 7 de abril de 1831, trazendo à superfície as idéias e as aspirações sufocadas pela reação monárquica, deu novamente aso ao princípio federativo para manifestar-se e expandir-se".

"A autonomia das províncias, a sua desvinculação da corte, a livre escolha dos seus administradores, as suas garantias legislativas por meio das assembleias provinciais, o alargamento da esfera das municipalidades, essa representação resumida da família política, a livre gerência dos seus negócios em todas as relações morais e econômicas, tais foram as condições características desse período de reorganização social, claramente formuladas ou esboçadas nos programas e nas leis que formaram o assunto das deliberações do governo e das assembleias desse tempo".

"A reação democrática não armou somente os espíritos para essa luta grandiosa".

"A convicção de alguns e o desencanto de muitos, fazendo fermentar o levedo dos ódios legados pela monarquia que se descentralizara, a ação irritante do partido restaurador desafiando a cólera dos oprimidos da véspera, armou também o braço de muitos cidadãos e a revolução armada pronunciou-se em vários pontos do país sob a bandeira das franquezas provinciais".

"Desde 1824 até 1848, desde a federação do Equador até a revolução de Pernambuco, pode-se dizer que a corrente elétrica que perpassou pelas províncias, abalando o organismo social, partiu de um só foco - o sentimento da independência local, a idéia da federação, o pensamento da autonomia provincial".

"A obra de reação monárquica triunfante em todos os combates pode até hoje, a favor do instinto pacífico dos cidadãos, adormecer o elemento democrático, embalando-o sempre com a esperança do seu próximo resgate".

"Mas ainda quando, por sinais tão evidentes, não se houvesse já demonstrado a exigência das províncias quanto a esse interesse superior, a ordem de coisas que prepondera não pode deixar de provocar o estigma de todos os patriotas sinceros. A centralização, tal qual existe, representa o despotismo, dá força ao poder pessoal que avassala, estraga e corrompe os caracteres, perverte e anarquiza os espíritos, comprime a liberdade, cons

trange o cidadão, subordina o direito de todos ao arbítrio de um só poder, nulifica de fato a soberania nacional, mata o estímulo do progresso local, suga a riqueza peculiar das províncias, constituindo-se satélites obrigados do grande astro da corte - centro absorvente e compressor que tudo corrompe e tudo concentra em si - na ordem moral e política, como na ordem econômica e administrativa".

"O ato adicional interpretando, a lei de 3 de dezembro, o conselho de Estado, criando, com o regime de tutela severa, a instância superior e os instrumentos independentes que tendem a cercear ou anular as deliberações dos parlamentos provinciais, apesar de truncados; a dependência administrativa em que foram colocadas as províncias, até para os atos mais triviais; o abuso de efetivo sequestro dos saldos dos orçamentos provinciais para despesas e para as obras peculiares do município neutro; a restrição imposta ao desenvolvimento dos legítimos interesses das províncias pela uniformidade obrigada, que forma o tipo da nossa absurda administração centralizada, tudo está demonstrando que posição precária ocupa o interesse propriamente nacional confrontando com o interesse monárquico que é, de si mesmo, a origem e a força da centralização".

"Tais condições, como a história o demonstra e o exemplo dos nossos está patenteando, são as mais próprias para, com a enervação interior, expor a pátria às eventualidades e aos perigos da usurpação e da conquista".

"O nosso Estado é, em miniatura, o estado da França de Napoleão III. O desmantelamento daquele país que o mundo está presenciando com assombro não tem outra explicativa".

"E a própria guerra exterior que tivemos de manter por espaço de seis anos, deixou ver, com a ocupação de Mato Grosso e a invasão do Rio Grande do Sul, quanto é impotente e desastroso o regime de centralização para salvaguardar a honra e a integridade nacional".

"A autonomia das províncias é, pois, para nós mais do que um interesse imposto pela solidariedade dos direitos e das relações, é um princípio cardinal e solene que inscrevemos na nossa bandeira".

"O regime da federação baseado, portanto, na independência recíproca das províncias, elevando-as à categoria de Estados próprios, unicamente ligados

pelo vínculo da mesma nacionalidade e da solida
riedade dos grandes interesses da representação e
da defesa exterior, é aquele que adotamos no nos
so programa, como sendo o único capaz de manter a
comunhão da família brasileira".

"Se carecemos de uma família para assinalar peran
te a consciência nacional os efeitos de um e ou
tro regime, nós a resumiríamos assim: "Centralizaç
ão", "Desenvolvimento", "Descentralizaç
ão", "Unid
ade"³⁵.

Deste modo, o partido republicano, em seu manifes
to, declarava-se francamente a favor do federalismo. Limita-se a
atacar o regime monárquico pela sua "centralizaç
ão". Não são a
pontadas, praticamente, outras causas que justifiquem o estabeleç
imento da República. O partido parece inclusive desinteressado
em justificar seu próprio nome, pelo menos no sentido de plei
tear o estabelecimento do novo regime por motivos outros que a
mudança do estado unitário em federal.

Por certo que, daqui por diante, em nosso país,
vai-se confundir república com federalismo e democracia, ao pas
so que a palavra "monarquia" ficará sempre ligada à idéia de es
tado unitário: retrógrado, monocrático e absolutista. A primeira
das opiniões pretende refletir a América, com seu regime moder
nista; a segunda, a Europa, então considerada, em matéria de go
verno, obsoleta e decadente.

Ao regime presidencialista, a ser adotado na Repúl
ica, não se fazia sequer alusão. O objetivo imediatista, até
certo ponto justificável - do ponto de vista emocional - era a
busca da "liberdade" na descentralização e a ansiedade de procu
rar na mudança - pura e simples - a oportunidade de uma espe
riência que podia ou não ser válida para o país.

Sobre a forma de Governo, foi dito novamente:

"Somos da América e queremos ser americanos. A
nossa forma de governo é, em sua essência e em
sua prática, antinêmica e hostil aos direitos e
aos interesses dos Estados americanos. A permanênç
ia dessa forma tem de ser forçosamente, além da
origem de opressão no interior, a fonte perpétua
de hostilidade e das guerras com os povos que nos
rodeiam"³⁶.

³⁵ FERREIRA, Waldemar, op. cit. pg. 62 - 65 e
MIRANDA, Pontes, op. cit. pg. 488 - 491.

³⁶ Trecho citado W. FERREIRA, op. cit. pg. 67.

Na Câmara dos Deputados, o movimento federalista tem como líder JOAQUIM NABUCO, que toma a iniciativa do projeto oferecido em 1885 e subscrito por trinta e sete deputados liberais.

O Partido Liberal passa também a preconizar, em seu programa, o estabelecimento do regime federativo e declara, em manifesto de 11 de junho de 1888, que "se o ministério de então, dilacerando a bandeira conservadora, prometia restabelecer a verdade do Ato Adicional, não podiam os liberais "sem arriscar-se a um suicídio político, deixar de exigir a monarquia federativa"³⁷.

No entanto, como principal figura intelectual do regime federativo, e o que melhor explica doutrinariamente o sistema em vigor nos Estados Unidos, propugnando pela sua adoção no Brasil, é RUI BARBOSA (se bem que posteriormente venha a criticar o sistema implantado pela Constituição de 1891, principalmente na parte prática).

Como diz PEDRO CALMON:

"Os compromissos doutrinários de Rui Barbosa com a democracia representativa e a federação estavam assumidos bem antes da República, em cujo governo provisório teve, desde logo, a função principal de conselheiro jurídico"³⁸.

E ainda:

"Foi sua a inicial escolha de rumos. Fixou-se na índole americana do federalismo. Apoiou-se à história desse governo paradigmática. Embebeu-se de suas lições. Ambicionou o seu equilíbrio, a balança dos poderes, a separação de esferas, a divisão de funções, o conteúdo popular e o esquema constitucional de seu regime centenário. Encerrara-se o ciclo do parlamentarismo de estilo europeu e cepta romântica. Inaugurava-se - e o inaugurou Rui - o presidencialismo rasgadamente americano"³⁹.

³⁷ Ibidem, pg. 68.

³⁸ Obras Completas de Rui Barbosa, vol. XVII, tomo I - Prefácio p. XIII.

³⁹ Ibid. pg. XIV.

2.3.3 A REPÚBLICA

Proclamada a República, através da revolução vitoriosa de 15 de novembro de 1889, o primeiro decreto assinado substituiu a monarquia pelo novo regime e ao mesmo tempo inaugurou o federalismo, passando as antigas províncias a chamar-se Estados.

No governo provisório que sucedeu à proclamação da República, ocupou a presidência o Marechal Deodoro da Fonseca, chefe vitorioso da revolução republicana. Rui Barbosa, um dos principais intelectuais do movimento e o maior teórico do federalismo, como vimos, foi chamado a ocupar o Ministério da Fazenda. Por suas idéias e erudição, ímpares ao tempo, irá contribuir decisivamente para a implantação do sistema federativo com base no modelo da Constituição de 17 de setembro de 1787, dos Estados Unidos da América do Norte.

2.3.4 RUI BARBOSA E A NOVA CONSTITUIÇÃO

Uma vez reunido o Congresso Constituinte, encarregado de elaborar a Constituição, as novas idéias conquistam adeptos que começam, pelo fanatismo da sua conversão, a propugnar por uma descentralização exagerada que comprometeria, se efetivada, a unidade da nação.

A preocupação pelos exageros prestes a se concretizarem em atos levou o grande jurista a comparecer, na qualidade de Ministro da Fazenda, ao Congresso reunido na sessão de 16 de novembro de 1890.

São dignas de nota, para a compreensão das idéias que deram origem à nossa primeira Constituição federalista, as observações feitas pelo mestre na sessão citada. Disse ele, primeiramente aludindo a problemas financeiros (assuntos de sua pasta) e em seguida expondo alguns dos princípios doutrinários da federação nascitura:

"É, senhores, sobretudo à luz dos interesses financeiros da nação que eu, desde o começo, encarei a conveniência da reunião desta Assembléia. Foi esta a preocupação que me levou, um dia, a reclamar dos meus companheiros a convocação do Congresso Constituinte como a mais urgente de todas as medidas financeiras. Não tive dificuldade em lhes mostrar a evidência dessa proposição, que em todos eles encontrou para logo simpático acolhimento. Se nos mostrássemos receosos de ouvir o "veredictum" do país sobre a revolução, não poderíamos inspirar ao mundo confiança na popularidade desta, nem fé ao povo na sinceridade das nossas intenções republicanas... Pairavam no ar idéias arriscadas e perniciosas; suscitavam-se veleidades de absorção da ditadura pelo Congresso Constituinte; anunciava-se, de alguns pontos do horizonte, de onde costuma soprar sempre o espírito de combate, o espectro vago de uma Convenção Nacional, fundindo na sua responsabilidade anônima, assimilando à sua onipotência irresponsável todos os poderes da soberania, e ameaçando de uma revisão malfazeja os atos da revolução edificadora, a cuja sombra a nação desfrutara um ano de ordem liberal"⁴⁰.

Combatendo a possibilidade de desagregação da unidade nacional e inclusive reconhecendo que a defesa da união tinha sido talvez a única preocupação válida da monarquia, diz:

"Senhores, não somos uma federação de povos até ontem separados, e reunidos de ontem para hoje. Pelo contrário, é da União que partimos. Na União nascemos. Na União se geraram e fecharam os olhos nossos pais. Na União ainda não cessamos de estar. Para que a União seja a herança de nossa descendência, todos os sacrifícios serão poucos. A União é, talvez, o único benefício sem mescla, que a monarquia nos assegurou. É um dos mais terribéis argumentos, que a monarquia ameaçada viu surgir contra si, foi o de que o seu espírito centralizador tendia a dissolver a União pela reação crescente dos descontentamentos locais. Para não descer abaixo do Império, a República, a Federação, necessita de começar mostrando-se capaz de preservar a União, pelo menos tão bem quanto ele. Quando, sob as últimas trevas do regime extinto, começou a alvorecer entre nós a aspiração federalista, o mais poderoso espantalo agitado pela realza contra ela era a desintegração da pátria, a dissolução da nossa nacionalidade pelo gênio do separatismo inerente, segundo os seus inimigos, à

⁴⁰ BARBOSA Rui. A Constituição de 1891. Obras Completas de Rui Barbosa, vol. XVII, tomo I, pg. 144.

forma federativa. Esse receio foi o grande embaraço, que obstou por longo tempo o bom êxito das esperanças republicanas; e, se hoje o rumo de nossos primeiros passos não desvanecer essas apreensões; se as primeiras medidas adotadas pelo congresso não demonstrarem que o mais firme dos nossos propósitos é manter inteira, incólume, indivisível, sob um forte governo nacional, a grande pátria brasileira, então a república terá sido a mais dolorosa de todas as decepções para os amigos do país"⁴¹.

E acrescenta:

"Eu era, senhores, federalista, antes de ser republicano. Não me fiz republicano, senão quando a evidência irrefragável dos acontecimentos me convenceu de que a monarquia se incrustara irredutivelmente na resistência à federação. Esse "non Possumos" dos partidos monárquicos foi o seu erro fatal... A revolução federativa penetrou, pois, nos fatos como torrente violentamente represada, cujos diques se arrasassem de um momento para outro; e, invadindo a atmosfera política do país com a pujança de uma reação sem contrapeso, operou como um princípio eliminador das forças de equilíbrio moral, que devem corrigir-lhe as demasias. Já não há senão federalistas. Já os federalistas antigos se vêem desbancados e corridos pelo fanatismo dos conversos. Já muitas vezes os mais intransigentes no serviço do princípio triunfante são os que ontem embaraçavam as pretensões mais módicas da reforma federativa. Federação tornou-se moda, entusiasmo, cegueira, palavra mágica, a cuja simples invocação tudo há de ceder, ainda que a invoquem mal, fora de propósito, em prejuízo da federação mesma"⁴².

Aí estão demonstrados, pela principal figura intelectual do movimento federalista, os exageros que podiam ser cometidos pela simples vontade de adotar o que é novo, inusitado, ainda não experimentado. Ainda mais porque a federação que se vai adotar não nasceu aqui, mais foi adotada e transplantada, o que em parte se desculpa - salvo raras exceções - pela pobreza intelectual da época e a vontade de evoluir pela mudança. O que deveria preocupar os legisladores - e o autor citado adverte quanto a isso - é que a cópia não seja praticamente "ipsis literis" e - muito menos - venha até a exceder o original.

⁴¹Ibid. pg. 146 e 147.

⁴²Ibid. pg. 149.

Na sua célebre fala, o jurista baiano passa a comentar a origem das duas federações - a americana e a que se quer implantar - em eruditas palavras, sendo que sobre o assunto voltaremos a discorrer mais adiante.

Com efeito,

"Por mais distantes que sejam as duas situações, o espírito inevitavelmente se me inclina a comparar o que se está presenciando atualmente, entre nós, como o que, ao mesmo respeito, se passava, há um século, na América do Norte. Nem tudo são analogias, é certo, entre as duas situações. Há contrastes entre elas; mas esses mesmos contrastes reforçam a conclusão, a que pretendemos chegar".

"Ao adotar o pacto, que os incorporava numa só nacionalidade, os treze estados da Nova Inglaterra constituíam sociedades ligadas entre si pela origem, pelo idioma, pela fé, mas politicamente separadas, diversas na sua organização doméstica, alheias uma às outras, absolutamente autônomas. Entrando para a comunhão de um governo extensivo a todas, cada uma, portanto, sacrificava parte de sua entidade peculiar, concorrendo para o tesouro da autoridade coletiva com um contingente de direitos renunciados a benefício da convivência nacional. Cada uma, separando-se da metrópole, poderia organizar-se em nação independente, reservando intacta para si mesma a totalidade da soberania conquistada. Preferindo, porém, a esse alvitre o de fundirem-se numa personalidade comum, as colônias emancipadas, depois de experimentarem por muitos anos a autonomia política em sua plenitude, resolveram aliená-la nas mãos de um governo politicamente centralizado. Com a implantação do regime federativo, portanto, só tinham que perder em matéria de soberania. Alienaram-se voluntariamente em proveito de interesses superiores".

"Nós, pelo contrário, nós acabamos de sacudir uma constituição unitária, na qual as províncias se arrastavam oprimidas, afogadas, inertes sob a hipertrofia monárquica. Não tinham vida própria; não se moviam senão automaticamente no mecanismo imperial; eram contribuintes forçadas para a expansão de uma soberania estranha a elas, que as absorvia e nulificava. Abraçando, pois, o sistema federativo, nada podíamos perder: tudo ganhávamos de um dia para outro, equiparando-nos, por uma conquista instantânea, a situação constitucional, a que os estados ingleses da América do Norte, no fim do século dezoito, se submetiam com sacrifício de parte considerável de seus direitos

anteriores"⁴³.

Acrescentando, ainda, que os constituintes estavam pretendendo uma descentralização ainda mais ampla - na sua opinião - do que a própria federação americana, declara:

"Vêde este abismo entre a solidez prática daqueles saxônios, educados no governo de si mesmos, que fundavam, a poder de bom senso e liberdade temperada, a maior das federações conhecidas na história, e o descomedimento da nossa avidez. Ontem, de federação, não tínhamos nada. Hoje, não há federação, que nos baste. Essa escola não pensa, ao menos, no papel vivificador da União, relativamente aos estados, não sabe ver nela a condição fundamental da existência destes".

"Temos a modéstia de desdenhar o modelo dos Estados Unidos em matéria de federação. E, para justificar esse desdém, não hesitamos em alegar que a constituição americana já conta um século de antiguidade. É quase uma múmia. Mas eu sustento que só a qualificação desse modo os que a não conhecerem, isto é, (o que vale o mesmo) os que a conhecerem simplesmente pela sua letra e pela sua data. A Constituição americana não é uma construção em decadência, corroída pela vetustez secular. É um organismo vivo, um organismo renascente, um organismo juvenil nos seus cem anos de adolescência robusta, um organismo que ainda não cessou de crescer e agigantar-se, um organismo cuja força medra continuamente com o perpassar dos tempos"⁴⁴.

Desta forma, RUI BARBOSA, se bem que não tenha sido o autor da Constituição de 1891, foi sem dúvida o maior colaborador. As suas idéias, somadas às dos constituintes, redigiram a nova Constituição, que, com algumas emendas, irá regular a vida política da nação até a Revolução de 1930.

2.3.5 A CONSTITUIÇÃO DE 1891

A nova constituição estabeleceu um sistema de competências entre a União e as unidades federativas, havendo sido,

⁴³Ibid. pg. 150.

⁴⁴Ibid. pg. 151 - 152.

inclusive, dada às mesmas, em certos assuntos, uma competência um tanto exagerada, segundo opinião de alguns autores. Tal prática - diz-se - propiciou a que os grandes e poderosos estados da federação (São Paulo e Minas Gerais, à época) monopolizassem a política do país, através de um rodízio entre presidentes paulistas e mineiros, com exceção de alguns colocados por influência das forças armadas.

Como princípios básicos da nova ordem política, podemos citar: 1) forma republicana de governo; 2) federação, como forma de estado; 3) regime representativo; 4) presidencialismo, como regime de governo; 5) independência e harmonia dos poderes (executivo, legislativo e judiciário) como órgãos da soberania nacional; 6) temporariedade das funções eletivas; 7) capacidade para ser eleito nos termos da constituição; 8) sufrágio direto, com "representação das minorias", 9) "poderes remanescentes" concedidos aos Estados; 10) autonomia dos municípios a serem organizados pelos estados; 11) direitos políticos e individuais assegurados pela Constituição; 12) não reeleição dos presidentes e governadores e 13) possibilidade de reforma constitucional, decretada pelo poder legislativo.

Logo começaram a surgir campanhas visando a modificações na Constituição vigente, alguns defendendo a implantação do regime parlamentar, outros visando o estabelecimento do voto secreto, voto feminino, representação proporcional, etc...

RUI BARBOSA⁴⁵, diversas vezes candidato à presidência da República, em uma de suas "plataformas" políticas, em 1910, sugere uma "revisão constitucional" baseada nos princípios seguintes:

"a) unidade de processo; b) unidade de justiça; c) definição dos princípios constitucionais que os Estados-membros devem representar; d) regulamentação do "estado de sítio"; e) regulamentação da faculdade de os Estados-membros e os Municípios contraírem empréstimo externo; f) proibição das "caudas orçamentárias" ou dos "orçamentos rabilongos" (inclusão na lei orçamentária de disposições estranhas aos serviços gerais da administração); g) veto parcial no orçamento da despesa, para extirpar as "caudas".

⁴⁵Citado por Paulino Jacques, curso de Direito Constitucional, Forence, Rio, 1970, pg. 53.

A reforma constitucional de 1925-1926 estabeleceu as seguintes emendas: 1) enumeração dos princípios constitucionais que os Estados-membros deviam observar; 2) proibição das "caudas orçamentárias"; 3) estabelecimento do veto presidencial; 4) modificação da competência da Justiça Federal; 5) restrição do "habeas corpus" à proteção da liberdade de locomoção; 6) restrição à liberdade de comércio; 7) proibição da transferência a estrangeiros das minas e jazidas minerais necessárias à segurança nacional e as terras onde existirem; 8) permissão ao poder executivo para expulsar do território nacional os súditos estrangeiros perigosos à ordem pública ou nocivos aos interesses da República; 9) exigência de lei ordinária especial para criação de qualquer emprego ou para estipulação ou alteração de qualquer vencimento; 10) declaração de que a irredutibilidade de vencimentos não eximia do pagamento dos impostos gerais criados por lei.⁴⁶

A emenda em questão, na realidade, não fez mais do que reforçar os poderes do presidente da república, ampliando os casos de intervenção federal, colocando restrições ao uso do "habeas-corpus" e instituindo o veto parcial.

2.3.6 CONSTITUIÇÃO DE 1934

Os problemas relativos à "questão social" e à necessidade de modernização dos estatutos políticos, que substituísem a democracia liberal de grandes sonhos idealistas e exarcebamento do individualismo pela democracia social, melhor adaptada para enfrentar os problemas sociais advindos, principalmente, da industrialização e do incremento do comércio exterior e interno, bem como do proletariado vindo dos campos em direção às cidades, provoca a revolução de 1930.

Liderada por GETÚLIO VARGAS, governador do Rio Grande do Sul e apoiada pelos governos de Minas Gerais e Paraíba, além das forças armadas, a revolução vitoriosa depõe a 24

⁴⁶Ibid. pg. 54.

de outubro de 1930 o presidente WASHINGTON LUIS e inaugura a nova ordem.

Tendo como objetivo a adoção de medidas de caráter social e tomando como paradigma a Constituição de Weimar de 1919, é criada uma Assembléia Constituinte para elaborar uma nova constituição. Para tanto influiu, principalmente, a pressão exercida pela "revolução constitucionalista", irrompida em São Paulo, em 1932, ainda que a mesma tivesse sido derrotada pelas armas.

A Constituição de 16 de julho de 1934 estabeleceu as inovações seguintes⁴⁷:

"a) quanto à forma: 1) introdução do nome de Deus no preâmbulo; 2) incorporação ao texto de preceitos de direito civil (a família, arts. 115-116), de direito social (educação, cultura, trabalho e previdência, arts. 148-158, arts. 121-123) e de direito administrativo (direitos e deveres dos funcionários públicos, arts. 168-173); 3) multiplicação dos títulos e capítulos, ficando a Constituição com mais do dobro de artigos que tinha a de 1891: de 91 artigos passou a 187; b) quanto à substância: 1) reforço dos vínculos federais (arts. 9º, 12 e 14); 2) Poderes independentes e "coordenados" entre si (art. 3º); 3) sufrágio feminino e voto secreto (arts. 23 e 52); 4) o Senado, com funções de prover a coordenação dos Poderes, manter a continuidade administrativa e velar pela Constituição (art. 88); 5) os ministros de Estado, com responsabilidade pessoal e solidária com o presidente e obrigados a comparecer ao Congresso para prestarem esclarecimentos ou pleitearem medidas legislativas (arts. 60-61); 6) a Justiça Militar e a Justiça Eleitoral, como órgãos do Poder Judiciário (art. 63); 7) o Ministério Público, o Tribunal de Contas e os "Conselhos Técnicos", coordenados em "Conselhos Gerais" assistindo os ministros de Estado e as Casas do Congresso, como órgãos de cooperação nas atividades governamentais (arts. 95-103); 8) normas reguladoras da ordem econômica e social (arts. 115-143); 9) idem da família, educação e cultura (arts. 144-158); 10) idem dos funcionários públicos (arts. 168-173); 11) idem da segurança nacional (arts. 159-167)".

⁴⁷ Ibid. pg. 57.

2.3.7 CONSTITUIÇÃO DE 1937

Segue-se uma época de consolidação da autoridade revolucionária, caracterizada pela ação de diversos setores ainda não convertidos ao novo regime e que propugnavam uma reação contra o que consideravam um governo inconstitucional, uma vez que não fora eleito pelo voto popular (GETÚLIO VARGAS havia sido eleito pelo Congresso Nacional e deveria governar até 1938).

Os reflexos dos movimentos europeus de tendências fascistas em luta contra os comunistas, colocando à frente de estados democráticos os chamados "ditadores legais" como MUSSOLINI, DOLFUSS e HITLER, influencia sobremaneira a opinião pública no Brasil. No entanto, ressalte-se que alguns desses países (Áustria e Alemanha) recém haviam saído do regime monárquico e ainda não estavam acostumados à democracia efetiva. A Itália, inclusive, ainda era uma monarquia, se bem que MUSSOLINI, como Primeiro-Ministro, fosse realmente o Chefe do governo.

Surgem os partidos Integralista, de PLÍNIO SALGADO, e Comunista (na década de vinte). Este faz eclodir o movimento denominado "intentona comunista" (27 de novembro de 1935). Aproveitando a agitação integralista e o movimento comunista e alegando que "a paz política e social estava profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem e pela extremação de conflitos ideológicos" que "colocavam a nação sob a funesta iminência da guerra civil"⁴⁸, o presidente da República "decretou" uma "Constituição". Esta manteve as conquistas sócio-econômicas de 1934, mas restringiu as políticas. O autor da nova Carta (que na realidade não chegou a ser executada) foi o jurista FRANCISCO CAMPOS, inspirando-se na Constituição polonesa de 1935, igualmente outorgada.

Os novos princípios estabelecidos foram:

"a) quanto à forma: 1) Estatuto outorgado e não votado; 2) suprimiu o nome de Deus no preâmbulo; 3) substituiu o título clássico "Do Poder Executivo" pelo "Do Presidente da República"; 4) criou o capítulo "Da Defesa do Estado"; 5) mudou o no

⁴⁸ Ibid. pg. 59.

me do Senado, para Conselho Federal; b) quanto à substância: 1) moderou a autonomia dos Estados membros (arts. 6º - 10); 2) ampliou a autoridade e o mandato do Presidente da República (Arts. 73-80); 3) alterou a composição do Conselho Federal (arts. 50-56); 4) criou o Conselho de Economia Nacional, câmara corporativa consultiva (arts. 57-63); 5) restringiu a autonomia do Congresso (arts. 64-65); 6) restringiu a autonomia do Poder Judiciário (art. 96, § Único); 7) substituiu o "estado de sítio" pelo "estado de emergência", com restrição das garantias individuais (arts. 166-170); 8) restaurou a pena de morte (art. 122, item 13); 9) estabeleceu o plebiscito para a aprovação da Constituição outorgada (art. 187); 10) renovou o mandato do Presidente da República até a realização do plebiscito (art. 175); 11) dissolveu a Câmara e o Senado e demais assembleias deliberativas (art. 178); 12) declarou o "estado de emergência" (art. 186)⁴⁹.

Tal Constituição, como se nota pelas determinações acima, das quais o "estado de emergência" restringindo as garantias individuais, e o estabelecimento da pena de morte - medida considerada de extrema gravidade e contrária às tradições brasileiras - era exatamente aquela adequada ao período ditatorial comumente denominado "Estado novo". Diversas medidas, com substanciadas em decretos-leis e leis constitucionais, consolidaram o regime forte. Como mesmo nas ditaduras, ainda que eivadas do vício da falta de embasamento jurídico - em termos doutrinários - por vezes se encontra algum benefício ao povo e à nação, dependendo da figura do ditador, a ditadura de então teve o mérito de impedir uma eventual guerra civil entre "integralistas" e "comunistas" e permitiu a participação do Brasil na guerra contra o "nipo-nazi-fascismo".

No entanto, finda a guerra e orientando-se a opinião pública novamente para os problemas internos, passa-se a discutir a legitimidade e utilidade do "status" político em vigor. Acaba VARGAS por ser deposto pelas Forças Armadas, cujo apoio desta vez não havia conseguido, em 29 de outubro de 1945.

As Forças Armadas entregaram o poder ao ministro JOSÉ LINHARES, presidente do Supremo Tribunal Federal, que exerceu o cargo até a eleição do general EURICO GASPAR DUTRA. Este

⁴⁹ Ibid. pg. 59.

continuou a governar através de decretos-leis até que fosse elaborada e votada uma nova Constituição.

2.3.8 CONSTITUIÇÃO DE 1946

Esta Constituição regeu a vida política do país por pouco mais de vinte anos e ⁵⁰

"manteve o propósito conciliador entre o federalismo e o unitarismo, o presidencialismo e o parlamentarismo, o individualismo e o socialismo, organizando um Estado federal-orgânico e social-democrático, um governo presidencial mitigado, tal como o havia feito a Constituição de 1934".

Estas as suas características ⁵¹:

"Quanto à forma, foi fiel à técnica de 1934: aumentou, ainda mais, o número de artigos, que de 187 passou para 218. Quanto à substância: a) restaurou a "independência e harmonia dos Poderes" (art. 36); b) restabeleceu as atribuições clássicas do Senado (art. 62); c) incluiu a Justiça do Trabalho entre os órgãos do Poder Judiciário (art. 94); d) suprimiu os Conselhos Técnicos e os Conselhos Gerais, como assessores dos ministros de Estado (art. 90); e) assegurou o direito de greve (art. 158); f) garantiu a participação do empregado nos lucros do empregador (art. 157, item IV); g) estendeu ao trabalhador rural as garantias asseguradas ao operário (art. 157, item XII); atribuiu à "lei ordinária" a regulação do regime dos bancos de depósito, das empresas de seguro e de capitalização (art. 149); idem quanto às empresas concessionárias de serviços públicos (art. 151)".

2.3.9 A CONSTITUIÇÃO DE 1967 E A EMENDA CONSTITUCIONAL DE 17 DE OUTUBRO DE 1969

Deflagrada contra o governo do Presidente JOÃO GOULART, acusado de permitir a infiltração de agitadores (comu

⁵⁰p. JACQUES, op. cit. pg. 62.

⁵¹Ibid. pg. 62.

nistas e socialistas radicais) em todas as classes do povo, liderados por sindicatos, associações estudantis e até militares, orientadas por políticos e elementos de esquerda, a Revolução de 1964 depôs o governo e colocou na presidência da República o deputado RANIERI MAZZILI.

Foi editado um Ato Institucional, a 9 de abril de 1964, segundo se diz da lavra dos juristas FRANCISCO CAMPOS e CARLOS MEDEIROS SILVA, em que se justifica o movimento para impedir "a bolchevização do país" e para "drenar o bolsão comunista, cuja purulência já se havia infiltrado, não só na cúpula do governo, como nas suas dependências administrativas", na linguagem do próprio ato.

Em seguida, assumiu a presidência (11 de abril de 1964) o marechal HUMBERTO CASTELO BRANCO, tendo sido emitida uma série de decretos, Atos Institucionais, Atos Complementares e Emendas Constitucionais.

Consolidando toda a legislação extravagante citada, foi editada uma nova Constituição, cujo projeto foi apresentado pelo presidente da República, sendo votado e promulgado pelo Congresso Nacional. Assinada a 24 de janeiro de 1967, a nova constituição entrou em vigor a 15 de março do mesmo ano.

A Constituição de 1967 restringiu ainda mais o federalismo, no que se refere às suas bases tradicionais, já debilitado pelas Constituições de 1934 e 1946. Restringiu-se o poder dos Estados-membros através da ampliação do Executivo federal, principalmente através da prerrogativa da intervenção e da decretação do estado de sítio, bem como o alargamento da competência da União no que se refere aos assuntos de ordem econômico-financeira e social.

Pouco antes, porém, da nova Constituição completar três anos, foi quase que totalmente reformulada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.

A referida Emenda estabeleceu ainda maior interferência em assuntos tradicionalmente da competência dos Estados, como a expansão das atribuições da "polícia federal" (art. 8º, item VIII) e o estabelecimento e execução de "planos de desenvolvimento" (item XIV). Também foram estabelecidas as regras que

disciplinam os tributos em todo o território nacional (arts. 18 a 26). Foram estabelecidas novas regras para o Legislativo (art. 30) e ampliaram-se as possibilidades de o Executivo expedir decretos-leis: em caso de urgência ou de interesse público relevante, relativos a finanças públicas, inclusive normas tributárias e criação de cargos públicos e ainda fixação de vencimentos.

Quanto aos direitos individuais (art. 153 e §§) as principais inovações se referem à admissão da pena de morte, prisão perpétua, banimento ou confisco, também nos casos "de guerra externa, psicológica adversa, ou revolucionária ou subversiva" (§ 11). E a exclusão da expressão "soberania do júri" (§ 18) ainda constante no § 18 do art. 150 da Constituição de 1967, referentes à instituição do júri, com competência para o "juízomento dos crimes dolosos contra a vida".

3. ESTADOS UNITÁRIOS E ESTADOS FEDERAIS

3.1 ESTADOS UNITÁRIOS

3.1.1 CONCEITO

A sociedade política denominada Estado, também chamada "instituição das instituições", reúne normalmente num conjunto único os diversos elementos que a compõem. É o que a acontece com o Estado simples ou unitário, que apresenta as se guintes características:

a) a organização política, no que se refere à es trutura estatal, é única, comportando somente um aparelho governa mental. Este se completa a si mesmo, atende a todas as necess sidades e realiza todas as funções estatais, sendo que existe um só sistema constitucional;

b) a coletividade é considerada como um todo, uni ficada e considerada globalmente. Não são levadas em conta difere renças individuais, e, assim, as decisões do governo são dirigi das da mesma forma para todos os cidadãos, o que se pode chamar de "homogeneidade do poder";

c) todo o território estatal é submetido, igual

mente, à mesma organização política, sem que sejam levadas em conta diferenças regionais ou locais.

É o que se poderia chamar de Estado simples ou unitário na sua forma mais rigorosa, ou seja, completamente centralizado.

Como muitas vezes já se disse, todos os Estados tendem a uma certa forma de integração, como todas as sociedades humanas. Esta tendência à unidade, na formação dos Estados e de de mais sociedades - onde o homem é o elemento formador e ao mesmo tempo o objetivo final - é um fenômeno a um tempo político e sociológico, pois o Estado, desde que nasce, da mesma forma que os seres humanos, tende à união.

No estabelecimento da ordem estatal, a integração se processa através da instituição de um centro de atração que depois absorve os outros centros. A centralização se processa primeiramente por coordenação, em seguida por subordinação e finalmente por substituição. Na sequência do processo, o poder central passa a dominar os outros poderes, consolidando sua autoridade pela preponderância do "espírito público", unificando-o e também monopolizando os modos de intervenção através dos quais exerce sua autoridade e amplia ainda mais a unificação. A centralização adquire assim caráter de exclusividade, graças ao monopólio que o Estado se atribui de satisfazer as necessidades comuns do país através de suas próprias decisões e por intermédio de seus próprios agentes.

Como muito bem diz GEORGES BURDEAU¹:

"Historicamente, a centralização se estabeleceu através de meios muito diversos, dos quais a força não pode ser sempre dissociada. Para subjugar os poderes primários preexistentes na nação, os chefes que exerciam o poder estatal desde logo tiraram partido das rivalidades desses poderes entre si para se impor como árbitros, logo substituindo diretamente a sua autoridade pela das autoridades antigas (nobreza, igreja, corporação, universidade...). A centralização resulta, assim do ponto de vista sociológico, da congregação nas mãos de um chefe único das competências de prerrogativas

¹Traité de Science Politique. Tomo II - L'État. Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, Paris, 1967, pg. 360.

territorialmente divididas ou dispersadas quanto às pessoas a quem estavam afetas.

Quanto ao estabelecimento da centralização, no as pecto jurídico, é ainda o doutrinador francês que esclarece:

"Juridicamente a centralização se realiza pela concentração que torna possível a organização dos agentes em um corpo hierarquizado. Estes dois as pectos da técnica da centralização, concentração e hierarquia, não são independentes um do outro; eles se coordenam mutuamente porque não são nada mais que duas faces da mesma operação: a unificação do poder"².

É praticamente o mesmo o que ensina PRÉLOT³:

"Formação do regime de Estado e centralização são assim dois fenômenos correlatos. Desde que exis te um Estado, desde que aparece um chefe e que es té tem autoridade sobre um território e sobre uma população determinada, um movimento incoercível conduz à centralização. Todos os fundadores de Estados - os reis, os capitães, os legistas, elite de cidadãos que, no curso dos séculos, quizeram e construíram uma organização política - foram centralizadores. Uns e outros se empenharam em dar fim a multiplicidade de centros de comando que e xistiram durante o período feudal (da sociedade sem Estado) e reduziram à unidade a extrema variedade do mundo medieval. Foram, sob a sua égide, reunidos nas mãos de uma só autoridade todos os poderes de ordem temporal, para fazer do Estado uma unidade política completa, legislativa e judiciária, diplomática e militar, jurídica e até econômica".

3.1.2 TIPOS DE ESTADOS UNITARIOS

Alguns autores simplesmente afirmam que o Estado unitário ou "simples" é um Estado centralizado⁴. Corresponde ao

² Ibid. pg. 360.

³ Marcel Prélôt & Jean Boulois - Institutions Politiques et Droit Constitutionnel - Dalloz - Paris, 1972, pg. 239.

⁴ André HAURIOU, Jean Gicquel et Patrice Gélard. Droit Constitutionnel et Institutions Politiques. Editions Montchrestien. Paris, 1975, pg. 156.

conceito de Estado referido acima, em que só existe um centro de decisão, resumido num só governo, num só parlamento em uma única ordem jurídica. Dentro do princípio da unidade, somente caberia examinar duas modalidades de aplicação do citado princípio: a desconcentração e a descentralização, sendo o autor de opinião que o estudo aprofundado das duas modalidades compete ao Direito Administrativo.

Outros autores, como BURDEAU⁵, são de opinião que a centralização e a descentralização caracterizam dois regimes diferentes de Estado unitário: Estado unitário centralizado e Estado unitário descentralizado.

Ainda outros, como PRÉLOT⁶ falam em Estados unitários "simples" e Estados unitários "complexos".

3.1.3 ESTADOS UNITÁRIOS SIMPLES

O Estado unitário uniformiza e engloba a massa de indivíduos sob a sua jurisdição, organizando-os em quadros cujos limites e competências ele fixa. À testa destas divisões e subdivisões, são colocados agentes que executam e transmitem as decisões do Estado através de instruções gerais ou particulares. Rigorosamente, na estrutura deste tipo de Estado, estão conjugadas a unidade política e a unidade administrativa.

Tais Estados são, assim, como não poderia deixar de ser, organizados de cima para baixo, e o seu funcionamento se exercita da mesma forma. As determinações vêm do alto (capital) e vão até as bases (povoações recuadas). Igualmente os recursos humanos, pecuniários ou "in natura", reunidos nos diversos escalões locais e provinciais inferiores, são remetidos para o centro de comando.

Na prática, no entanto, estas disposições teóricas mostram-se quase irrealizáveis. Sem dúvida, Estados assim

⁵ Op. cit. pg. 353 - 383.

⁶ Op. cit. pg. 240 - 245.

centralizados não existem nem jamais existiram, com exceção de Estados minúsculos circunscritos geralmente a cidades e sem outras coletividades territoriais. Ainda que fosse possível tal organização, a mesma não seria aconselhável. Conforme demonstram certos paradoxos que estão ligados às organizações humanas, talvez ligados aos fenômenos sociais e até psicológicos, da mesma forma que as federações se centralizam, nos Estados unitários, principalmente com os governos atuais, a preocupação é deter a marcha para a centralização, através de processos de "desconcentração" e "descentralização".

3.1.4 DESCONCENTRAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

Uma vez que o Estado rigorosamente centralizado, nos tempos atuais, só pode existir em sociedades muito pequenas, como dissemos acima, a necessidade de solucionar problemas principalmente de ordem administrativa levam os Estados unitários modernos a desconcentrar e a descentralizar os seus órgãos decisórios. Definindo as duas "modalidades de aplicação do princípio da unidade", declara HAURIOU⁷:

"A desconcentração e a descentralização apresentam alguns traços comuns, mas no restante, se diferenciam".

"Nos dois casos, estamos em presença de uma tendência centrífuga, que aproxima a Administração do administrado; o poder, em outros termos, não se exerce mais através da capital, mas através da delegação do poder administrativo, não político. A desconcentração é uma modalidade de centralização, uma técnica de "autoridade", uma centralização por pessoas interpostas de algum modo. Ela se traduz numa transferência de certas atribuições administrativas do poder central para o plano local em benefício de um "agente do Estado". Na França, o Prefeito departamental (decreto de 14 de março de 1964) ou regional (lei de 5 de julho de 1972) encarnam esta política. Quanto à descentralização, termo menos expressivo que as expressões anglo-saxãs equivalentes ("local government" ou self-government") significa literal

⁷Op. cit. pg. 156, T. do A.

mente "auto-administração". De tal forma que ela significa uma técnica de "liberdade", ou se preferimos, assemelha-se à "democracia local", termo preferido, diz-se, por Alexis de Tocqueville. Sob esse aspecto, a descentralização pode ser definida como delegação de certas atribuições administrativas do poder central para o plano local em favor de "agentes eleitos pelos respectivos cidadãos". Esclareça-se: a "eleição" constitui, para muitos, a pedra de toque da descentralização. Na França, esta última afirmação se exprime nas coletividades territoriais, essencialmente comunas, e, de uma maneira imperfeita, nos departamentos e territórios de além-mar".

Como diz BURDEAU⁸, "longe de se opor à centralização, o ato de desconcentrar é hoje uma forma de realização".

E, conforme ainda o doutrinador citado⁹:

"Enquanto que os serviços centralizados constituem um conjunto único hierarquizado e dirigido pelos órgãos superiores do Estado, a descentralização distingue as atividades jurídicas e entrega a responsabilidade de algumas delas às diversas administrações, que obtêm - dentro da sua esfera - uma certa liberdade de ação. Certamente o poder central não desaparece, porém não mais assume diretamente a gestão do serviço, somente supervisiona a maneira pela qual as autoridades descentralizadas realizam as funções. Do ponto de vista jurídico a descentralização se caracteriza pela justaposição de centros de decisão relativamente independentes dos órgãos do Estado. Filosoficamente se apresenta como um corretivo ao exagero das teorias individualistas que, em nome da igualdade, não admitem nenhum intermediário entre o Estado e o indivíduo e centralizam nas mãos dos governantes a totalidade do exercício de um poder por si próprio comum e expresso pela coletividade nacional. Socialmente, atende à diversidade de grupos existentes no seio do Estado mesmo unificado e, levando em conta esta variedade, tende a adaptar o ordenamento jurídico à mistura de tradições, interesses e necessidades. Neste sentido, ainda, é um instrumento de liberdade, uma vez que aproxima as normas a serem aplicadas aos indivíduos da própria origem destas normas".

⁸Op. cit. pg. 362.

⁹Ibid. pg. 370.

3.1.5 ESTADOS UNITÁRIOS COMPLEXOS

A desconcentração e a descentralização, fenômenos que agem sobre a natureza e o funcionamento do Estado unitário a ponto de transformá-lo significativamente quanto à simplicidade primitiva, segundo autores como MARCEL PRELOT¹⁰, acabam por dar origem a uma outra modalidade de Estados unitários, ou seja: os Estados unitários complexos.

O mesmo autor¹¹, declara que o Estado unitário complexo, que para ele pertence já à categoria dos Estados compostos, muito se aproxima dos Estados federais.

Segundo HANS KELSEN¹², "entre o Estado descentralizado e o Estado federal, a diferença é de grau e não de natureza".

BURDEAU não chega a tanto, afirmando que a questão é tão discutida entre os autores que parece impossível chegar-se a uma conclusão e que se trata de um "problema prático cujos dados são tão móveis que ultrapassam o âmbito das soluções estabelecidas pela doutrina"¹³.

Ainda segundo BURDEAU, dissertando sobre a descentralização territorial e a descentralização por serviços, as diferenças entre os Estados membros e as coletividades territoriais descentralizadas, no Estado unitário, seriam as seguintes:

"O federalismo visa à atividade governamental, a descentralização compreende apenas os poderes de administração... Enquanto que os direitos do Estado membro são por ele exercidos em virtude de uma autoridade que pertence a si mesmo, a coletividade descentralizada não pode usar dos seus a não ser na medida em que está autorizada pela lei do Estado. O corolário desta primeira distinção é que a coletividade descentralizada se rege pelas leis do Estado do qual ela depende e não por

¹⁰ Ibid. pg. 243.

¹¹ Ibid. pg. 243.

¹² citado por PRELOT, ibid. pg. 243.

¹³ Op. cit. pg. 407.

leis que dê a si própria livremente. Ao contrário, o Estado membro de um Estado federal legisla de maneira autônoma sobre as matérias de sua competência. O mais importante exemplo desta diferença é o poder de auto-organização. Os Estados membros de um Estado federal fazem eles próprios a sua constituição; ao contrário, a coletividade descentralizada deve sua organização às leis do Estado do qual ela depende. Todas as diferenças se resumem nesta oposição fundamental, à saber, que o Estado membro inclui em si próprio um Poder na plena concepção do termo, enquanto que na coletividade descentralizada não há Poder Político. O federalismo supõe a combinação de vários Poderes estatais; no Estado unitário, qualquer que seja a medida da sua descentralização, o Poder é único, ou seja aquele encarnado pelo Estado. Unidade de Poder, por conseguinte unidade de autoridade estatal: organização, domínio das competências, independência de grupo, uso de direito de "imperium", todos os aspectos pelos quais se percebe as diferenças entre as coletividades locais que pertencem a um Estado unitário ou a um Estado federal decorrem disto"¹⁴.

Continuando o seu pensamento, o escritor toca num ponto ao qual depois voltaremos, ou seja os problemas que se apresentam na prática para distinguir as características de uma determinada ordem estatal, eis que:

"Na prática, apesar do emprego deste critério, a parentemente tão simples, as coisas são mais complexas. Trata-se de saber se, num caso determinado, existe na coletividade um Poder político verdadeiro. Sobre este ponto as constituições não fornecem senão indícios vagos e isto explica as divergências de interpretação a que dão lugar, por exemplo, o regime da U.R.S.S. Enquanto que alguns não querem ver aí senão uma descentralização administrativa, outros afirmam o seu caráter federativo. É então que o jurista deve reconhecer sua impotência para classificar em categorias o imponderável que é de ordem exclusivamente política"¹⁵.

Portanto, o instituto em questão é caracterizado por uma descentralização exclusivamente administrativa, ainda que, mesmo neste campo, as autoridades descentralizadas exerçam uma autoridade ainda limitada, pois apenas parte delas é descen

¹⁴ Ibid. pg. 407 - 408.

¹⁵ Ibid. pg. 408 - 409.

tralizada. Inclusive, as autoridades administrativas locais, para efetivar suas decisões, têm que solicitar autorização das autoridades centrais. Não possuem, assim, a plenitude do poder de execução, ainda que em matéria estritamente administrativa, existindo sempre, ao lado delas, as autoridades administrativas do Estado, muitas vezes preponderantes. Mesmo na parte que lhes cabe, continuam a ser controladas pela chamada "tutela administrativa".

Deste modo,

"examinando profundamente a questão e definindo claramente a lógica do sistema, a descentralização é "um regime de co-administração", dentro do qual é difícil estabelecer o que toca às administrações descentralizadas e o que pertence à administração centralizada. O entrelaçamento dos órgãos, dos recursos e das responsabilidades é tal que, em muitos casos, é difícil reconhecer a personalidade administrativa dominante"¹⁶.

E, finalmente, complementando o pensamento e, da mesma forma que BURDEAU, constando a impossibilidade prática de encontrar-se um regime político que atenda a todas as necessidades, conclui PRÉLOT:

"Em resumo, a descentralização, criadora de instituições, é igualmente limitadora de suas liberdades. Ela não vai senão até um certo ponto dentro do seu conceito de autonomia; pára no caminho; caracteriza-se por um movimento alternado de abertura e freio; é um regime mais complementar que antagonista da centralização"¹⁷.

3.1.6 PERSPECTIVAS FUTURAS DO ESTADO UNITÁRIO

Para complementar, constata-se que os Estados unitários, mesmo aqueles denominados "complexos", com administração territorial descentralizada, estão tendo dificuldades em realizar o que as suas populações esperam, no ritmo e nas condições da realidade social e política de nossos dias. E, note-se, o fe

¹⁶ PRÉLOT, op. cit. pg. 245.

¹⁷ Op. cit. pg. 245.

nômeno do descontentamento com a própria administração é, em maior ou menor grau, uma constante da época atual, mesmo em países que vêm há séculos adotando o sistema unitário. Este não foi criado artificialmente, como muitas formas de federalismo, mas foi um produto natural da evolução política e, como se sabe, durante a maior parte da existência desses Estados serviu para reger-lhes os destinos e assegurar-lhes, em muitos casos, um lugar de importância na comunidade internacional. Os problemas que se manifestam são relativos ao tempo presente. Assim, os cientistas políticos procuram novas formas para atualizar seus velhos Estados unitários, sugerindo alguns a substituição da descentralização geográfica por uma maior ênfase na descentralização por serviços.

Em face disto, segundo BURDEAU, "se a descentralização geográfica está obsoleta, a descentralização por serviços, ou melhor: funcional, tem as suas chances"¹⁸. Não cabe, no entanto, no âmbito deste trabalho, o exame a fundo da descentralização funcional, sendo que o que foi dito sobre Estado unitário apenas serviu para comparar, de maneira geral, o antigo Estado unitário com o moderno Estado federal, uma vez que a forma unitária por vezes aparece como tendência no regime federativo e vice-versa. Ainda mais, se for o caso de reforma de regime, as formas unitárias aperfeiçoadas e modernizadas poderão configurar uma das opções para o Estado do futuro.

3.2 ESTADOS FEDERAIS

3.2.1 ORIGENS DO FEDERALISMO

Geralmente são dadas como instituições que deram origem ao moderno federalismo, as antigas confederações do passado, ainda que, na forma e nas características, fossem bastante diferentes, como se sabe, do que se entende hoje como federação.

¹⁸Op. cit. pg. 412.

Além do que, resultantes de tentativas de união de estados independentes para lograr um fim comum (na maioria das vezes assegurar a defesa contra um inimigo mais forte) sempre foram efêmeras e instáveis.

No entanto, tais uniões não deixavam de ter muita coisa em comum com o sistema federativo. Assim, HAMILTON e MADISON¹⁹ nos ensaios que escreveram em 1787 e 1788, comparando a Confederação das Repúblicas Gregas, na antiguidade, com a Confederação Americana que antecedeu a Federação atual, declaram:

"Os membros conservavam seu caráter de Estados independentes e soberanos, e tinham igualdade de votos no conselho federal. Este conselho tinha autoridade geral para propor e decidir o que julgasse necessário ao bem-estar comum da Grécia; para declarar e fazer a guerra; para resolver em última instância todas as controvérsias entre os membros; para multar a parte agressora; para empregar a força inteira da confederação contra os desobedientes, para admitir novos membros. Os anfitriões tinham a custódia da religião e das imensas riquezas pertencentes ao templo de Delfos, e daí lhes vinha o direito de julgar as controvérsias entre os habitantes da cidade e os que vinham consultar o oráculo. Para melhor assegurar a eficácia do poder federal, juravam-se mutuamente defender e proteger as cidades unidas, castigar os violadores deste juramento e efetivar a vingança sobre os sacrílegos que despojassem o templo. No entanto, a prática mostrou-se muito diferente da teoria. Os poderes, como os do atual Congresso, se exerciam através de deputados que eram nomeados pelas cidades, de acordo com as suas prerrogativas políticas; estes poderes se exerciam da mesma forma sobre as cidades. Daí a debilidade, as desordens e, finalmente, a destruição da confederação. Em vez de infundir respeito aos membros mais poderosos e de mantê-los subordinados, estes membros tiranizaram sucessivamente todos os demais. Atenas, segundo nos ensina Demóstenes, foi árbitro da Grécia durante setenta e três anos. Os lacedemônios a governaram depois pelo espaço de vinte e nove; e no período que se seguiu à batalha de Leutra, passaram os tebanos a dominar. Segundo Plutarco, ocorria com excessiva frequência que os deputados das cidades mais fortes atemorizavam e corrompiam os das mais fracas; assim como as resoluções se inclinaram a favor do partido mais poderoso... Estas foram as consequências do princípio errôneo em que aquela inte

¹⁹ Hamilton, Madison e Jay. El federalista, pg. 69 - T. do A.

ressante organização esteve fundada. Segundo a firma um circunspecto observador da história grega, se este país tivesse se unido em uma confederação mais coesa e persistido na união, nunca teria sofrido o jugo da Macedônia, e talvez tivesse servido de barreira contra os grandes planos de Roma"²⁰.

Ainda que, sob o regime de confederação, o antigo Império Germânico, a Suíça, em diversas ocasiões e, inclusive, a Holanda da Aliança de Províncias unidas contra a Espanha, constituam exemplos dos primórdios das federações, a primeira deste nome que realmente se estabelece, consolida e se desenvolve normalmente é a dos Estados Unidos da América do Norte.

De fato, abandonando princípios teóricos em favor da realidade do momento, as treze colônias da América, habitadas desde a época colonial ao regime do "self government" - o que as habilitou para a prática do governo representativo - fundaram a federação por assim dizer "paradigma" nos tempos modernos.

3.2.2 CONCEITO DE ESTADO FEDERAL

O fenômeno federalista é considerado por muitos como um fato não somente jurídico, mas também filosófico e social²¹.

De fato, tratando-se o Estado de uma instituição a um tempo jurídica e social, os princípios que o regem não poderiam ser estudados somente sob um único ponto de vista.

PROUDHON considerava a forma federalista como o

²⁰Estes artigos foram escritos na cidade de Nova York, durante a campanha para ratificar a Constituição de 1787. São considerados de grande importância para o estudo dos primórdios do direito constitucional americano, ainda que a publicação dos artigos em si não tenha influenciado a decisão dos representantes do Estado de Nova York, que só votaram pela ratificação porque ficaram isolados entre New Hampshire e Virgínia, que haviam votado a favor, e face às ameaças de secessão da parte sul do estado.

²¹Georges Burdeau, op. cit. pg. 461 e Proudhon, El principio federativo, pg. 119.

regime mais adequado para regular o funcionamento de um Estado que realizasse as idéias socialistas das quais, juntamente com MARX, foi um dos criadores.

O Estado federal, segundo ele, seria a melhor salvaguarda dos direitos individuais, pois:

"Em primeiro lugar, o poder federal - que significa aqui poder central, órgão da coletividade maior não pode absorver as liberdades individuais, corporativas e locais, que lhe são anteriores, pois elas o fizeram nascer e somente elas o sustentam; o que é mais: são-lhe superiores, por sua própria constituição e pela que lhe deram"²².

Igualmente, o regime federal seria aquele capaz de dar solução às dificuldades e aos males do capitalismo, eis que:

"Só a Federação pode satisfazer às necessidades e aos direitos das classes trabalhadoras, resolver o problema da conciliação entre o capital e o trabalho, o das associações, os do imposto, do crédito, da propriedade, do salário, etc."²³.

Mas, pelo menos no que se refere à criação do federalismo americano, considerado clássico, não foram exatamente estas idéias humanitárias que predominaram. Talvez por que, como vimos, o federalismo tivesse sido implantado atendendo mais a propósitos práticos, imediatistas, quais sejam o de consolidar a situação de independência das ex-colônias, do que a idealismos humanitários, libertários, numa palavra: teóricos.

Assim, apesar de haverem lutado contra um governo opressor, não pretendiam levar a idéia de liberdade ao ponto de entregar o governo a representantes genuínos do povo, que, de acordo com as teses tradicionais da democracia, detém realmente o poder soberano. O que aconteceu foi que os "Founding Fathers", como escreve PIERRE BIRNBAUM²⁴, citando HOFSTADTER, "pensavam que a liberdade estava ligada, não à democracia, mas à propriedade".

²² Op. cit. pg. 118.

²³ Ibid. pg. 119.

²⁴ La structure du pouvoir aux États-Unis, pg. 11.

E, ainda,

"As massas, de fato, em uma democracia, dificulta riam a distribuição da propriedade, e ameaçariam a sorte da liberdade. Os federalistas, desse mo do, temiam o povo e desconfiavam dele; queriam manter no poder uma aristocracia de homens ricos. Vê-se, por conseguinte, que é necessário ressal tar a oposição que existe entre a Constituição e a fé democrática, que está na base da tradição po lítica americana"²⁵.

No entanto, apesar de hesitarem em entregar o po der ao povo, os idealizadores do federalismo americano tampouco desejavam que caísse nas mãos de alguns privilegiados - geralmen te os representantes dos estados mais fortes - em detrimento de outros.

Para evitar que tal acontecesse, aplicou-se à or ganização da estrutura do governo nacional a doutrina da divisão de poderes de LOCKE e MONTESQUIEU.

Na realidade,

"Foi o temor de uma autoridade governamental des comedida que levou os elaboradores da Constitui ção americana a acentuarem a divisão do poder po lítico como a sua característica dominante. O po der era, antes de tudo, dividido entre a nação e os estados que a constituíam. O Governo central só poderia exercer a autoridade que lhe fosse ex pressamente delegada na Constituição. Todos os poderes não conferidos a ele eram expressamente reservados aos Governos dos respectivos estados. Igualmente, dentro do próprio Governo federal, a distribuição da autoridade era a ordem do dia. A doutrina da separação dos poderes tornou-se assim a pedra fundamental da estrutura política criada em 1787"²⁶.

Finalmente, para que se possa dizer juridicamente que existe um Estado federal, em que pesem as inúmeras varieda des observáveis nas diversas federações, são necessários dois princípios:

a) da autonomia, ou seja, a capacidade de auto-or ganização, que se pode traduzir pela faculdade de elaborar a sua

²⁵ Ibid. pg. 11.

²⁶ Bernard Schwartz, Direito Constitucional Americano, pg. 19.

própria Constituição, e o autogoverno, entendido como tal a prerrogativa de possuir um poder executivo, um legislativo e um judiciário. A isto se pode ajuntar, nos federalismos do tipo clássico ou americano, a organização administrativa competente. No caso de não estarem presentes esses pressupostos, a maioria dos autores entende que não se trata de federalismo, mas sim de um Estado unitário complexo ou descentralizado.

b) da participação, entendida como a prerrogativa de as coletividades membros participarem da formação da vontade federal, através de seus representantes na constituição dos órgãos centrais federativos, bem como na elaboração de suas decisões. Não fosse o princípio da participação, haveria subordinação e não colaboração, com o predomínio de uma autoridade central isolada.

3.2.3 DEFINIÇÃO

Conforme HAURIU²⁷:

"O Estado federal é uma união de Estados em conformidade com o Direito interno (quer dizer: constitucional) na qual uma nova coletividade estatal se superpõe às antigas. Em outros termos, os Estados, até então soberanos, aceitam agrupar-se sobre uma única bandeira, abandonando uma parte de suas competências. De tal modo que a Federação, ao contrário da Confederação, se apresenta, caso seja possível usar esta comparação, sob a forma de uma construção em duas etapas. No estágio inferior, situam-se os Estados componentes, os quais preferimos chamar, conforme nossa opinião, de "entidades federadas", uma vez que eles não podem mais prevalecer-se de sua qualidade originária que, para o futuro, é apanágio da nova coletividade de estatal, e no estágio superior se coloca esta última que nós nos propomos a chamar de "super-Estado".

Pela definição do autor, vê-se, em primeiro lugar, que enfatiza o fato de o Estado federal ser regulado pelo direito constitucional, isto porque, de fato, geralmente as federa

²⁷ Op. cit. pg. 160.

ções têm por ato de fundação uma Constituição. No entanto, ou tros esclarecem que não se deve levar em conta, excessivamente, as denominações, ainda que científicas, pois muitas vezes elas são produtos de fatos políticos²⁸. Assim, a Suíça e o Canadá, ainda que oficialmente conservem o nome de "Confederações", tra tam-se incontestavelmente de Federações.

Ainda mais, declara HAURIUO, na sua definição, que prefere chamar os "Estados componentes" de "entidades federadas", talvez porque ainda se prenda à velha discussão de que os Est dos federados não possuem soberania e portanto não deveriam ser chamados Estados. Apesar disso, quanto à soberania dos Estados federais, podemos adiantar, como hoje é normalmente aceito, que um Estado pode ser assim chamado sem que possua soberania mas so mente autonomia.

Colocando-se em termos mais condizentes com a dou trina atual, assim se expressa PRÉLOT ao definir o Estado fede ral:

"Reservamos a denominação Estado federal ao Est do onde se encontrem uma pluralidade de ordena ções constitucionais, com um ordenamento constitutu cional maior, aos quais são subordinados, mas tamém bém participantes, os órgãos das ordenações meno res... O Estado federal se apresenta, deste mô do, como dotado de instituições mistas com aspec tos ora integrativos, ora agregativos"²⁹.

Uma definição ampla, além de objetiva, que engloba praticamente todos os tipos de estados federais, é a seguin te:

"Uma federação de coletividade públicas se define pela coexistência dos dois traços seguintes: 1º) Diferentemente de uma simples aliança, "ela forma por si mesma uma coletividade pública", uma pes soa ativa de direito positivo, porque ela possui órgãos aos quais a regra jurídica que lhe serve de base confere poderes de decisão, no plano in terno como na ordem externa, em matérias mais ou menos amplas e com um grau de iniciativa mais ou menos elevado. 2º) Cada uma das coletividades as sim federadas conserva ou adquire, em virtude do mesmo ato fundamental, "uma autonomia parcial",

²⁸ PRÉLOT, op. cit. pg. 250.

²⁹ Ibid. pg. 250.

quer dizer que, em diversas matérias os poderes de decisão cabem aos seus próprios órgãos, independentes em direito dos órgãos comuns"³⁰.

Ainda conforme o mesmo autor³¹, o sistema federal tem por objetivo político satisfazer, em geral, os interesses comuns de todas as entidades federadas e, ao mesmo tempo, deixar que cada entidade, em particular, possa prover às suas próprias necessidades e legítimos interesses, quando estes não coincidem com aqueles da coletividade considerada globalmente.

Um dos méritos do federalismo, de fato, é consubstanciado nesta autonomia dada às coletividades - muito mais ampla do que a autonomia meramente administrativa concedida no Estado unitário descentralizado, em virtude do conteúdo político - uma vez que:

"Elas têm o direito de realizar os fins que lhe são próprios, dentro da sua competência, quando as peculiaridades não forem inconciliáveis com as exigências essenciais dos fins comuns da coletividade global. Associar a diversidade à unidade, suprimir a independência plena das partes sem fundí-las em uma coletividade completamente "integrada", assegurar a coexistência destas duas categorias de interesse, tal é a razão de ser do federalismo"³².

3.2.4 A SOBERANIA E OS ESTADOS-MEMBROS

Como dissemos acima, os escritores antigos, os primeiros a tratar do regime federativo, que se achava então no seu alvorecer, se preocuparam com o problema da soberania dentro do sistema. CALHOUN, por exemplo, achava inconciliável a aplicação do princípio da soberania no Estado federal. Para ele ou a soberania pertencia ao governo central, à União, ou aos Estados-membros. Caso pertencesse à União, os Estados-membros não poderiam ser chamados de Estados, equiparando-se dessa forma às pro

³⁰DURAND, Charles. Confédération d'Etats et État Fédéral. Paris, 1955, pg. 14.

³¹Ibid. pg. 15.

³²Ibid. pg. 15.

víncias e o que existiria na realidade, juridicamente, seria um Estado unitário. Se, ao contrário, o atributo da soberania pertencesse aos Estados-membros, não existiria, juridicamente, uma união de membros federados, mas simplesmente uma Confederação de Estados independentes e soberanos.

Outra questão discutida era a que se prendia ao ato de constituição do Estado, se deveria ser um "tratado" ou uma "constituição". Tendo em mente a criação da federação americana, proveniente de uma confederação anterior e uma vez que a Confederação havia sido efetivada por um tratado, CALHOUN era de opinião que o tratado não poderia ter dado origem à constituição da federação. Isto porque, sendo o tratado (realmente peculiar às Confederações) um instrumento assinado entre partes independentes, não pode dar origem a uma lei, no caso, a Constituição. Assim a Federação não teria base jurídica.

Outro tratadista, LE FUR, refutou as teorias acima, declarando que se deve distinguir o tratado do resultado do tratado, ou seja, a constituição, e que esta, uma vez discutida e aprovada livremente pelas partes que desejam formar a federação, adquire validade jurídica e passa a regular a vida do novo Estado, juntamente com as constituições dos Estados-membros.

Também a evolução do direito fez com que se abandonasse a noção de que estados que não possuem soberania não possam ser chamados de Estados. Hoje as preocupações, no que se referem à conceituação do federalismo, se prendem mais a conceitos objetivos, de direito positivo, como ensina DURAND³³:

"Deixamos de lado as questões metafísicas e todas as dissertações sobre noções abstratas, como no que se refere à "soberania", bem como toda construção doutrinária sobre o conceito de Estado, levando em conta tão somente os elementos reais do direito positivo, a saber, as obrigações, os poderes, os meios de sanção, sem negligenciar -porque eles são praticamente inseparáveis da elaboração e da aplicação do direito - dos fatores políticos "lato sensu", interesses ou opiniões".

33

Ibid. pg. 19.

3.2.5 A ESTRUTURA JURÍDICA E A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

O Estado federal, como é sabido, implica em unidade de território, de nacionalidade e de personalidade internacional.

O território da federação compreende o conjunto dos territórios dos Estados-membros, aos quais se acrescenta os territórios submetidos à ordem jurídica do Estado federal, "quer se trate de distritos federais, colônias ou ainda de um país dependente, como no caso do "Reichsland" da Alsácia-Lorena no Império Alemão"³⁴.

Na maioria das federações, no entanto, o distrito federal não está incluído na categoria de Estado-membro, isto porque, como ali está localizada a capital federal, este fato poderia acarretar-lhe maior influência que os outros estados. Assim acontece em todas as federações, com exceção do Canadá.

Da mesma forma, nas federações, sob o ponto de vista do direito internacional privado, existe somente a nacionalidade do Estado soberano, ou seja, da União, ainda que se possa ser cidadão de um Estado membro particular, o que, em termos de federação brasileira, chamaríamos de naturalidade.

Quanto às relações internacionais, é sabido que, em geral, do ponto de vista do direito internacional público, o Estado federal apresenta-se como um Estado unitário. É responsável externamente pelos atos realizados pelos Estados-membros que venham a ter repercussão internacional, e para tanto possui a necessária personalidade e capacidade.

Face a isto, o direito internacional público positivo não toma conhecimento da existência de Estados-membros, da mesma forma que ignora os departamentos ou províncias dos Estados unitários.

No entanto, alguns Estados federais, como os Estados Unidos e a Suíça, dentro dos seus sistemas, permitem que

³⁴PRÉLOT, Marcel. Op. cit. pg. 251.

seus Estados-membros tenham o chamado direito de legação e a faculdade de assinar tratados. A sua personalidade internacional não é, apesar disso, ampla ou absoluta, de vez que se há de sempre exercer nos limites fixados pela constituição e também dentro das possibilidades ali previstas. Estão, inclusive, sujeitos ao controle da União, sendo que os tratados de aliança com Estados estrangeiros são normalmente proibidos.

O Único Estado federal, na atualidade, cuja constituição permite que os Estados-membros possuam personalidade internacional é a U.R.S.S.

Segundo L. GRIGORIÁN e Y DOLGOPÓLOV³⁵:

"Toda república federada tem o direito de manter relações com outros Estados e de tomar parte nas relações internacionais. Este direito é prova relevante da soberania das repúblicas federadas, que não só podem ceder seus direitos à União, como, em casos necessários, reavê-los na hipótese de modificação das circunstâncias determinantes...Quando se formava a U.R.S.S., as repúblicas transferiram aos órgãos federais seus direitos à efetivação de relações exteriores, tanto políticas como comerciais. Assim impunha a situação internacional daquela época, quando, aliás, havia uma grande escassez de diplomatas qualificados que pudessem defender os interesses do Estado soviético. Conforme se desenvolvia e fortalecia a União e as repúblicas federadas e crescia o prestígio internacional do Estado soviético, foram criadas as condições para as relações diretas das repúblicas federadas com outros países".

Estas liberalidades são, no entretanto, olhadas com desconfiança pelos observadores internacionais, que julgam ter a União Soviética concedido personalidade internacional às suas repúblicas, inclusive fazendo com que a Bielo-Rússia e a Ucrânia entrassem para a Organização das Nações Unidas, com o único objetivo de aumentar o seu número de votos naqueles organismos internacionais.

X X X

³⁵Fundamentos del Derecho Estatal Soviético, pg. 223.

A federação se caracteriza pelo fato de que as suas entidades membros possuem autonomia - em maior ou menor extensão, dependendo do sistema federativo adotado - entre elas próprias e no que se refere às suas relações com a União. As competências respectivas e a relação destas com a da União é que se constituem num dos pontos principais para a caracterização e o entendimento dos diversos regimes federativos.

Em princípio, quase todas as federações concedem aos seus membros uma autonomia baseada na igualdade de todos dentro do sistema.

Nas federações antigas, como das Províncias Unidas dos Países Baixos e no Império Alemão, tal princípio de igualdade não era obedecido, outorgando-se mais privilégios a alguns membros em detrimento de outros. Na Índia atual, da mesma forma, não se obedece ao princípio de igualdade, pois, de acordo com a Constituição de 1947, os Estados-membros possuem as categorias A, B e C, sendo que os territórios possuem a categoria D, sendo governados pela União.

Para que esta autonomia se realize em caráter efetivo, é necessário que os estados federados possuam órgãos próprios, independentes dos da União, que não pode interferir nem na sua nomeação, nem na sua organização. É o que se entende pela capacidade de auto-governo, uma das características da autonomia política, essencial ao estabelecimento de uma federação no sentido clássico do termo.

Compreendem, portanto, um órgão legislativo e muitas vezes até um órgão constituinte, sendo que as Câmaras ou Assembléias são eleitas pelos cidadãos, podendo desempenhar um papel direto na votação das leis ou indireto, quando se usa o processo do "referendum", como no caso da Suíça - para determinadas leis - em alguns Cantões.

Existe também, normalmente, um órgão executivo que pode ser individual ou colegiado que, além de funções políticas, dirige a administração. O executivo é eleito pelos cidadãos ativos ou pelo Legislativo, na maior parte dos regimes federais.

Contudo, a independência dos órgãos dos Estados-membros face ao poder central não é respeitada em todas as Cons

tituições de Estados que adotam o sistema federativo. Tais são as variedades entre os regimes, que na Venezuela o Presidente da República tem a competência de nomear os governadores, que representam os órgãos executivos dos Estados-membros. Também no Canadá cabe ao Governo Geral nomear o Governador das províncias, mas a situação é diferente da existente nos regimes presidencialistas, já que na estrutura do parlamentarismo lá existente, é o Conselho de Ministros ou o Gabinete que realmente exerce a função executiva. Igualmente, ainda que com características peculiares, é o que acontece na Índia.

No Brasil, como veremos adiante, ainda que a Emenda Constitucional nº 2 (advinda do legislativo federal) determine que a eleição dos governadores e vice-governadores dos Estados se faça através de colegiado das Assembléias Legislativas, está se formando, parece-nos, uma espécie de direito consuetudinário, no sentido de que a eleição está intimamente ligada à indicação do nome pelo Presidente da República.

Estas peculiaridades, que existem nos países citados são consideradas por muitos autores como comprometedoras da autonomia política dos Estados-membros. Ainda que exista em bem poucas federações, esta tendência pode ser indicativa dos novos rumos a serem tomados pelo federalismo atual. O que se observa é que cada vez mais aumenta a influência do governo central (e neste aspecto o fenômeno se estende a quase todas as federações) na eleição dos órgãos executivos dos Estados-membros e até dos órgãos legislativos.

Quanto à repartição de competências entre a União e os Estados-membros, pode-se dizer que existem três tipos adotados, se bem que a enumeração não seja rígida, conforme as peculiaridades:

1. Os poderes da União estão enumerados na Constituição, ficando os Estados com os chamados poderes "remanescentes";

2. Os Estados é que têm suas competências enumeradas, ficando as remanescentes com a União;

3. Tanto os poderes da União como os dos Estados são especificados na Constituição.

A primeira das formas adotadas, pode-se dizer, é a mais antiga, a mais difundida, justamente por ter sido a adotada pelos Estados Unidos, no seu federalismo considerado tradicional.

Principalmente depois da célebre Emenda X à Constituição, a interpretação nesse sentido firmou-se naquele país.

Realmente, como diz BERNARD SCHWARTZ³⁶:

"A Emenda X, como afirmou a Corte Suprema, "foi a apresentada com a intenção de confirmar a interpretação do povo na época em que a Constituição foi adotada, isto é, de que os poderes não concedidos aos Estados Unidos eram reservados aos estados".

E, adiante:

"O princípio que recebeu força legal da Emenda X à Constituição federal adveio naturalmente da origem do sistema americano numa união de estados autônomos que cederam apenas certos aspectos de sua soberania ao Governo central, o qual, na verdade, poderia exercer os poderes que lhe foram transferidos pelos estados. Mas a autoridade que estes não quiseram renunciar, ficava sob a responsabilidade dos próprios estados"³⁷.

O Brasil, neste ponto, acompanhou a tradição americana em todas as suas constituições, se bem que mais teoricamente do que na prática das relações intergovernamentais.

O princípio em questão pode fazer crer que as competências enumeradas da União fossem realmente a exceção, e que a competência remanescente fosse a regra. No entanto, nos próprios Estados Unidos, por via de interpretação da Corte Suprema nas questões constitucionais, e nos novos Estados federais por exigência das necessidades dos tempos atuais, a enumeração dos poderes da União cresceu de tal forma que ultrapassou, na realidade, os poderes remanescentes concedidos aos Estados.

Outro aspecto da enumeração de poderes deve ser examinado aqui. É a que se refere aos chamados poderes implícitos, assim denominados na linguagem constitucional americana. A

³⁶ Op. cit. pg. 52.

³⁷ Ibid. pg. 52.

esse respeito predominava uma interpretação restritiva com relação à União, o quer dizer que aqueles poderes eventualmente não concedidos à União, eram reservados aos Estados, ou melhor: aqueles poderes não concedidos eram proibidos. Conforme declara SCHWARTZ³⁸, referindo-se a tais poderes, "aqueles não expressamente concedidos, ou os que não podem ser racionamente deduzidos dos que são realmente conferidos, são reservados aos estados ou ao povo".

A evolução dos acontecimentos, contudo, levou a jurisprudência a interpretar em sentido contrário. Passou a jurisprudência extensiva a beneficiar a União em detrimento da competência dos estados. O trecho seguinte, apesar de referir-se às primeiras manifestações neste sentido, ainda não expressando completamente a tendência extensiva que iria aumentar progressivamente em todos os federalismos, já é exemplificativa:

"Contudo, não se deve concluir... que a autoridade federal na Constituição americana se limita ao que é expressamente concedido neste instrumento. Embora o Governo federal tenha os seus poderes enumerados, a sua autoridade não é descrita minuciosamente, admitindo-se que ele possua não somente os poderes que lhe são específicos ou expressamente outorgados, mas também aqueles necessários e apropriados ao exercício efetivo de tais poderes expressos"³⁹.

A segunda forma de repartição de competência, aquela que adota o princípio de enumerar, ao contrário da primeira, os poderes concedidos aos Estados, sendo que à União cabem os remanescentes, é adotada pelo Canadá e pela Venezuela. Também neste caso, acompanhando o fenômeno da centralização atual, os poderes da União e a sua conseqüente ampliação são um fato que se percebe, haja vista:

"Como visão de conjunto, a perspectiva com que se defronta o federalismo na Venezuela não pode ser mais desalentadora. Poderia aplicar-se a este país a implacável sistematização de HAURIOU quando afirma: "o processo no sentido da centralização é um processo natural, onde o poder central não cessa de procurar as lacunas nas atribuições e competências originárias dos poderes locais a

³⁸ Op. cit. pg. 53.

³⁹ WILLOUGHBY, citado por B. SCHWARTZ, op. cit. pg. 53 - 54.

fim de apropriar-se delas exclusivamente". O Poder Nacional cresce desmesuradamente às expensas dos Estados, enquanto que estes se resignam a duras penas, com o subsídio consignado anualmente no balanço geral de Rendas e Despesas Públicas⁴⁰.

A terceira forma de enumeração das competências, que se traduz na enumeração tanto dos poderes da União, como dos Estados, é utilizada, atualmente, no sistema federativo vigente na Índia, de acordo com a sua Constituição de 1947.

Inclusive, alguns autores indicam ainda uma variante destes sistemas, sobretudo em questões puramente legislativas. Assim, a competência que cabe à União a título facultativo, uma vez não usada, dá direito aos Estados de legislar sobre as mesmas matérias⁴¹.

É o que acontece na citada Índia e no Canadá, quando a competência não é "expressamente atribuída nem à União nem aos Estados-membros"⁴².

A maior parte das federações vem seguindo um caminho orientado no sentido de limitar a competência dos Estados-membros, seja diretamente, através de novas constituições que consagram tal princípio, seja através da jurisprudência interpretativa das altas cortes de justiça. Esta limitação se faz sentir notadamente em assuntos relativos às questões constitucionais, às instituições judiciárias ou mesmo administrativas, aos direitos e liberdades individuais e, principalmente, no momento, aos assuntos econômicos e sociais. Quanto à matéria econômica e social, tal orientação visa a manter a unidade do país nestes campos, e - naqueles que estão em processo de desenvolvimento - assegurar os meios necessários para uma orientação global no sentido da obtenção de fins determinados.

O comércio interestatal, igualmente, é regulado pelo governo central. Geralmente são proibidos acordos particulares entre os Estados-membros - comerciais, políticos e especi

⁴⁰ LA ROCHE, Humberto J. El federalismo de Venezuela. In Los sistemas federales del Continente Americano, 1972, pg. 648.

⁴¹ DURAND, op. cit. pg. 44.

⁴² Ibid. pg. 44.

almente militares - ou, pelo menos, a sua efetivação e a sua validade dependem da aprovação de um dos órgãos centrais.

Outra matéria que atualmente vem recebendo cada vez maior atenção das autoridades federais é a relativa aos recursos financeiros e à cobrança de impostos.

Normalmente, a União tem os seus recursos próprios, o mesmo acontecendo com os Estados. A Constituição federal fixa os limites dos respectivos poderes, principalmente quando à distribuição da capacidade de cobrar tributos.

Como se sabe, numa época em que o desenvolvimento econômico constitui uma das maiores preocupações dos governos, a questão dos recursos apresenta uma importância considerável na economia dos Estados-membros. Como estes não podem fixar seus impostos sem levar em conta a carga onerativa sobre os cidadãos proveniente dos impostos federais, chega um ponto em que os Estados de economia menos desenvolvida passam a ter sérias dificuldades, tendo que reduzir as suas despesas ou até os seus serviços públicos. São obrigados mesmo, se a Constituição o permite, a recorrer a subvenções provenientes do Governo federal. Neste ponto se faz sentir, muitas vezes, a influência política de alguns estados em detrimento de outros e do equilíbrio da federação, em termos jurídicos. Em virtude disso, também, em diversos Estados federais a influência do Governo central vem crescendo, face ao interesse e à rivalidade entre os estados para obter subvenções e financiamentos. Ainda mais, algumas vezes a União oferece vantagens ou isenções fiscais a instituições ou firmas que obedecem à sua orientação em tal ou qual assunto. Esta maneira de proceder, adotada pelos Estados Unidos desde meados do século passado e acentuada após a depressão econômica de 1929, hoje está sendo francamente imitada por quase todas as nações, principalmente as que estão engajadas num planejamento destinado a desenvolver regiões anteriormente subdesenvolvidas, como é o caso do Brasil.

Sobre o que foi dito acima, leia-se em B.SCHWARTZ:

"Desde 1862, a concessão de subvenções federais sob condição se tornou comum no sistema americano. Isso passou a ser especialmente verdade desde a crise econômica de 1929. Muitos estados não possuíam os recursos necessários para adotarem as grandes medidas de amparo e reabilitação a fim de

ressuscitar a sua economia. Somente o Governo se diado em Washington, que era o único que podia lançar tributo em todo o país, podia reunir os fundos necessários"⁴³.

E, a seguir:

"Hoje, para citar um estudo importante, as subvenções fazem parte da rotina do sistema governamental americano. Na verdade, calculou-se que cerca de 15% de todos os fundos gastos pelos governos estaduais nos Estados Unidos se originam de subvenções federais; e essa tendência para se usar essas subvenções a fim de se custearem os serviços públicos está crescendo definitivamente"⁴⁴.

Da mesma forma, também no sistema federativo argentino está prevista a concessão de subvenções aos estados, sobretudo quando sua economia está em déficit. O mesmo acontece na federação suíça, principalmente no que se refere à assistência social, programas sanitários, culturais, etc.

Quanto à organização das forças armadas, quase todas as federações consagram o princípio de que tal organização compete ao Governo central. Na União Soviética (Constituição de 1936) ao mesmo tempo que se dava o direito às repúblicas federadas de possuir suas próprias "formações militares"⁴⁵, era estabelecida a competência da União para "dirigir todas as Forças Armadas do país, e estabelecer as bases diretrizes para a organização das formações militares das repúblicas federadas"⁴⁶.

Os serviços públicos, que no estado moderno são muitíssimo mais numerosos do que no passado, são executados principalmente através de duas formas:

1) Os serviços administrativos federais são executados por funcionários federais distribuídos por todo o território nacional, sem utilizar serviços públicos ou funcionários estaduais. Assim foi durante muito tempo nos Estados Unidos, quando os serviços públicos federais eram bastante reduzidos;

⁴³Op. cit. pg. 220.

⁴⁴Ibid, pg. 222.

⁴⁵L. GRIGORIÁN e Y. DOLGOPÓLOV, op. cit. pg. 224.

⁴⁶Ibid. pg. 219.

2) O Governo federal possui apenas órgãos administrativos centrais, executando suas funções administrativas no plano local através dos serviços públicos e do funcionalismo pertencente ao Estado-membro. Os funcionários estaduais se transformam assim em funcionários federais ou "mixtos", para execução das tarefas determinadas.

Na maior parte das federações de hoje os dois sistemas se aplicam simultaneamente, conforme os assuntos, mesmo nos Estados Unidos.

Finalmente, quanto à atividade judiciária, praticamente todas as federações não deixam de possuir, pelo menos, um tribunal federal ou uma alta corte de justiça. Assim, segundo alguns autores, pouco importa se os tribunais de justiça dos Estados-membros são organizados, no que se refere à sua estrutura ou quanto às prerrogativas concedidas aos juizes, pelos próprios Estados ou pela União. Para caracterizar a autonomia jurisdicional, o que realmente conta é a possibilidade de os tribunais dos Estados-membros decidirem em última instância, sem que caiba recurso a nenhum tribunal federal de instância superior. No entanto, em todos os federalismos encontramos a existência da jurisdição federal em maior ou menor grau. É o que acontece na União Soviética, onde praticamente toda a função jurisdicional é federal⁴⁷. Na Índia, se bem que concedendo aos Estados praticamente a possibilidade de organizar os seus tribunais, o sistema vigente admite que processos que envolvam matéria civil e penal, além de Constitucional, possam subir até a Corte Suprema federal. No Brasil ainda que os Estados tenham competência para organizar o seu sistema de justiça (art. 144 da Emenda Constitucional de 1969) devem ser respeitados princípios estabelecidos na própria Constituição, além do que a mesma regula o funcionamento da justiça federal, dos tribunais e Juizes do Trabalho, dos Tribunais Militares, dos Tribunais e Juizes Eleitorais, bem como, por certo, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Federais de Reursos.

A questão é semelhante nos Estados Unidos:

⁴⁷Ibid. pg. 220.

"... a Corte Suprema dos Estados Unidos, exercendo o seu poder de controle judicial em cumprimento à cláusula da supremacia, é que constitui o árbitro supremo do sistema federativo. E poucas funções (se é que existe alguma) desse tribunal são de maior importância prática. É o mais alto tribunal que assegura que a **autoridade** nacional não seja frustrada pela "colcha de retalhos" das leis locais em conflito. Ao mesmo tempo, é essa entidade que garante que os Estados não serão finalmente tragados pelo Governo de Washington... " O que é essencial para o Governo federal é que uma entidade imparcial, independente dos Governos geral e regionais, deva decidir sobre a interpretação da divisão de poderes"⁴⁸.

X X X

Outra das características dos regimes federativos, em oposição aos regimes unitários, é a estrutura dos seus órgãos políticos.

Assim, tanto os Estados-membros como a União de vem possuir o aparelho completo de execução da lei, sendo que o legislativo nacional, inclusive, deve ter uma Câmara legislativa onde se representem os Estados.

Nos Estados Unidos, o poder legislativo dos estados é constituído por duas câmaras - com exceção do Estado de Nebrasca, que possui uma câmara só⁴⁹ - eleitas pelo voto popular. No Brasil adota-se para os Estados o sistema de uma câmara única, também eleita pelos cidadãos ativos.

Quanto ao legislativo federal, a maior parte das federações adota o sistema bicameral, praticamente uma "axioma de direito constitucional" nos tempos modernos, desde a adoção das idéias de MONTESQUIEU. Em uma das câmaras é representada a nação na sua totalidade, através dos votos dos seus cidadãos ativos. A forma de votação não é a mesma em todos os Estados federais, mas naqueles que adotam o sistema de votação nos estados

⁴⁸B. SCHWARTZ, op. cit. pg. 62 - 63.

⁴⁹Ibid. pg. 57.

de acordo com a proporção do número de seus habitantes ou cidadãos ativos, os estados mais populosos enviam maior número de representantes à "Câmara Nacional". Na outra Câmara são representados os Estados. Nesta câmara alta (também chamada Senado nos Estados Unidos, na América Latina e na Austrália, Conselho dos Estados, na Suíça e na Índia, e "Bundesrat", na Alemanha Ocidental) os critérios de composição adotados podem se dividir em dois:

1) Representação igual para todos os Estados-membros, independentemente do número de habitantes, importância, etc.

2) Representação desigual, fixando a Constituição o número de representantes dos estados, de acordo com a sua população, importância, privilégios antigos, etc.

O primeiro dos critérios é o adotado pelas Constituições dos Estados Unidos, Brasil e as demais federações sul-americanas, e, ainda, na Suíça (com a peculiaridade de que, neste país, o denominado "demi-canton", resultante da divisão de um anterior cantão, conta somente com um voto, ao invés de dois como os outros cantões).

Nos Estados Unidos cada estado conta com dois senadores para representá-lo na Câmara alta, ao passo que no Brasil o número de representantes é de três por estado.

Nesta Câmara, onde os Estados-membros se fazem representar e que caracteriza um dos princípios essenciais para a existência da federação, é que as entidades associadas participam da elaboração das normas comuns e também da "substância" da vontade nacional. Aí se aplica, para a organização política do Estado, o princípio da liberdade nascido com ROUSSEAU, ou seja, aquele de o indivíduo ou, no caso, o estado-membro, obedecer em particular a decisões ou normas comuns de cuja elaboração participou. Deste modo, em última análise, o estado obedece a si mesmo, pois tem "parte" da sua vontade na determinação que é obrigado a cumprir.

O sistema de representação igualitária para todos os estados foi uma contingência da formação da federação norte-americana, pois muitos estados, menos populosos, exigiram que assim fosse, sob pena de não ratificarem a Constituição de 1787.

O segundo critério (representação desigual) é adotado, ou quando a Constituição fixa um determinado número de representantes para cada Estado-membro, ou quando é estabelecido um processo geral de cálculo. Na primeira situação temos o Canadá e a Índia, e na segunda a Alemanha Ocidental. No entanto, neste último país, apesar da representação desigual, por ocasião da votação cada Estado-membro conta com um só voto, sendo que os representantes de Berlim (quatro) não têm direito a voto.

É o que ensina LUIS SANCHEZ AGESTA⁵⁰:

"Na hora de votar, os votos de cada país tem que ter um caráter unitário e global. Não são votos dos membros, mas sim votos do "Land" que, através deles, se emitem. Qualquer que seja o número de votos de que disponha cada "Land", o seu sentido tem que ser o mesmo. Quando se vota no "Bundesrat" somente se levantam dez mãos, cada uma com o valor correspondente em votos".

No Brasil, alguns autores, como M. G. FERREIRA FILHO, preconizam a repartição desigual da participação dos estados no Senado, entendendo melhor representar a desigualdade existente entre as diversas regiões⁵¹.

No passado, as primeiras constituições federais admitiram, em diversos países, que os senadores fossem eleitos pela legislatura do Estado-membro, mas esse sistema está hoje reduzido a alguns cantões da Suíça e à Venezuela. Em quase todos os Estados federais modernos adota-se o escrutínio majoritário, onde cada Estado-membro forma uma circunscrição eleitoral.

No Canadá os senadores são nomeados à vida pelo Governo federal, da mesma forma como acontecia no Brasil-Império.

X X X

⁵⁰ Derecho Constitucional Comparado. Editora Nacional. Madrid, 1968, pg. 316.

⁵¹ A democracia possível. Saraiva. São Paulo, 1976, pg. 113.

Quanto à forma de governo, não existe unidade de sistemas entre os diversos regimes federativos.

Em todas as federações americanas, com exceção do Canadá, adota-se o regime presidencial. Além do Canadá, a Austrália, a Alemanha Ocidental e a Índia praticam o regime parlamentar. E na Suíça, União Soviética e Yugoslávia pratica-se um tipo de governo que em teoria pode-se denominar governo de Assembléia.

Nas federações que adotam o regime presidencial, em algumas o presidente é eleito pelo voto popular, quer seja em dois escrutínios, como no caso dos Estados Unidos, ou diretamente, como no México.

Na Venezuela, anteriormente à Constituição de 1953, o presidente era eleito pelo Congresso, enquanto no Brasil é eleito por um colégio eleitoral "composto dos membros do Congresso Nacional e de delegados das Assembléias Legislativas dos Estados" (arts. 74 a 76 da Emenda Constitucional nº 1, de 17/10/69).

Quanto à reforma da Constituição nos regimes federativos, também não existem regras comuns a todos. O que se exige, nos federalismos, é que as modificações à Constituição sejam feitas, ao menos, pela maioria absoluta dos votos dos Estados - membros, no legislativo federal.

Alguns Estados, como a Suíça ou a Alemanha ao tempo da Constituição de 1919, estabelecem a necessidade da "iniciativa popular" para a efetivação de tais emendas ou reformas constitucionais.

No Brasil e na União Soviética exige-se a maioria de dois terços para qualquer modificação ao texto constitucional, sendo que, na Yugoslávia, esta maioria é de três quintos. Inclusive, no Brasil, a proposta para a emenda já deverá ser assinada por um terço dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (art. 47, § 3º, da Constituição de 1969).

Finalmente, sobre o destino das formas de governo, diz A. HAURIOU, J. GICQUEL & P. GÉLARD⁵²:

⁵²Op. cit. pg. 165.

"Se devêssemos concluir brevemente, no que se refere ao Estado, apresentaríamos as duas observações seguintes: enquanto que no Estado unitário se observa um movimento centrífugo, no Estado federal a tendência é centrípeta; um se dilata, enquanto o outro se retrai, segundo um processo dialético, que nos faz sonhar com a visão antecipada de um mundo sem divisões, nem fronteiras".

4. AS CARACTERÍSTICAS DO NOVO FEDERALISMO NO BRASIL E A FEDERAÇÃO ATUAL

4.1 ORIGENS E EVOLUÇÃO

A federação brasileira, como se apresenta hoje, com seu caráter intervencionista - de acordo com a tendência moderna - tem sua origem ligada a problemas de calamidade pública. Realmente, foram estas desoladoras catástrofes, simbolizadas - e depois exploradas - no Brasil, pelas secas do Nordeste, que introduziram o germe do novo federalismo (também chamado federalismo cooperativo, participativo, orgânico, etc.) entre nós¹.

Com efeito, previa o art. 5º da Constituição de 1891:

¹Cf. BRASILEIRO. Ana Maria. O federalismo cooperativo. In Revista Brasileira de Estudos Políticos. U.F.M.G. - nº 39, pg. 94 e B. SCHWARTZ: "O velho adágio de que quem paga as despesas dá as ordens contém um elemento de verdade em relação aos serviços de subvenções federais. Sobre o ponto de vista da manutenção do funcionamento rigoroso do federalismo, essa é a grande objeção à expansão do sistema de subvenções, o sistema de "federalismo cooperativo", como é às vezes chamado, nos Estados Unidos (op. cit. pg. 223).

"Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, às necessidades de seu governo e administração; a União, porém, prestará socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar".

Certo que os casos de intervenção federal nos estados abrangiam outras possibilidades, mas estas aconteciam por outros motivos. Somente no auxílio às secas periódicas que assolavam às áreas atingidas, vai se efetivar de forma costumeira e regular, através da Inspeção Federal de Obras Contra as Secas do Nordeste.

Em outros países, as necessidades advindas do aumento das populações, da industrialização, e da conseqüente concentração nas cidades do proletariado que trabalha nas fábricas, aliadas ao desenvolvimento da tecnologia, do comércio interestadual e internacional, já haviam desfigurado a fisionomia do federalismo tradicional ou "dualista".

Assim é que, nos Estados Unidos:

"... o federalismo dualista exigia uma dicotomia completa do poder estadual e federal. Tinha-se que traçar uma linha, em casos tais como aqueles que envolviam a regulamentação do comércio, dividindo a área em que o Governo nacional podia operar daquela na qual os estados tinham jurisdição exclusiva. Nessa última área, o poder federal não podia ser exercido de forma alguma"².

De fato,

"Esse conceito clássico de federalismo, porém, em que se baseia o sistema americano não tem conseguido suportar eficientemente as pressões da evolução política do século XX. O Governo dos Estados Unidos, não menos que o Governo em outras partes do mundo, tem seguido a tendência para uma sólida concentração de autoridade no centro da estrutura política. O desenvolvimento nessa direção tem, na verdade, progredido tanto que não é impróprio chamar-se hoje em dia o sistema americano o novo federalismo, para distingui-lo do conceito de federalismo em que se baseava a distribuição original de autoridade entre a nação e os estados nos Estados Unidos"³.

²B. SCHWARTZ, op. cit. pg. 206.

³Ibid. pg. 206.

Em seguida, justificando a negação do regime anterior, ligado ao sistema econômico do "laissez-faire", pelo processo do "New Deal" do Governo de Roosevelt, diz o autor citado:

"O conceito de federalismo dualista, assim aplicado pelo mais alto tribunal americano, era considerado como inteiramente incoerente com uma era de crescente expansão da autoridade governamental. Só podia ser mantido, na prática, quando o exercício do poder estatal era dominado pela doutrina do "laissez-faire". Leviatã tinha duas espadas: a "guerra e a justiça" afirmou Hobbes numa passagem famosa. Já se tornou, porém, quase um lugar comum que, durante o século atual, o arsenal do Estado passou a conter muito mais do que essas duas armas elementares"⁴.

Ainda sobre a mudança de concepção que marca o início do federalismo em bases modernas na nação líder do ocidente, da qual herdamos o nosso federalismo e continuamos, por enquanto, a sofrer as influências, declara ROBSON⁵:

"O âmbito e o caráter do Governo se modificaram enormemente nos últimos cinquenta anos. Antigamente, o Governo era principalmente regulamentador e negativo: a sua tarefa principal (além da defesa) era manter o círculo e conservar a imparcialidade enquanto os interesses privados se afirmavam livremente. Hoje em dia, o Governo se interessa principalmente pela administração dos serviços sociais e se tornou positivo num novo sentido. Há coisa de um século, o Estado atuava principalmente como polícia, soldado e juiz. Hoje, o Estado atua também como médico, enfermeiro, professor, organizador de seguro, construtor de casas, engenheiro sanitário, químico, inspetor ferroviário, fornecedor de gás, água e eletricidade, planejador de cidades, distribuidor de pensões, fornecedor de transporte, organizador de hospital, construtor de estradas de rodagem, exercendo ainda um grande número de outras atividades".

No entanto, a intervenção da União nos Estados-membros, no Brasil, em virtude das referidas calamidades ou efetivada por motivos políticos, característicos da época e da ebulição social, num país com pouca cultura e escasso entendimento

⁴Ibid. pg. 207.

⁵Citado por B. SCHWARTZ, op. cit. pg. 207.

dos negócios públicos, em nada se assemelha à intervenção central, naquela época, nos Estados Unidos. Isto porque, aí, esta se faz paulatina e ordenadamente, embasada na autoridade da jurisprudência da Corte Suprema e por motivos que nada têm a ver com querelas políticas, como no nosso país. A modificação do federalismo pela maior amplitude do poder central é levada a efeito, nos Estados Unidos, pelos motivos sociais advindos da industrialização e do progresso material e cultural e, depois da depressão de 1929, pela necessidade de impedir a interrupção do desenvolvimento econômico. Aqui no Brasil, onde a industrialização estava apenas em embrião e a economia é agrícola - daí porque a política é dominada por latifundiários rurais ou pelos bacharéis seus associados - a União somente intervém para ajudar, na desgraça da "calamidade pública", ou para sustentar favoritos, na política de privilégios que infelizmente marcou aquela época, da mesma forma que nas demais "republicuetas" sul-americanas, na expressão pejorativa dos observadores estrangeiros.

Deste modo, parece-nos haver um certo exagero em expressões referentes ao federalismo de 1891, como tais: "dominado pela tendência centrífuga" e que os estados "exploraram ao máximo o filão dos poderes remanescentes", ou, ainda, "sofisticado modelo constitucional da autonomia dos Estados⁶ e que, finalmente, "vingou o federalismo dualista", "segregador"⁷.

Inclusive, identificar diretamente tal federalismo com a filosofia do Estado Liberal, também não nos parece correto.

Não se deve esquecer que o federalismo então estabelecido fora inspirado na Constituição americana de 1787. Lá é que havia a tendência centrífuga na acepção da palavra e os estados haviam explorado ao máximo os poderes remanescentes, isto porque não pretendiam abdicar de uma autonomia que era muito menor do que a "soberania" que antes possuíam. Os "poderes re

⁶HORTA, Raul Machado. Tendências do Federalismo Brasileiro. In Revista de Direito Público. Jul./set. de 1969, nº 9, pg. 7 e 8.

⁷BUZAID, Alfredo. O Estado Federal Brasileiro. In Arquivos do Ministério da Justiça. Março de 1971, pg. 8.

manescentes" sempre lhes haviam pertencido, originariamente, uma vez que cederam à União somente os enumerados; e, em muitos casos, de muita má vontade, promissos pela ameaça de ficarem isolados.

Estas características da origem do nosso federalismo, se bem que não nos devam acarretar um eterno complexo de inferioridade, uma vez que justificadas pelo escasso desenvolvimento político e cultural, à época, devem ser sempre lembrados, a bem da verdade e para que possamos aperfeiçoar nossas instituições pelo exato conhecimento de suas origens.

O Estado liberal europeu resultou das idéias provenientes da Revolução Francesa; o americano, dos ideais de liberdade, livre-iniciativa e esforço próprio do "self-made man", idéias estas que foram a consequência lógica do ambiente político-social das treze colônias anteriores à federação. Indiretamente, através da importação destas formas estrangeiras, é que tais influências chegaram ao Brasil. O ambiente sócio-cultural, às vésperas da implantação da República e do federalismo, nada tinha de originariamente liberal. Basta lembrar que o sistema político era o de um Império unitário - em que pese a figura não autoritária de D. Pedro II - e inclusive havia pouco liberdade do estigma da escravatura. Não se venha lembrar, como símbolo de liberalismo, os abolicionistas e os partidários do federalismo, como RUI BARBOSA, pois é sabido que configuravam uma elite intelectual, influenciada (por intermédio de alguns membros) pelas idéias da franco-maçonaria e do positivismo francês. Uma minoria intelectualizada - dentro de uma maioria populacional de baixo nível cultural - como é sabido, não pode caracterizar um "Estado" liberal, a par dos já existentes na Europa e da República norte-americana.

Quando muito, pode-se dizer que se estabeleceu um liberalismo doutrinário, traduzido na elaboração da Constituição de 1891, cujo sistema foi o que realmente mais autonomia concedeu aos Estados-membros, em comparação com a tendência centralista que aparece nas constituições posteriores. Esta autonomia, no entanto, revelou-se mais teórica do que prática.

Não é necessário repetir que a nossa federação nasceu da vontade de implantar um novo sistema, que na República

ca substituísse o Estado-unitário. Foi adotado o modelo da América, por ser considerado o mais moderno, eficiente e, o que era mais importante na ocasião, por estar ligado à idéia de liberdade - anseio dos republicanos - e presidencialismo, forma de governo que igualmente importamos.

O idealista e maior teórico da federação, como se sabe, foi RUI BARBOSA, se bem que - posteriormente - viesse a comparecer à Assembléia Constituinte, como Ministro da Fazenda, para impedir que cometessem exageros os chamados "novos federalistas". A atuação de RUI nesse sentido foi, no entanto, principalmente ligada a preocupações financeiras do novo regime e referentes à sua pasta.

Tanto assim é que SEABRA FAGUNDES nos mostra que:

"... a observação nos mostra que a autonomia plena, tão reivindicada nos primeiros tempos da República... conduziu a muito poucas diversificações na organização política dos Estados-membros e na formulação do seu direito ordinário. As Constituições Estaduais se identificam no que é essencial, e se repetem, por vezes, até nas minúcias da normatividade... A ênfase autonomista dos primeiros tempos resultou inexpressiva na prática"⁸.

Isto porque, a bem da realidade, o Brasil não chegou a ter uma "forte consciência federativa"⁹ comparável à existente nos Estados Unidos quando da implantação da federação, ou mesmo a observada na Suíça e no antigo Império alemão.

Exemplificando sobre o assunto, prossegue o autor citado¹⁰:

"As afirmações até de soberania (a Constituição de Santa Catarina dispunha que o Estado reconhecia "para livre exercício de sua soberania somente as restrições expressamente definidas na Constituição Federal" (art. 1º), o Estado do Rio Grande do Norte contou, ainda que muito efemeramente, com uma Secretaria de Relações Exteriores

⁸FAGUNDES. M. Seabra. Novas Perspectivas do Federalismo Brasileiro. Revista de Direito Público. Out./dez./1969, nº 10.

⁹Ibid. pg. 13.

¹⁰Ibid. pg. 14.

res)... não se traduziram no uso do poder de diversificação estrutural. A Constituição do Rio Grande do Sul, a que mais ousou, com participação do Governador, dos municípios e do povo no processo de elaboração legislativa, reflete antes a influência positivista de Júlio de Castilhos e seus adeptos, do que a flama federalista com raízes na Revolução de Piratini. E os ensaios, lá um ou outro, de originalidade, não prosperaram. A Constituição do Estado da Bahia, numa inovação excelente, que poderia ter tido, pelo exemplo, repercussão definitiva no sistema brasileiro de controle jurisdicional dos atos administrativos, fez da corte de contas mais que isso: um "Tribunal Administrativo e de Contas", órgão do Poder Judiciário, para apreciação do contencioso designado em lei (arts. 65, nº VI e 72). Mas a nenhuma notoriedade de tão relevante inovação, deixa perceber a sua pouca receptividade no meio".

Juntamente com a pouca diversidade de modelos na elaboração das constituições estaduais, da mesma forma como aconteceu com o direito adjetivo, cuja competência estadual nesse sentido quase não foi aproveitada, ficou demonstrada a inconsistência das nossas aspirações federalistas, relegadas normalmente à norma teórica expressa na Constituição, sem aplicação prática. Isto ficou demonstrado, pois,

"A competência para legislar sobre processo civil e comercial, das mais importantes conferidas aos Estados, que, antes, quando Províncias, regiam-se todos pelo Regulamento nº 737, de 1850, não ensejou diversidades apreciáveis, de uns para outros, em razão de condições locais. Ao contrário. Os códigos não diferiam sob esse prisma. As suas peculiaridades nasceram de posições técnicas. Eram estas que separavam, por exemplo, o Código do Estado de Minas, já com anos de aplicação, do Código paulista de 1930. E sobre o primeiro se decalcaram os de vários Estados do Norte, como o segundo inspiraria u'a nova codificação ao Estado do Espírito Santo. Também o Código baiano, com marcas do grande Espínola na originalidade de algumas regras (tal como os de Minas e de São Paulo haviam recebido influência dos autores insígnies dos respectivos projetos: Arthur Ribeiro e Costa Manso), o que oferecia de próprio era antes técnico do que regional. E um Estado houve - Alagoas - que se bastou com a própria lei processual da Monarquia, de resto não contrariada, em substância, nem mesmo pelos Códigos paradigmas, que vimos de referir. Enquanto isso, o Direito unitário, no mesmo setor, com a lei nº 221, de 20.11.1894, encontra imitadores em todos os Estados, cujos códigos acolhem, aliás

em boa hora, a excelente inovação de uma vida destinada, especificamente, à proteção do indivíduo contra os atos administrativos ilegais. Nem com o correr dos anos se evoluiu para a constatação da necessidade maciça de normas essencialmente peculiares aos Estados"¹¹.

Pelo exame das peculiaridades citadas pode-se constatar a grande diferença entre a federação em nosso país e a americana, onde os Estados eram realmente cômicos de sua autonomia e sempre lutaram por conservá-la. Lá a diversidade do direito, tanto substantivo quanto adjetivo, constituía a regra e não a exceção, quando mais não fosse, pela peculiaridade de sua formação federativa inteiramente diferente da brasileira. Esta situação se modificaria somente quando a evolução daquele regime, principalmente ligada aos problemas de depressão econômica e do "new deal", provocou a ampliação do poder da União, através da sua atividade legislativa. No entanto, mesmo hoje, quando a influência e a intervenção federal se ampliaram consideravelmente, ainda predomina a diversidade do direito substantivo e adjetivo, a evidenciar a pujança originária do regime federativo naquele país.

X X X

As observações que fizemos não pretendem menosprezar o regime federativo brasileiro face ao americano. O que pretendemos evidenciar são as características que separam os dois modelos e que, na realidade, se assim podemos expressar-nos, os Estados Unidos, desde a origem e ainda hoje, sempre possuíram um federalismo em maior grau do que o nosso. O que não quer dizer que não tenhamos estabelecido e permaneçamos num regime federal, ainda que com características diferentes. Inclusive, o federalismo pode assumir, e assim acontece na realidade, uma feição peculiar em cada país que o adota; alguns, como a União Soviética (embora diga-se que somente no texto constitucional) com princípios que superam até a federação, como a fa

¹¹ Ibid. pg. 14.

culdade de secessão, própria da Confederação; e outros, ferindo regras tradicionais do regime, como a igual participação dos Estados na vontade da União, o que acontece, por exemplo, na Alemanha e na Índia, que adotaram a participação desigual. A constatação do menor grau federativo, no Brasil, objetiva explicar como a posterior centralização de poderes, que ocorreu gradativamente, não deve surpreender aos estudiosos, já que a nossa tendência natural se evidencia nesse sentido. Também não cabe o argumento de que centralização seria sinônimo de totalitarismo, pois este pode ocorrer, como a política mundial do momento evidencia, tanto em estados unitários - centralizados - como em federações. Mais tarde procuraremos explicar que, independentemente dos rótulos, o que se deve procurar é um regime que satisfaça ao mesmo tempo as necessidades da nação e as aspirações dos indivíduos.

4.2 - RELAÇÕES ENTRE A UNIÃO E OS ESTADOS-MEMBROS NA PRIMEIRA REPÚBLICA

Como acabamos de dizer, com origens próprias ou não, a verdade é que o federalismo implantado em 1891 foi o mais descentralizado que tivemos. Vimos também que, no contexto de então, a intromissão do Governo central na esfera da autonomia dos Estados se faz sentir na concessão de subsídios aos Estados como socorro na ocorrência de calamidades públicas quando solicitada e estando devidamente comprovado que os recursos estavam esgotados para fazer frente ao evento¹².

Evidenciando o caráter eventual dos auxílios concedidos nessa época aos governos estaduais pelo governo federal, vemos que:

"A concepção restritiva da ajuda federal aos Estados encontrou explícita consagração em documento expedido pelo Ministro da Justiça, no ano de 1897, para fixar os requisitos da cooperação financeira da União, nos termos em que a permitia

¹²BRASILEIRO, Ana Maria. Obra cit. pg. 92.

o art. 5º da Constituição Federal de 1891 e, dentro da letra do dispositivo constitucional, caracterizar a anormalidade da assistência financeira federal... O intróito da circular do Ministro da Justiça revela que, a partir da vigência da Constituição de 24 de fevereiro, vários Governos estaduais, invocando o art. 5º - passaram a dirigir ao Governo Federal pedidos de auxílio, para satisfazerem despesas locais que se diziam fundadas nas condições sanitárias dos respectivos territórios, caracterizadoras de calamidade pública. A circular, com o evidente propósito de desencorajar os abrandamentos, enumera os casos de calamidade pública que, a juízo do Governo Federal, poderiam justificar o socorro permitido pela Constituição. Percebe-se que a União adota uma atitude de retraimento, à luz de interpretação da norma constitucional, enquanto os Estados, já premidos pelos impactos negativos da carência de recursos, preferiam atenuar o rigorismo da exegese. Para evitar que a habitualidade do auxílio acabasse transformando em prática normal o que a Constituição só previa para ocorrência excepcional, a circular aos presidentes e governadores dos Estados ainda tornava o subsídio dependente da exaustão dos recursos locais, devidamente comprovada, no cambate aos flagelados da calamidade pública. E mesmo assim, não estaria, desde logo, garantida a concessão do auxílio, pois a redação cautelosa do texto confiava ao Governo federal a decisão final, para, se fosse o caso, proceder de acordo com as normas do Regulamento da Diretoria-Geral de Saúde pública"¹³.

Pelo texto do ilustre professor da Universidade de Minas Gerais, depreende-se que a União procurava limitar, através de interpretação restritiva da norma constitucional, a concessão da ajuda em tela. Daí se vê, corroborando o que escrevemos no subcapítulo anterior, que os Estados brasileiros não colocam a sua autonomia em tão elevado grau que não existem em pedir. O que, em princípio, não conduz à conclusão de que se trate de uma atitude menos digna. Ao contrário, em caso de dificuldades de ordem pública, como seria a "calamidade" comprovada, o pedido de auxílio seria mesmo um dever das autoridades estaduais. No entanto, a atitude restritiva somente se explicaria em três hipóteses: desconfiança quanto à honestidade do pedido e à gravidade da situação; desejo de poupar recursos para

¹³HORTA, Raul Machado. Obra citada, pg. 8 - 9.

concedê-los aos governos estaduais da mesma linha política da União, o que, se bem que realmente possa ter ocorrido, vai contra todos os princípios justificáveis de tratamento de assuntos públicos; e, por último, a insuficiência de numerário nos cofres da União, o que, ainda que doloroso, seria plenamente justificável.

De qualquer forma, seja por má formação dos datentores do poder, na época, na União ou nos Estados, a análise da situação só nos faz deplorar a falta de esclarecimento e espírito público reinantes ao tempo.

No entanto, nem sempre as atitudes se apresentam da forma negativa apresentada acima. Homens como EPITÁCIO PESSOA e CAMPOS SALES mostraram-se sensíveis às necessidades do país e compreenderam a urgência de modernizar-se o nosso federalismo, através de uma maior cooperação entre os Estados e a União. Mas os princípios que CAMPOS SALES advogou no seu "Manifestação à Nação", de 15.11.1898¹⁴ não encontraram a receptividade necessária. Também ARTHUR BERNARDES encareceu o estabelecimento de maiores e mais objetivos contatos entre os dois níveis de governo, declarando que "em regra", o Governo federal ignora oficialmente o que ocorre na vida administrativa e, principalmente, na gestão financeira dos Estados"¹⁵.

Exemplos da cooperação eventual entre a União e os Estados são apontados por RAUL MACHADO HORTA¹⁶, consubstanciados na lei nº 3.454, de 06.01.1918, que autorizou o Presidente da República a "ceder aos Estados do Pará e Santa Catarina, por empréstimo, duas dragas de propriedade da União, para serviços locais naquelas unidades federadas, mas "correndo todas as despesas, inclusive as de transporte, por conta do Governo de cada um dos Estados" e, ainda, a mesma lei "concedeu subvenção para construção de estradas". Inclusive as subvenções para construções de estradas e outras obras públicas de vulto, nas quais a União tenha interesse, tem aí o seu germe, e esta práti

¹⁴Citado por Raul M. Horta, *ibid.* pg. 9.

¹⁵Citado por Alfredo Buzaid, *op. cit.* pg. 9.

¹⁶*Op. cit.* pg. 10.

ca depois vai se tornar costumeira.

Ainda segundo o mesmo autor¹⁷:

"A cooperação entre a União e os Estados atingiu seu ponto alto, na primeira República, no período presidencial de Epitácio Pessoa. As mensagens de 1920, 1921 e 1922 ressaltam a atividade federal no campo das obras contra as secas, o setor predileto da ajuda federal, absorvida pelo financiamento do plano de construção de grandes barragens. O decreto legislativo nº 3.965, que Epitácio Pessoa sancionou, já previa a destinação de 2% da receita geral da República, para as despesas com as obras de irrigação de terras cultiváveis no Nordeste brasileiro. A subvenção rodoviária aos Estados, sem concorrer com o volume das obras contra as secas, mereceu tratamento mais amplo. Anteriormente, ela se diluía no texto que regulava a "subvenção quilométrica" aos particulares, ocupando o Estado posição secundária. O decreto legislativo nº 4.460, de 11.01.1922, que autorizava a concessão de subvenção ao Distrito Federal e aos Estados que construam e conservarem estradas de rodagem nos respectivos territórios, além de conferir disciplina autônoma ao benefício, elevou o índice da subvenção, que poderia alcançar até 50% do custo total da construção da estrada".

Uma vez que a cooperação a níveis governamentais não se faz a contento e tendo em vista que a ajuda financeira é escassa e circunscrita às hipóteses mencionadas, a situação vai obrigar a que Estados e municípios busquem auxílios por via de empréstimos estrangeiros, principalmente ingleses e americanos, alguns destes inclusive ainda não saldados até época recente (como o da construção da ponte Hercílio Luz, em Florianópolis).

Tal prática vai ocasionar o problema do endividamento crônico do país, em suas primeiras manifestações, eis que:

"... Os empréstimos externos ocuparam a área que o isolamento financeiro da União deixou livre... A intensidade do empréstimo externo, que veio suprir a ausência de recursos federais nos Estados, pode ser aferida pelo volume do endividamento estadual e municipal, que, embora iniciado em 1889, correspondia, em 1922, a mais de 50% da dívida contraída pela nação brasileira, desde o seu começo, em 1824. A dívida externa dos Estados não provinha, exclusivamente, das dissipações. Resulta

¹⁷ Ibid. pg. 10.

tava, como se vê, da política federal, que, se de um lado expunha a autonomia do Estado-membro aos onerosos compromissos assumidos no exterior, também não a protegia contra golpes desferidos internamente"¹⁸.

4.2.1 A REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1926

Justificada pela ocorrência de perturbações da ordem política do País, em virtude da luta civil no Rio Grande do Sul, é estabelecida a Reforma Constitucional de 1926, que impôs aos Estados a adoção de medidas que assegurassem a temporariedade das funções eletivas, a representação das minorias, a impossibilidade de reeleição dos governadores e a competência do Poder legislativo para decretar reformas constitucionais (art. 6º, nº II, letras "e", "H", "K" e "l"). Ainda adotou medidas de ordem financeira, destinadas a coibir os abusos por parte de governos estaduais, "estabelecendo a regra de que as leis orçamentárias não poderiam conter matéria estranha à previsão da receita e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados"¹⁹, e, inclusive:

"admitia intervisse a União nos Estados, cuja incapacidade para a vida autônoma se demonstrasse pela cessação do pagamento de sua dívida fundada, por mais de dois anos (art. 6º, nº IV, última parte). Ainda atribuía ao Congresso Nacional legislar sobre o comércio exterior e interior, autorizadas "as limitações impostas pelo público" (art. 34, inciso 5º), competência que, embora não utilizada relevantemente na prática, significava a possibilidade de muitos condicionamentos na vida econômica dos Estados. Também, numa antecipação do que mais tarde viriam a caracterizar-se, sob as constituições de 1946 e 1967, como Municípios de importância "para a defesa externa do país" ou de "interesse da segurança nacional", permitia fossem submetidos à lei específica "os pontos do território da República necessários para a fundação de arsenais, ou outros estabelecimentos e ins

¹⁸Ibid. pg. 11.

¹⁹Ibid. pg. 10.

tituições de conveniência federal (art. 34, inciso 31)"²⁰.

Conforme a opinião de MACHADO HORTA²¹, analisando o mesmo dispositivo legal, "o rigor da regra atingiu, nos seus efeitos, o terreno da incipiente cooperação financeira, e a atuação da federal concentrou-se na área exclusiva da Inspetoria Federal de Obras contra as Secas".

4.2.2 A INTERVENÇÃO FEDERAL E A ESTRUTURA POLÍTICA

De acordo com o previsto na Constituição de 1891, os casos de intervenção federal nos Estados deveriam configurar normas de "exceção", face à necessidade de respeitar a homogeneidade institucional e territorial do regime federativo. Assim, as possibilidades de intervenção estavam reduzidas a quatro: "para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro"; para manter a forma republicana federativa; para restabelecer a ordem e a tranquilidade nos Estados, à requisição dos respectivos governos e para assegurar a execução das leis e sentenças federais" (art. 6^o).

Todavia, na realidade da vida política, o instituto da intervenção vai ser desvirtuado e se prestar inúmeras vezes à satisfação de interesses pessoais ou de grupos, favorecendo o fortalecimento do poder político burguês-rural em determinados Estados privilegiados, como era o caso do eixo São Paulo - Minas Gerais, na época. Daí a origem da chamada "Política dos Governadores".

Assim,

"O mínimo de intervenção possível, que se achava previsto no texto constitucional, foi ultrapassado pelo máximo de intervenção real, tornando o excepcional instrumento não o corretor de anomalias institucionais, como queria a norma jurídica, mas

²⁰S. FAGUNDES, op. cit. pg. 9.

²¹Op. cit. pg. 10.

o poderoso agente da solidariedade eleitoral entre grupos estaduais e a liderança federal, com representação no Congresso Nacional e na Presidência da República. A intervenção federal passou a solapar os fundamentos do sistema federativo e no exercício dessa tarefa de deterioração contou com a colaboração poderosa do governo presidencial. O Presidente da República converteu-se no deflagrador, no executor e no inspirador da intervenção, valendo-se dos poderes presidenciais para abalar a estrutura federal alicerçada na autonomia do Estado-membro, peça tão cara ao constituinte federal de 1891²².

Assim, a "política dos Estados", enunciada por CAMPOS SALES, defendendo e proclamando a necessidade de estreitarem-se os laços entre a União e os Estados, no sentido de uma maior cooperação entre os dois níveis de governo, degenerou, pelos favoritismos dispensados a alguns Estados em detrimento de outros, na denominada "política dos governadores".

4.3 A SEGUNDA REPÚBLICA

A reação à política dominante de grandes Estados como São Paulo e Minas Gerais, revezando-se, geralmente, através de seus chefes políticos, na Presidência da República; possuindo, ainda, polícias militares de considerável poderio militar, aliada ao desvirtuamento do sistema representativo pela fraude generalizada no processo de votação e no reconhecimento dos poderes, dá origem à revolução de 1930, de GETÚLIO VARGAS. Este, pressionado pelos movimentos de reconstitucionalização do país, principalmente pela Revolução paulista de 1932, convoca uma Assembléia Constituinte que elabora a Constituição de 1934.

4.3.1 O FEDERALISMO DE 1934

Segundo a maioria dos autores que se ocupam do estudo do federalismo atual, é na Constituição de 1934 que são lançadas as raízes do federalismo cooperativo, reforçado depois em 1946, 1967 e 1969.

No Brasil, sente-se e aplica-se pela primeira vez as medidas que os Estados Unidos já vinha aplicando desde fins do século passado e início deste, e os países europeus a partir do final da primeira guerra mundial, tais como: regulamentação das relações do trabalho e da previdência social, bem como intervenção do Estado na economia e em outros setores da vida privada, justificada pelo ambiente político-social de uma época de industrialização e modernização.

As novas medidas adotadas foram²³:

"No campo legislativo, a Carta Política de 1934 transferiu para a União uma das competências mais importantes dos Estados - a de legislar sobre o Direito Processual (art. 5º, nº XIX, "a"); incumbiu-lhe dispor sobre as normas fundamentais do Direito Rural, do regime penitenciário, da arbitragem comercial (o que, aliás, já estava implícito na competência para regular o processo judiciário), das estatísticas de interesse coletivo e das assistências social e judiciária (art. 5º, nº XIX, "c"); cometeu-lhe legislar sobre organização, instrução, justiça e garantias das forças públicas estaduais, bem como sobre a sua utilização em casos de mobilização e guerra (art. 5º, nº XIX, "l"); determinou-lhe dispor sobre matéria eleitoral, desde o alistamento até a expedição de diplomas (art. 5º, nº XIX, "f"); atribuiu-lhe traçar as diretrizes da educação nacional (art. 5º, nº XIV). Deferiram-se ao Congresso poderes explícitos para legislar sobre riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca (art. 5º, nº XIX, "j"), bem assim para regular o comércio exterior e interestadual, as instituições de câmbio, as transferências de valores para fora do país, e para editar normas gerais sobre o trabalho, a produção e o consumo, inclusive quanto a limitações exigidas pelo bem público (art. 5º, nº XIX, "i").

²³S. FAGUNDES, op. cit. pg. 10.

No campo tributário, que depois vai se firmar como um dos pontos principais do federalismo moderno, surgem algumas inovações. Na Constituição anterior cabia à União os impostos referentes à importação e trânsito de navios, e a taxa do selo (que se tornou a sua maior fonte de renda), e aos Estados os impostos sobre exportação de mercadorias de sua produção, sobre os imóveis rurais e urbanos, transmissão de propriedade e indústria e profissões, inclusive as taxas de selos referentes aos atos estaduais. Em 1934, foi sistematizada a técnica de arrecadação e repartição dos novos tributos, instituindo-se o sistema da divisão tripartida da arrecadação, no qual, pela primeira vez no país, foi concedido ao Município um campo privativo.

Nesta fase é inaugurado um novo capítulo nas relações intergovernamentais. A intervenção federal não mais se restringe às ocasiões de calamidade pública ou à intervenção com objetivos políticos, mas torna-se quase que uma constante, com uma tendência expansiva cada vez maior, notadamente nos domínios da economia e das atividades consideradas pela União de interesse nacional.

Ainda no campo da cooperação intergovernamental a nova Constituição deu competência à União para organizar o serviço nacional de combate às endemias, cabendo-lhe arcar com as despesas decorrentes e ficando sob a sua responsabilidade também a direção técnica e administrativa nas zonas onde a execução do mesmo excedesse as possibilidades do governo estadual (art. 140). Deveria, ainda, incumbir-se permanentemente da defesa contra os efeitos das secas nos Estados atingidos, devendo elaborar um plano de ação sistemática e proceder à execução das obras necessárias, para o que deveria destinar uma quantia nunca inferior a 4% de sua receita tributária (art. 177).

No âmbito incipiente dos serviços públicos, constitui um passo importante o estabelecido no art. 9º, ao dispor sobre a possibilidade de celebração de acordos entre a União e os Estados para "melhor coordenação e desenvolvimento dos seus serviços".

Analisando a intervenção crescente da União, RAUL M. HORTA cita KARL LOEWNSTEIN sobre a "incompatibilidade irreduzível entre a planificação econômica e o federalismo" e ROBERT

NEUMANN, a respeito da "incompatibilidade entre o verdadeiro federalismo e a economia integralmente planificada", acrescenta²⁴:

"A conduta intervencionista do Estado acarretou, realmente, uma alteração na fisionomia do Estado Federal, mas essa repercussão, histórica e politicamente comprovada, não deve conduzir ao juízo final do federalismo. A formulação pessimista, além de pressupor planificação integral da economia, o que limitaria a área de validade da previsão aos Estados submetidos ao sistema de direção total da economia, parte, geralmente, da identificação entre federalismo e liberalismo econômico. Se o federalismo e o liberalismo econômico caminharam juntos durante largo período, pois na época liberal floresceu o federalismo dualista, a coincidência de origem e a solidariedade posterior não autorizam a geminação orgânica, como se o liberalismo fosse inerente ao federalismo, e o declínio ou a parada de uma das partes acarretasse o extermínio da outra. O federalismo prosseguiu, sem cometer apostasia, no terreno constitucional que lhe é peculiar. A repartição de competência e a divisão espacial do poder político serviram, no passado, aos fins do liberalismo e fixaram nos textos constitucionais as preferências dessa concepção... A Constituição de 1934, elaborada sob o signo do intervencionismo no domínio econômico e social, preferiu técnica da repartição de competências favorável à União e à plenitude dos poderes federais, o que provocou correlativo amortecimento na competência do Estado, afetada duplamente. Em primeiro lugar, pela transferência de matéria anteriormente colocada na sua área legislativa e, em segundo, pela limitação do campo normativo residual em virtude da extensão dos poderes enumerados. As inovações abalam os entendimentos tradicionais e passou a ser moda, desde então, aludir à crise, quando não ao fim do federalismo. A crise, todavia, não era do federalismo, mas da concepção estática do federalismo, petrificada no tempo. A Constituição de 1934 ultrapassou a concepção pétrea. Tornou-se o marco inaugural do novo federalismo brasileiro".

²⁴ Op. cit. pg. 14 - 15.

4.3.2 O PERÍODO DE 1937 A 1946

Segundo a maioria dos autores que examinam a evolução política do Brasil, durante o período citado, em que vigorou a Constituição de 10.11.1937, o federalismo foi apenas "nominal", constituindo-se num "estado unitário descentralizado"²⁵. E entre os doutrinadores estrangeiros temos o grande mestre BURDEAU, quando declara que "o Brasil, que retoma em 1946 a forma federal adotada por sua constituição de 1891 e que o golpe de Estado de VARGAS havia transformado em Estado Unitário"...²⁶ Ainda citando WILER, acrescenta, demonstrando quão pouco a seriedade de nossas instituições políticas, à época, costumavam impressionar os juristas estrangeiros: "é verdade que no Brasil, como na maioria dos Estados federais da América do Sul, o estado de tensão política que acarreta suspensão, de fato e de direito, da constituição, torna o federalismo bastante inconsistente"²⁷.

Realmente, não se discute o autoritarismo vigente à época, como não podia deixar de ser numa ditadura. Mas a presença dominante do presidente da República, a impor sua vontade na forma de decretos-leis e a influência política absoluta na escolha das autoridades nos Estados, por si só não invalidaria a existência de um federalismo "peculiar". Quando mais não fosse, porque diversos regimes autoritários, entre os quais o Soviético, continuam a intitular-se federalismo. Como se viu acima, a dissociação entre o liberalismo e o federalismo deu origem a uma outra forma deste regime. Não se deve esquecer, porém, porque todos esses fenômenos fazem parte de um só contexto de evolução social, que o abandono do liberalismo - que não foi apenas do econômico - implicou também numa exaltação, em maior ou menor grau, do autoritarismo, expresso não só em constitui

²⁵ RAUL M. HORTA, op. cit. pg. 16; SEABRA FAGUNDES, op. cit. pg. 10; A. BUZAID, op. cit. pg. 11, A. M. BRASILEIRO, op. cit. pg. 97; WALDEMAR FERREIRA, op. cit. pg. 101 e seguintes.

²⁶ Op. cit. pg. 475.

²⁷ Ibid. pg. 475.

ções como a de 1937, mas também em muitas outras, como veremos adiante:

Sobre as origens da Carta de 1937, vemos que:

"Não foram, nem são poucas, as cartas políticas outorgadas. E a história costuma repetir-se. A legando acharem-se a paz política e social perturbada por crescente dissídio partidário e por propaganda demagógica que procurava desnaturar-se em luta de classes, colocando a Nação sob a iminência da guerra civil; invocando o estado de apreensão criado no país pela infiltração comunista, dia a dia mais extensa e profunda, exigindo do remédios de caráter radical e permanente; e atendendo-se a que, - sob as instituições anteriores, não dispunha o Estado de meios normais de preservação e de defesa da paz, da segurança e do bem estar do povo - o presidente da República, com o apoio das forças armadas, em 10 de novembro de 1937, demoliu a ordem política existente e outorgou ao país carta constitucional, dando-lhe outras e novas instituições. Fêz ele mesmo uma revolução, que se desenrolou tranquilamente, como quase todas as revoluções brasileiras".

28

Quanto à organização política:

"O regime destacava-se pelo que se qualificou de autoritarismo, ajuntando-se-lhe às vezes o qualificativo democrático, como se pudessem afirmar-se os dois vocábulos. A Câmara dos Deputados, segundo os textos, compor-se-ia de "representantes do povo" eleitos mediante sufrágio indireto. Elegeriam os deputados, os vereadores municipais e, em cada município, mais dez cidadãos, por sufrágio direto, no mesmo ato em que aqueles. Teria a Câmara dos Deputados por atribuição precípua a iniciativa da discussão e votação das leis de impostos e da fixação das forças de terra e mar, bem como das que importassem em aumento de despesas. Nenhum Estado teria menos de três, nem mais de dez deputados federais. O Conselho Federal, qual dizia o texto que o criara, formar-se-ia de "representantes dos Estados". Cada Estado, por sua Assembléia Legislativa, elegeria um representante, cujo nome poderia ser impugnado, por veto do governador do Estado. Dez conselheiros seriam nomeados pelo presidente da República"²⁹.

²⁸ W. FERREIRA, op. cit. pg. 101.

²⁹ Ibid. pg. 104.

Após a queda de GETÚLIO VARGAS, em 1945, e a posse do presidente EURICO GASPAR DUTRA, uma Assembléia Constituinte vota a Constituição de 1946, que amplia de uma maneira mais racionalizada a intervenção do Estado e dá mais vigor ao federalismo cooperativo inaugurado em 1934.

4.3.3 CARACTERÍSTICAS DA NOVA CONSTITUIÇÃO

As mais significantes inovações introduzidas foram levadas a efeito nos campos legislativo, financeiro e econômico. Foi atribuída à União competência para legislar sobre normas gerais de direito financeiro, regime penitenciário e diretrizes e bases da educação nacional, além de assegurar a participação dos Estados e Municípios no produto da arrecadação dos seguintes impostos federais: renda, sobre lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos de qualquer origem ou natureza, sobre minerais e energia elétrica. A União é cometida também a defesa permanente contra as inundações. Estabelece que a União aplicará, durante pelo menos vinte anos consecutivos, quantia não inferior a três por cento da sua renda tributária na execução do plano de valorização econômica da Amazônia. Deve a União cooperar com ajuda financeira para o desenvolvimento dos sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal. Compete também ao Governo federal a elaboração e execução de um plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas da bacia do rio São Francisco.

A nova ordem constitucional vem a beneficiar principalmente os municípios, mormente a partir da emenda constitucional nº 5, de 21.11.1961, que ampliou o processo de repartição dos impostos federais. Foi incluído, conforme RAUL M. HORTA:

"na área da redistribuição o imposto federal sobre o consumo de mercadorias, atribuindo aos municípios 10% do total de sua arrecadação, efetuada a distribuição em partes iguais e o pagamento, de modo integral, de uma só vez, a cada município, durante o quarto trimestre de cada ano. A emenda aumentou para 15% a porcentagem atribuída aos municípios no total da arrecadação federal do imposto de renda e proventos de qualquer

natureza, feita a distribuição em partes iguais, inclusive aos municípios das capitais, e inovou o texto primitivo para dispor sobre a forma e a época do pagamento, e fixar o entendimento a respeito de "benefícios de ordem rural"³⁰.

Outrossim, é previsto que "mediante acordo com a União, os Estados poderão encarregar funcionários federais da execução de leis e serviços estaduais ou de atos e decisões de suas autoridades", e vice-versa, a União poderá fazer o mesmo, "provendo às necessárias despesas" (art. 18 § 3º).

Ainda quanto ao fenômeno municipal, escreve ANA MARIA BRASILEIRO³¹:

"Embora, teoricamente, a base financeira do Município tenha se expandido sob o regime da Constituição de 1946 e da reforma de 1961, a realidade vai demonstrar que os Governos locais continuam extremamente pobres e, portanto, sem condições de desempenhar o papel de parceiros eficientes na obra governamental, com graves prejuízos para uma descentralização efetiva. A ênfase dada ao conceito tradicional de autonomia, mantendo em níveis mínimos a possibilidade de controle e orientação da atividade do Governo municipal, funciona também como entrave a uma maior integração, e geram, não raro, atitudes paternalistas por parte das esferas superiores de governo e imobilismo da máquina local".

Também manifestando-se sobre o municipalismo na vigência da Constituição de 1946, diz OSVALDO FERREIRA DE MELO:

"... entendemos que a Constituição de 1946 ofereceu ao município o máximo de autonomia político-administrativa que o bom senso permitiu. Se houve falha, esta residiu, principalmente, na distribuição de rendas. Porém, como já temos acentuado neste trabalho, o mal é histórico. No Brasil, consideradas as respectivas obrigações, os Estados e os Municípios sempre arrecadaram de menos. Além disso, muitas tarefas que poderiam ser realizadas pelos municípios ou pelos Estados, talvez com maior proveito, rapidez e eficiência, tradicionalmente pertencem à competência da União, e esta, para exercê-las, se tem obrigado a montar uma máquina administrativa complexa, cara e fortemente centralizadora. Tal situação somente comê

³⁰ Op. cit. pg. 17.

³¹ Op. cit. pg. 101.

çaria a melhorar com a criação dos organismos de desenvolvimento regional que, entrosando-se com os Estados e Municípios, têm ensejado um esforço de integração e de equilíbrio"³².

Inclusive, alguns partidários do municipalismo chegam até a considerar o município como a terceira unidade política dentro da federação, como ROSAH RUSSOMANO, quando declara que "a Lei Suprema reparte as competências entre as três entidades referidas, revelando a tridimensionalidade de nosso federalismo, que se vem acentuando desde 1934"³³.

Contra o que se insurge ALCINO FALCÃO, nos termos seguintes:

"A mim continua a parecer-me que essa opinião não é de receber. Por definição e por necessidade lógica, o governo Federal há de ser estruturado bidimensionalmente; para que se pudesse falar em federalismo tridimensional brasileiro, seria necessário demonstrar que os municípios, como a União e os Estados, fossem tidos como unidades políticas, um ao lado dos demais, o que não ocorre quanto àqueles, já que os municípios não estão ao lado da União, mas sim dos Estados, mais precisamente, dentro dos Estados. Um federalismo tridimensional seria um terceiro gênero, uma nova modalidade de governo e não mais a federal"³⁴.

Outra grande inovação da Constituição de 1946 é a criação de organismos regionais, o primeiro dos quais é a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE - instituída pela lei nº 3.692, de 15.12.59, visando a modificação no tratamento de áreas insuficientemente desenvolvidas e procurando diminuir a disparidade de crescimento entre as diversas regiões dentro da federação brasileira.

Segundo RAUL M. HORTA³⁵:

³²In Aspectos Jurídicos e Institucionais do Planejamento Micro-regional. Ministério do Interior - SUDESUL. P. Alegre, 1972, pg. 50 - 51.

³³Citada por ALCINO PINTO FALCÃO. Aspectos da cooperação horizontal do federalismo. In Revista de Direito Público. Jan. 7 Mar./1975 - nº 33, pg. 24.

³⁴Ibid. pg. 24.

³⁵Op. cit. pg. 19.

"Aspecto fundamental na fisionomia da SUDENE é o tratamento planejado do desenvolvimento regional, sem ater-se, exclusivamente, aos benefícios reduzidos e fragmentários da despesa pública de transferência, anualmente votada, sob a pressão dos compromissos políticos do dia. A atividade do órgão se apóia em plano diretor plurienal, no qual se discriminam, setorialmente, os empreendimentos, trabalhos e medidas sistematizadas, para promover o desenvolvimento da região, obediente a uma justificativa econômico-social da política de investimentos federais, dentro dos objetivos plurienais que deverão ser alcançados com a aplicação dos investimentos. Deve-se observar que o órgão federal não preconiza a exclusiva participação do setor público na tarefa nacional de desenvolvimento do Nordeste. Ao contrário, procurou atrair a iniciativa privada, para estimular o desenvolvimento da área econômica regional".

Foram criados, ainda na vigência da Constituição de 1946, mais três órgãos de desenvolvimento regional: SUDAM, SUDESUD e SUVALE. Já sob a vigência da Constituição de 1967, surgiu a SUDECO.

Conforme ainda o autor citado³⁶:

"A SUDENE tornou-se o modelo interno dos órgãos federais de desenvolvimento regional... Alargaram-se consideravelmente os instrumentos da ação federal. A repartição de competência concentrou no domínio da União os grandes poderes nacionais de decisão e de disciplina legislativa. Atendeu-se a uma exigência do Estado moderno, intervencionista ou dirigista, na área do constitucionalismo ocidental, quando se localizaram no centro do poder nacional, que é a União, as apreciáveis atribuições que integram os poderes federais. As exigências do desenvolvimento nacional reclamam essa concentração, pois, na verdade, a União, através do Governo Federal, é que dispõe de recursos financeiros, técnicos e humanos para orientar o crescimento programado de federação dotada de estrutura continental, como a brasileira, reduzindo disparidades regionais, mediante adequada repartição do produto nacional".

Outros, no entanto, como MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO³⁷, apesar de apoiarem a idéia da criação das citadas superintendências, entendem que as mesmas, em virtude do vultoso

³⁶ Ibid. pg. 21.

³⁷ In A democracia possível. Saraiva. São Paulo, 1976, pg. 118.

orçamento federal que recebem e por envolver a área de vários Estados, tendem a converter-se em verdadeiros super-estados, com o conseqüente enfraquecimento do federalismo.

Assim se expressa o citado autor³⁸:

"É claro que não se há de pregar a sua extinção (das Superintendências). Como instrumento de progresso cumprem elas, mais bem que mal sua função, que é de extraordinária relevância para o futuro do Brasil. Cumpre, porém, na medida em que se quiser salvar o federalismo, reconhecendo-lhe as virtudes políticas e administrativas, alterar sua estrutura. Ou, se outro for o juízo a propósito do federalismo, que, ao menos, se tenha a coragem de declarar sua extinção e aproveitar o ensejo para redividir o país, então transformado em Estado unitário descentralizado. A revisão da estrutura dessas Superintendências é necessária para que elas não sejam um instrumento federal para a realização de uma política estritamente federal, dentro do âmbito dos Estados, para que não sejam um "Ersatz" de Estado federado, mas um respaldo para os Estados federados. Para tanto, deveriam os Estados partilhar bem mais efetivamente de sua orientação, restringindo-se a União a um papel de coordenação e apoio, antes que de substituição".

4.3.4 INTERVENÇÃO FEDERAL DURANTE A CONSTITUIÇÃO DE 1946

A intervenção estatal nas atividades de planejamento econômico e social, evidenciando a necessidade de centralização de decisões, planejamento global e descentralização apenas na parte operacional ou de execução, são as características do federalismo atual. Assim, a intervenção normativa substituiu a intervenção com objetivos políticos menos justificáveis vigente no período da Constituição de 1891.

Deste modo, na vigência da Constituição de 1946, verificaram-se apenas três casos de intervenção federal com objetivos não-econômicos ou de planejamento.

³⁸ Ibid. pg. 118.

A primeira deu-se no Estado de Alagoas, em 1958, uma vez que a Assembléia Legislativa daquele Estado alegou coação que a impedia de exercer livremente suas atribuições específicas.

"O Presidente da República acolheu a solicitação e decretou a intervenção federal no Estado pelo prazo de sessenta dias, para assegurar o livre exercício da Assembléia Legislativa. Preferiu-se a intervenção parcial, que não atingiria os órgãos judiciários, nem o Governador do Estado, sem prejuízo da nomeação do interventor federal"³⁹.

A segunda intervenção aconteceu no Estado de Goiás, em 1964, sendo que:

"O ato formal da intervenção foi longamente justificado, buscando evidenciar a necessidade da medida para preservar a integridade nacional. O prazo da intervenção ficou em sessenta dias, com nomeação de interventor, que assumiria, como efetivamente assumiu, as funções inerentes à Chefia do Poder Executivo do Estado, em virtude do afastamento do Governador daquela unidade da Federação".⁴⁰

Neste caso de intervenção, a discussão do ato, tendo em vista parecer contrário da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, cujo relator foi o então Deputado Nelson Carneiro, foi tumultuada, acabando no entanto por ser aprovada através do decreto legislativo nº 112, publicado em 03.12.64.

O último caso de intervenção deu-se novamente no Estado de Alagoas, em 1965. Conforme relata o autor supra referido⁴¹:

"Nas eleições realizadas a 03.10.1965, para Governador e Vice-Governador daquele Estado, os candidatos não obtiveram a maioria absoluta do sufrágio popular, conforme determinava a emenda constitucional nº 13, de 08.04.1965. O mecanismo de substituição, que conferiu à Assembléia Legislativa competência para se manifestar sobre o candidato mais votado, na forma paradigmática da emenda cons

³⁹ RAUL M. HORTA, op. cit. pg. 22.

⁴⁰ Ibid. pg. 22.

⁴¹ Ibid. pg. 23.

titucional nº 9, de 22.07.1964, também não produziu resultado positivo. Por sua vez, a extinção dos partidos políticos, decretada no ato institucional nº 2, de 27.10.1965, com o cancelamento dos respectivos registros, impossibilitava a imediata renovação do pronunciamento popular, no prazo previsto pelo processo eleitoral instituído na emenda constitucional nº 9, aplicável aos Estados. Para evitar acefalia governamental, uma vez que se aproximava o término dos mandatos dos titulares do Poder Executivo, em exercício, ao Presidente da República, em circunstâncias singulares, não restou outra alternativa senão de decretar a intervenção federal no Estado, com o fim específico de assegurar a continuidade do Poder Executivo naquela unidade da Federação e a preservação da ordem pública".

4.3.5 A CONSTITUIÇÃO ATUAL

O processo de ampliação dos poderes federais, iniciados praticamente em 1926, atingem o seu maior apogeu na Constituição de 24.01.67, com a redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional nº 01, de 17.10.69. Os Estados-membros, via de consequência, tiveram os seus poderes residuais ainda mais diminuídos. Com efeito, "a competência da União expande-se nas trinta e oito atribuições que fazem do art. 8º a mais desenvolvida norma da Constituição Federal de 1967"⁴².

Tal é o resultado da preocupação do Governo central com razões de ordem política, resultantes da nova ordem estabelecida em 1964, aliadas àquelas concernentes à economia e ao desenvolvimento nacional.

Como diz SEABRA FAGUNDES⁴³:

"Primeiro, a segurança nacional, erigida em condição de sobrevivência do próprio Estado, numa concepção de tal amplitude, que se entendeu declarar responsáveis por ela todas as pessoas, naturais ou jurídicas (art. 89 da Emenda Constitucional de 1969). Segundo, a idéia de uma política financeí

⁴²Ibid. pg. 24.

⁴³Op. cit. pg. 11.

ra integrada, em que o comportamento dos Estados e dos Municípios se harmonize com as diretrizes da União, como pressuposto de resultados globais corretos".

4.3.6 SEGURANÇA NACIONAL

A inspiração política do preceito constitucional em vigor decorre da necessidade de continuar a luta contra a subversão esquerdista, causa da Revolução de 1964, e que posteriormente prosseguiu sob a forma de atentados, seqüestros e de mais atos característicos da chamada "guerrilha urbana", com que os derrotados em 64 procuravam efetivar a queda do novo regime.

A situação pouco difere daquela existente em 1935, que deu origem à malsinada Constituição do "estado novo", de 1937, quando também se alegaram, como vimos anteriormente (vide pg.59) estar "a paz política e social perturbada por propaganda demagógica que procurava desnaturar-se em luta de classes, colocando a Nação sob a iminência da guerra civil" e invocou-se "o estado de apreensão criado no país pela infiltração comunista, dia a dia mais extensa e profunda". Se bem que GETÚLIO VARGAS e seus adeptos talvez tenham se aproveitado das circunstâncias para procurar a perpetuação do "status quo". Inclusive, é sabido que a política de Vargas nem sempre combatia os extremismos, haja vista a simpatia demonstrada durante algum tempo pelos integralistas, até o posterior rompimento.

De fato, pelo menos no tratamento constitucional, a situação se repete, e ninguém nega o cunho autoritário do regime atual, com diversas semelhanças com o vigorante em 1937. Por certo que se argumenta e entendemos válida a argumentação de que as medidas políticas em vigor na Constituição atual resultam de um período de exceção, em que não estão vigorando em sua plenitude as instituições democráticas, justificando-se o fato pela necessidade de consolidação do regime. Realmente, a oposição ao comunismo, regime estranho às nossas instituições e cujo estabelecimento configuraria uma revolução social violenta e com sacrifícios desnecessários, encontra o apoio de todas as classes. O que se deve procurar é estabelecer a justiça social sem as aber

rações e o desrespeito à pessoa humana que caracterizam quais quer radicalismos, em especial o comunista. A redemocratização será atingida numa etapa posterior, fatalmente, no estado moderno, como procuraremos demonstrar adiante. A urgência na sua efetivação, no entanto, é que vem preocupando os dirigentes.

Com respeito à segurança nacional, escreve o mesmo SEABRA FAGUNDES:

"Em obediência a essas posições políticas do Peder Constituinte - o Presidente da República elaborando o projeto, e o Congresso Nacional votando-o - conferiu-se à União larga competência de polícia, deu-se-lhe participação na escolha de titulares de poder local e se vinculou a gestão das finanças estaduais e municipais, sob vários aspectos, a critérios emanados do Congresso. A polícia de segurança da União, que no direito anterior não ia além dos serviços marítimos, aéreos e de fronteiras e, ainda assim, sob a forma de superintendência (Constituição de 1946, art. 5º, nº VII), pressuposto da existência de órgãos estaduais básicos, apenas sujeitos a critérios federais de orientação e fiscalização de suas atividades, distende-se alcançando um vasto campo. Ao lado da "repressão ao tráfico de entorpecentes" (art. 8º, nº VII, "b"), e da apuração de infrações penais "em detrimento de bens, serviços e interesses da União" (art. 8º, VII, "c", segunda parte), se lhe comete as infrações penais contra a segurança nacional e as ordens política e social (art. 8º, VII, "c", primeira parte). Mas a jurisdição da polícia federal poderá assumir amplitude muito maior ainda, pois se permite à lei transferir para o seu âmbito a apuração das "infrações cuja prática tenha repercussão interestadual e exija repressão uniforme" (art. 8º, nº VII, "c", terceira parte). A elasticidade das expressões, com que assim se condiciona o desdobramento, pelo legislador, do campo de sua atividade, arma a União de atribuições amplíssimas no setor da segurança pública, e representa, mesmo, um dos traços mais significativos da expansão dos seus poderes no quadro institucional brasileiro. O Presidente da República é chamado a intervir na nomeação dos Prefeitos dos "municípios declarados de interesse da segurança nacional", que se condiciona à sua aprovação (art. 16, § 1º, "b", primeira parte). E como a qualificação de tais Municípios depende de lei do Congresso, de iniciativa do próprio titular do Poder Executivo (art. 16, § 1º, "b"; "in fine"), fica à União, manipulando o conceito de segurança nacional, estender discricionariamente a área de sua participação na investidura de órgãos execu

tivos locais"⁴⁴.

É estabelecida, além disso, a competência da Estado, a bem da segurança nacional, para intervir no município, quando "forem praticados, na administração municipal, atos subversivos ou de corrupção" (art. 15, § 3º, "e", da Emenda nº 1).

4.3.7 O IMPERATIVO DO DESENVOLVIMENTO

Outra das metas do governo atual, e para tanto a constituição prevê o aparato legal necessário, é o desenvolvimento nacional. Em termos práticos, este seria talvez o mais justificável objetivo de um país em vias de desenvolvimento, como o nosso, que procura igualar-se às nações desenvolvidas, diminuindo o "hiato" existente entre as economias dos países industrializados e as daqueles que estão procurando atingir tal estágio. Não é possível, realmente, com os métodos adotados durante o período da democracia clássica e do estado liberal, mobilizar os meios e fixar os objetivos para atingir o desenvolvimento a curto prazo. Vimos que não foi utilizando métodos liberal-dempcráticos que a União Soviética realizou em menos de quarenta anos o seu desenvolvimento industrial e a Alemanha, derrotada na primeira grande guerra, ressurgiu como potência industrial. Por certo que não deverão ser adotadas as medidas drásticas usadas nestes países, mas pressupõe-se uma autoridade forte - principlmente o Executivo - para realizar e consolidar o desenvolvimento. Interessa, no momento, se assim podemos nos expressar, educar, alimentar e desenvolver as condições sociais do povo e da nação brasileira.

Neste sentido se expressa MANOEL G. FERREIRA FI
LHO⁴⁵:

"Toda forma de governo, não importa qual o sistema que o inspire, depende, em sua realização, de uma base econômica e social e sofre as vicissitu

⁴⁴Ibid. pg. 12.

⁴⁵Op. cit. pg. 35 - 36.

des dos problemas do momento. A democracia não é excessão à regra. Ao invés, sendo talvez a mais complexa e sensível das formas de governo, acentuadamente reflete a fase por que passa a infra-estrutura econômica e social. A democracia é extremamente dependente do desenvolvimento político do povo. Este desenvolvimento importa na participação ativa, espontânea, intensa e multiforme da maioria na vida cívica; importa, igualmente, na consciência que tem cada um de seu papel e de sua contribuição para com o todo e de sua responsabilidade social. Observa, pois, duas linhas: a da extensão da participação e a da intensidade da participação. Ora, essa participação, essencial à democracia, pressupõe um certo desenvolvimento social e um certo nível de desenvolvimento econômico. Na verdade, desenvolvimento político, econômico e social estão interligados, não podendo, a longo termo pelo menos, vingar um sem os outros!

Ainda prossegue o autor referido, citando DUVERGER, que "a Democracia é o regime dos povos maiores" e que "com isso quis ele dizer que os povos, como os indivíduos, não nascem maduros, a ponto de merecer desde logo a maioria, o poder legal de determinar o próprio destino"; ainda mais, "no caso dos povos, a maioria resulta de um nível cultural, fruto de experiência e de saber adquiridos"⁴⁶.

Referindo-se ao desenvolvimento como principal meta dos governos dos países subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento, justamente com o louvável objetivo - característico de um verdadeiro espírito público - de livrar os seus povos do estigma da miséria física e cultural, prossegue o mesmo autor:

"A busca do desenvolvimento, porém, reveste-se, hoje, de um caráter competitivo e até passional. Não se resume na procura tranquila da vida humana digna, num ritmo poupado, dividindo os sacrifícios e distribuindo os benefícios do progresso de modo equitativo, pelas gerações em sucessão. Ganhou o caráter de uma corrida, onde cada estado procura alcançar, e ultrapassar, os que lhe estão na frente, a qualquer preço e risco, o mais de pressa possível. A toda velocidade persegue-se o desenvolvimento econômico na ilusão que a riqueza que ele encerra estabelecerá a idade de ouro em que todos os problemas se dissolverão. O exagero desenvolvimentista espelha uma concepção materialista da vida. Não é materialismo, evidente

⁴⁶ Ibid. pg. 36.

mente, querer para todos os homens condições de vida compatível com sua dignidade, aptas a permitir ampla expansão de todas as suas potencialidades. É materialismo, contudo, pretender que a felicidade do homem é assegurada apenas porque o maior número de bens materiais, que a tecnologia e os recursos da época são capazes de produzir, lhe é acessível... A experiência dos Estados desenvolvidos e até superdesenvolvidos mostra a falácia dessa receita de felicidade... Todavia, para a imensa maioria dos povos, o problema é a escassez, não o excesso. É preciso eliminar a miséria, atenuar a pobreza, alimentar, vestir, dar abrigo a populações desvalidas, e muito longínquo está o momento em que os problemas da riqueza se não de manifestar. Não causa estranheza, por isso, que para a maioria dos povos todas as opções se façam em função do desenvolvimento econômico. Isso não exclui as opções políticas. Ao contrário, salienta VEDEL que a opção entre a democracia à ocidental e a democracia à marxista é interpretada pelos povos subdesenvolvidos segundo seu reflexo na aceleração do desenvolvimento econômico. Isto porque o desenvolvimento econômico acelerado depende, hoje ao menos, do estímulo, da orientação e da persistência do Estado"⁴⁷.

Portanto, segundo os estudos econômicos, a distância que separa os países ricos dos países pobres aumentará em ritmo cada vez maior, caso não sejam modificados os elementos da equação. E para conseguir esta modificação os Estados pobres são obrigados a apelar para o desenvolvimento econômico acelerado e a concentração de poderes. Segundo se diz: melhores tempos não de vir, e na época da prosperidade, certamente as instituições democráticas terão o seu lugar. Talvez com características modificadas pela evolução dos povos e até superiores àquelas que um dia conhecemos. O que deve ser evitado a qualquer custo é que para alcançar tal desenvolvimento se recorra a métodos que desrespeitam o mínimo de direitos humanos a que têm direito todos os povos. Se o preço da prosperidade for o total desrespeito a estes direitos, então o esforço não terá valido a pena e tampouco se justificará.

Infelizmente, o nosso desenvolvimento não se fez da forma como diversos países industrializados da América do

Norte e Europa, isto porque possuíam a formação cultural e tecnológica que nos faltava e ainda porque nós mesmo os ajudamos, como "parceiros pobres do comércio internacional" a obter as riquezas que ora possuem.

Com efeito,

"Nos Estados Unidos, como na Grã-Bretanha e noutros países, o desenvolvimento econômico se acelerou e avançou independentemente da ação estatal. Esse desenvolvimento espontâneo, porém, já se deu onde deveria ocorrer. Na maioria dos Estados, em virtude de causas inúmeras, não ocorreu esse processo espontâneo, nem, onde apareceu, ganhou rapidez e sustentação. Por isso, é lugar-comum a observação de que aumenta dia a dia a distância entre os países desenvolvidos, cada vez mais desenvolvidos, e os países subdesenvolvidos que permanecem estagnados, ou progridem lentamente. É por isso plenamente compreensível que o desenvolvimento seja encarado, na maior parte do mundo, como missão de Estado e até como a principal e a mais urgente de todas as missões do Estado, contemporaneamente. Onde, por falta de condições, o desenvolvimento econômico mal deu alguns passos, ou não deu algum, tem o Estado de procurar induzi-lo, estimulá-lo, acelerá-lo e sustentá-lo"⁴⁸.

4.3.8 DESENVOLVIMENTO E AUTORITARISMO

Finalmente, como o desenvolvimento dirigido pressupõe que os planos traçados sejam efetivamente realizados, com uma direção, orientação e supervisão central com autoridade suficiente para realizar a missão, a fisionomia do governo assume caráter peculiar, que muitos identificam com os chamados governos "fortes", "autoritários" ou, em alguns casos, "totalitários". Assim é que,

"Na verdade, a exceção na História é o desenvolvimento sem a contrapartida de autoritarismo. Essa exceção, como a norte-americana, é antes de tudo fruto de condições especialíssimas que não se reproduziram nem se reproduzem alhures. De fato, lá o desenvolvimento foi espontâneo, acelerado por causas naturais e conjunturais, num quadro de ple

⁴⁸ Ibid. pg. 40 - 41.

no "laissez-faire" e, portanto, sem o intervencionismo estatal nem defesa do trabalhador, sem a ação combativa dos sindicatos, etc. Ao contrário, o desenvolvimento induzido, como o bismarckiano e o japonês, correram sempre paralelos a instituições políticas autoritárias... É realismo, embora antipático, reconhecer que o desenvolvimento induzido, em ritmo acelerado, tem uma contrapartida política. Essa contrapartida não há de ser o sacrifício da democracia, pois então o preço se ria demasiado. É contudo, um certo grau de autoritarismo na estruturação política, ainda que se conservem, como devem conservar-se, as bases democráticas. Esse autoritarismo importa, de um lado, no fortalecimento das instituições governamentais, a fim de armá-las para, dentro da lei e do respeito aos direitos e à dignidade do homem, poderem vencer as crises e tensões geradas fatalmente pola modernização. Sem dúvida, esse fortalecimento tem outra face, que é uma dolorosa restrição da liberdade individual. Há de se achar, então, o justo equolíbrio entre as necessidades do desenvolvimento e as necessidades da dignidade humana. Por outro lado, importa na prevalência do princípio autocrático nas fases de transição"⁴⁹.

Realmente, a atualidade política revela que mesmo em países como os Estados Unidos, com uma propalada tradição de mocrática, muitas vezes se imprime um sentido autoritário ao governo, sem a justificativa de realizar o desenvolvimento nacional, como no nosso caso. Nos Estados Unidos, talvez em virtude das características do presidencialismo, cujo exame refoge ao âmbito do presente trabalho, muito se fala na ampliação dos poderes do presidente da República, fenômeno correlato com a extensão dos poderes federais. Como demonstração de uma das manifestações de autoritarismo presidencial, a demonstrar que não estamos sozinhos neste campo, temos:

"A 8 de abril de 1952, o Secretário do Comércio recebeu ordem do Presidente Truman para se apoderar e fazer funcionar as usinas e fornos da indústria de aço do país. O Presidente agiu assim a fim de evitar a greve do aço que deveria deflagrar-se no dia seguinte, isto é, a 9 de abril. A indispensabilidade do aço como um componente de substancialmente todas as armas e outros materiais de guerra levou o Presidente a acreditar que a iminente paralização do trabalho poria em perigo a defesa nacional dos Estados Unidos e que a

⁴⁹Ibid. pg. 46 - 47.

intervenção governamental nas usinas siderúrgicas era necessária a fim de garantir o fornecimento contínuo de aço. Mas, embora a ação do presidente ao ordenar a intervenção na indústria do aço fosse motivada pela sua concepção do que era necessário ao interesse público, ele agira sem qualquer autorização legal. E, segundo o sistema constitucional americano, a questão de saber se a ação do Presidente em tais circunstâncias era válida constituía uma questão judicial, a ser finalmente resolvida pela Corte Suprema Federal. Para o estudioso de Direito Comparado, a resolução judicial de um caso como o da intervenção na indústria do aço ilustra, de maneira admirável, a importante posição ocupada pelo Judiciário no esquema governamental americano. Foi a Corte Suprema que determinou a legalidade da ação do Presidente ao intervir na indústria do aço, e essa sua decisão do caso foi aceita sem discussão pelos outros ramos do Governo"⁵⁰.

X X X

No sistema de governo atual, está consagrada a política de ampliação, além dos poderes políticos, também dos denominados político-administrativos. Os estados continuam de posse dos poderes remanescentes, porém a extensão dos conferidos à União faz com que aqueles percam a significação e até a utilidade. Como diz ANA MARIA BRASILEIRO: "A União comanda a política econômico-financeira de modo global: regula o comércio interno e externo, controla o câmbio, emite moeda, fiscaliza as operações de crédito, estabelece normas para arrecadação e aplicação de determinadas receitas estaduais e municipais"⁵¹. E ainda,

"Acompanhando o processo de concentração do poder, o Executivo tem a sua proeminência assegurada, ao mesmo tempo que o Legislativo perde substância. Acelera-se o processo legislativo pela fixação de prazos, atribui-se ao Presidente da República a competência exclusiva na iniciativa de leis que disponham sobre matéria financeira, criem cargos, funções ou empregos públicos, ou aumentem

⁵⁰B. SCHWARTZ, op. cit. pg. 233 - 234.

⁵¹Op. cit. pg. 104.

a despesa, disponham sobre organização administrativa ou judiciária, matéria tributária ou orçamentária. Veda-se ao Legislativo a possibilidade de apresentar emendas que impliquem em aumento de despesas em certos tipos de projetos... Estabelecem-se normas de conduta para o Poder Legislativo e seus membros individuais".

Em seguida, a autora citada acertadamente critica, no âmbito institucional a "excessiva simetria legal" e a "dependência financeira" em que se encontram os Estados e Municípios face ao sistema de discriminação de rendas estabelecido pela constituição, e os "preteridos, na divisão, têm sido sempre os Municípios, que, sem meios para realizar os serviços inerentemente locais, vêm-se relegados à categoria de governo de segunda ou terceira classe"⁵². Quanto à simetria legal, afirma procedentemente que, "embora o País apresente situações as mais variadas, principalmente no que diz respeito às comunidades locais, sua organização política tem se caracterizado pela ênfase dada à simetria"⁵³.

4.3.9 O FEDERALISMO ATUAL FACE AO FEDERALISMO CLÁSSICO

Vimos que o novo federalismo atende ou procura atender às necessidades do Estado Moderno. Sabe-se que nos países ditos avançados ou desenvolvidos a concentração do poder destina-se a manter o "status quo" e a assegurar que a sua posição de liderança não sofra solução de continuidade. Nos países pobres ou em vias de desenvolvimento, a concentração da autoridade, além de atender às peculiaridades políticas habituais nestas sociedades, está envolvida num processo de desenvolvimento inadiável e no qual todos têm interesse. Neste ponto, resta-nos indagar o que resta do federalismo tradicional e se o novo ainda é digno de conservar, pelo menos, a denominação tradicional ou deverá substituí-la por outra, mais adequada à situação vigente.

⁵² Ibid. pg. 110.

⁵³ Ibid. pg. 109.

Assim, passamos a examinar os consagrados "pilares" do federalismo, como até agora se tem entendido, ou sejam: a autonomia política, traduzida na faculdade de auto-organização e auto-governo dos Estados; e a participação, quer dizer: a possibilidade de os Estados-membros participarem da formação da vontade da União.

Quanto à existência de autonomia dos Estados, no que se refere à possibilidade de elaborarem suas próprias constituições, a situação de hoje, com a plenitude dos poderes da União, não difere praticamente da situação pós-1891. Com efeito, mesmo naquela época, dita do "auge" do federalismo dualista, os Estados não aproveitaram, como vimos atrás, a faculdade de elaborar suas cartas políticas. O que se viu foi que as Constituições dos Estados em geral, desprezando algumas novidades introduzidas por alguns poucos, na maioria das vezes copiaram nas partes fundamentais as Constituições de outros estados e da União. O mesmo aconteceu com a competência para legislar sobre processo civil e comercial, também não aproveitada, limitando-se os estados a introduzir modificações meramente técnicas, a copiar os códigos de Minas Gerais e de São Paulo, ou, simplesmente, a continuar com a mesma legislação das antigas Províncias do Império, regidas pelo Regulamento nº 737, de 1850.

Isto demonstra que assiste razão a SEABRA FAGUNDES quando diz:

"As nossas aspirações federalistas nascem antes da vastidão do território nacional, do que do empenho de conduzir situações e problemas em conformidade com peculiaridades locais. Tanto que os Estados não souberem o que fazer com a plena autonomia outorgada na Carta de 1891. Aliás, tudo isso é positivo, porquanto a um só tempo revela a unidade espiritual da Nação e a fortalece"⁵⁴.

Da mesma forma, quanto ao auto-governo, dir-se-ia que anteriormente os governadores eram eleitos diretamente pelo voto popular e hoje são eleitos por um "colégio eleitoral constituído pelas respectivas Assembléias Legislativas" (Emenda Constitucional nº 02, de 09.05.72). Ainda mais, torna-se uma espécie de norma consuetudinária, fora da Constituição, a influência do

⁵⁴Op. cit. pg. 14.

Governo central na escolha do nome do candidato à governança estadual. Não é sem razão a afirmativa de que "os governadores e prefeitos dos principais municípios já provêm de indicações do Presidente da República, indiretamente através do Partido majoritário ou diretamente no caso seguinte"⁵⁵. E que os partidários do federalismo "não podem compreender a rígida centralização do Estado Novo, nem a dos nossos dias, mesmo descontando-se a fase atual de excepcionalidade política, quando os governadores dos Estados são mais nomeados pelo Presidente da República do que eleitos"⁵⁶.

No Canadá também o Governador-Geral de cada província (equivalente ao nosso Estado-membro) é nomeado pelo Governo central⁵⁷, o mesmo acontecendo na Índia no caso dos Estados de categorias A e B⁵⁸. Nem por isso se vai dizer que no caso das duas federações citadas, que acolhem estas peculiaridades, deixou de existir o regime federativo. Tratam-se simplesmente de países que estabeleceram regimes federais concordes com as suas realidades nacionais.

Quanto à participação dos Estados-membros na formação da vontade nacional, esta subsiste através da presença dos três representantes de cada estado no Senado Federal. Se esta representação não se faz da maneira como deveria acontecer, o vício é antes de tudo consequência da posição secundária a que está relegado o Poder Legislativo, na sua totalidade, face ao Executivo. O fenômeno, no entanto, se repete praticamente em todos os países que adotam o regime presidencial, não se achando tão evidenciado no regime parlamentar, haja vista a dependência mais estrita entre o Executivo e o Legislativo, existente neste último regime. Citando novamente o Canadá como exemplo, por tratar-

⁵⁵ VAMIREH CHACON. Federalismo Aparente e Unitarismo Permanente no Brasil. In Revista Brasileira de Estudos Políticos U.F.M.G. nº 42. Belo Horizonte, 1976, pg. 122.

⁵⁶ NELSON DE SOUZA SAMPAIO. Perfil Histórico do Brasil, 1822-1972. In Revista Brasileira de Estudos Políticos. U.F.M.G. - nº 42. Belo Horizonte, 1976, pg. 33-34.

⁵⁷ CHARLES DURAND, op. cit. pg. 34.

⁵⁸ Ibid. pg. 34.

se de nação desenvolvida e com larga tradição democrática - em que pesem os problemas existentes entre as comunidades de origem inglesa e francesa - é sabido que os representantes dos Estados não são eleitos, mas nomeados à vida, da mesma forma como acontecia no Brasil-Império. E, igualmente, em virtude disto não se vai dizer que o princípio da "participação" dos Estados esteja prejudicado.

Desta forma, vemos que a autonomia dos Estados, mesmo que os poderes residuais estejam desaparecendo perante os enumerados, ainda existe, e por enquanto não está caracterizada dependência igual à existente nas províncias ou departamentos dos Estados Unitários, ainda que descentralizados e com desconcentração de poderes, que dependem de autorização central para realização até de ações sem importância, como concessões e efetivação de serviços públicos.

4.3.10 OPÇÕES PARA O FEDERALISMO BRASILEIRO

Alguns autores defendem a adoção pelo Brasil de um federalismo com uma participação desigual dos Estados-membros, como o adotado na Índia, em que os Estados dividem-se em três categorias, "cada uma com instituições, competências e tributos compatível com o seu desenvolvimento"⁵⁹. Conforme o mesmo autor: "não é exagero dizer que o princípio da paridade dos Estados-membros sufoca a virtude do federalismo - a unidade na diversidade - estabelecendo uma absurda e injusta identidade na diversidade"⁶⁰.

Data venia, não concordamos com o pensamento do ilustre autor, mesmo em se tratando de um dos mais atualizados e capazes entre os constitucionalistas e cientistas políticos atuais. Ainda que, de fato, a organização territorial dos Estados seja, na maioria dos casos, ainda a mesma das capitânias hereditárias, e se tenha estabelecido a igualdade entre Estados

⁵⁹ M. GONÇALVES FERREIRA FILHO, op. cit. pg. 112.

⁶⁰ Ibid. pg. 112.

cujo progresso atual é enorme, com outros em que o subdesenvolvimento é flagrante, o regime atual, neste aspecto, ainda nos parece o melhor. Isto porque o tratamento desigual tende a aumentar as disparidades e, pelo curso normal dos fatos, resultaria num incremento ao maior desenvolvimento dos já desenvolvidos e aumento da pobreza naqueles mais atrasados. O descontentamento político e social decorrente de tal medida, na nossa opinião, viria aumentar ainda mais a instabilidade político-social da nação. Neste ponto, o federalismo cooperativo, ainda que apresente muitas falhas, tem tomado muitas medidas para diminuir estas desigualdades. Daí um dos méritos das Superintendências para o desenvolvimento das regiões necessitadas. É normal que nas federações - que são ou pretendem ser uma União comum - alguns Estados, mais fortes e desenvolvidos, compreendam a necessidade de ajudar os membros desfavorecidos, em proveito do bem-estar comum. Os que se julgam superiores econômica e socialmente, devem lembrar-se que na hipótese de uma convulsão interna ou guerra irão necessitar do concurso daqueles que, embora carentes de recursos, são a maioria, com um contingente populacional respeitável.

Ainda é o mesmo autor⁶¹ que admite outra alternativa, quando sugere a hipótese de adoção do sistema unitário de governo.

Outro autor partidário da implantação do unitarismo é VAMIREH CHACON, nestes termos:

"Após nos mirarmos, durante tanto tempo, sob a República, no modelo estadunidense, seria oportuno devolvermos a vista para o modelo francês, que está se avizinhandando das nossas conclusões, por caminhos diversos e com o qual valeria a pena buscar convergências"⁶².

E encerra o seu trabalho, declarando: "O Federalismo nominal continuará tendendo à substituição pelo Unitarismo real e sempre subjacente entre nós, podemos assim repetir a concluir"⁶³.

⁶¹Ibid. pg. 118.

⁶²Op. cit. pg. 117.

⁶³Ibid. pg. 126.

No entanto, também a substituição do federalismo pelo Estado unitário, nesta altura da evolução social e política do Brasil, parece-nos já desnecessária, além do que traria descontentamentos e inquietações inúteis, com a conseqüente perda de tempo na consecução dos objetivos que pretendemos atingir. Somos de opinião que a transformação, com a proclamação da República, do Estado unitário em federação, é que foi um erro, de vez que abandonamos uma forma de estado que já nos era tradicional por uma novidade importada do estrangeiro e sem justificação nacional e nem base popular. Tivéssemos continuado com a forma unitária e talvez não tivéssemos passado por tantas crises políticas e atrasado o nosso desenvolvimento. Hoje, no entanto, a situação é semelhante. O Federalismo, após tanto sofrimento, está implantado e se renova dentro da conjuntura nacional, acompanhando inclusive as tendências mundiais que não deixam de nos atingir. Retornar ao unitarismo, agora, seria erro idêntico ao de 1891, um retrocesso que não se justifica pela simples vontade da mudança.

Em termos de estado moderno, sabe-se que, enquanto o Estado-unitário sofre um processo de descentralização, o contrário acontece com as federações. Afirma mesmo HANS KELSEN que⁶⁴ "entre o Estado-unitário descentralizado e o Estado federal, a diferença é de grau e não de natureza". Assim, como o objetivo estatal nos dias atuais se resume na eficiência, a forma unitária e a federal, substancialmente, apresentam poucas diferenças e as variações se resumem principalmente na designação ou "rótulo" dado à sociedade política.

X X X

Como havíamos dito no primeiro capítulo (1.3), em todos os Estados, no momento, nota-se a preocupação com os problemas e as soluções administrativas, as únicas capazes de dotrar o Estado dos elementos de funcionalidade que precisa para

⁶⁴Citado por MARCEL PRÉLOT, op. cit. pg. 243.

enfrentar os desafios e as necessidades da sociedade moderna. Deste modo, os princípios da Ciência Política e do Direito Constitucional, que por tanto tempo inspiraram e regularam a vida das organizações políticas, estão cedendo lugar aos princípios da alta Administração e do Direito Administrativo, este último regulamentando as questões surgidas pela aplicação dos princípios daquela. Já vimos, outrossim, que Estado Federal e Unitário na atualidade apresentam diferenças tão-somente formais, não diferindo substancialmente. Ainda mais, conforme as opiniões a balizadas de ANDRÉ HAURIOU, J. GICQUEL & P. GÉLARD⁶⁵, e M. PRÉ LOT⁶⁶, o estudo aprofundado das instituições do Estado-unitário concerne ao Direito Administrativo. No caminho por que vai o federalismo, parece-nos que não tardará muito a que se chegue à mesma conclusão.

Em algumas passagens do seu livro, considerado um dos mais importantes no estudo do Estado atual, afirma JOHN KENNETH GALBRATH⁶⁷:

"De fato, o sistema industrial acha-se inextricavelmente associado com o Estado. Em muitos respeitos, a companhia amadurecida é uma ramificação do Estado e este, em importantes matérias, um instrumento do sistema industrial... Homens de espírito sutil concordavam com MARX em que o Estado viria a ser a comissão executiva da empresa capitalista. Com a passagem do tempo, porém, o temor à dominação pelos negócios diminuiu, enquanto aumentava o medo da dominação pelo Estado. A grande companhia fora outrora um polvo e esta tornou-se a imagem do governo... Nenhuma linha distinta separa o governo da firma particular e a linha se torna indistinta, até mesmo imaginária. Cada uma das organizações é importante para a outra, seus membros estão intermesclados no trabalho quotidiano, cada organização aceita os objetivos da outra e cada uma delas adpta os objetivos da outra aos seus. Por conseguinte, cada organização é uma extenção da outra".

Diríamos, mais ainda, que principalmente os métodos de trabalho e os meios para alcançar os fins, peculiares às

⁶⁵Op. cit. pg. 156.

⁶⁶Op. cit. pg. 240.

⁶⁷GALBRAITH, J. K. O Novo Estado Industrial. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, 1968, pg. 324, 325 e 341.

firmas privadas, estão sendo incorporados pela administração pública. Os exemplos mais significativos são dados pelo planejamento global, com objetivos econômicos e sociais, e pela orientação e supervisão centralizadas, havendo descentralização somente na execução - exatamente o que caracteriza o procedimento de uma grande empresa comercial.

Transformados, tanto Estado unitário como Estado federal, em Estado-empresa, preocupados principalmente com a realização dos fins especificados no seu sistema de planejamento, perdem a razão de ser as discussões sobre se subsistem as federações, em termos políticos (uma vez que estes termos foram substituídos por normas administrativas), da mesma forma que a indagação sobre a subsistência do Estado unitário face à descentralização crescente. Inclusive porque neste ponto a descentralização no unitarismo está mais próxima do ideal administrativo no que se refere à execução dos objetivos - contanto que a decisão final quanto ao mérito destes caiba sempre aos órgãos centrais.

A continuar a tendência constatada, os Estados se rão equiparados a gigantescas empresas, onde os Estados-membros, municípios, províncias ou departamentos serão as empresas subsidiárias da União, convertida em matriz, tudo com o objetivo de obter, internamente, a satisfação das necessidades sociais e realizar o desenvolvimento e, externamente, suplantar os concorrentes, representados pelos demais Estados-Empresa da ordem internacional.

X X X

Soluções objetivas, para o momento presente, são, por exemplo, advogadas por ALCINO P. FALCÃO⁶⁸, quando fala da cooperação horizontal no federalismo, caracterizada por associações ou convênios estabelecidos entre os estados para realização de determinados serviços ou consecução de certos objetivos⁶⁸,

⁶⁸ ALCINO P. FALCÃO, op. cit. pg. 25 e seguintes.

que nos parece uma boa solução para atingir as metas do governo. Mas parece-nos que o trabalho desenvolvido pelas Superintendências está a realizar estes objetivos, se bem que um não exclua o outro.

O mesmo autor⁶⁹ não concorda com a denominação "tridimensionalidade" do nosso federalismo, face à autonomia do município. Realmente, não é o município incluído na hierarquia do Estado federal, no momento, por possuir apenas autonomia administrativa e não política. Mas, no passo em que vão as coisas, não vemos porque não conceder certa autonomia política ao município. Como os estados estão quase perdendo a sua - a não ser que a situação seja transitória - não vemos porque os municípios não possam receber alguma. Talvez até concorresse para o aumento da sua funcionalidade, como parceiros no desenvolvimento nacional e na execução dos serviços que lhes dizem respeito. A argumentação do autor citado⁷⁰ de que a "tridimensionalidade" configuraria um novo tipo de federalismo, não nos parece impeditiva. O federalismo está em processo de atualização e transformação e este novo tipo poderia ser estudado. Pelo menos, não importará em uma mudança tão drástica - e sem justificação plausível - como a transformação do Estado em unitário. Dizemos drástica no sentido político, que ainda deve preocupar-nos, uma vez que na prática da administração as mudanças não seriam tão acentuadas.

4.3.11 PERSPECTIVAS FUTURAS DO FEDERALISMO BRASILEIRO

Considerando que o desaparecimento das instituições políticas tradicionais pelas normas administrativas com objetivos imediatistas, pertence a um futuro por assim dizer ainda "imprevisível", analisemos as perspectivas do futuro previsível. Estas, de algum modo, serão semelhantes às dos Estados Unidos e outros países que adotam o sistema federal.

⁶⁹ Ibid. pg. 24.

⁷⁰ Ibid. pg. 24.

Cumpra levar em conta que, ao dizer que o nosso federalismo está em crise e minado nas suas bases, não nos devemos esquecer que todos os federalismos passaram por crises, como o dos Estados Unidos - na época da guerra entre nortistas e su listas - quando, por tratar-se de época de exceção, os estados do sul praticamente deixaram de fazer parte da Federação, não podendo concorrer às eleições para Presidente e sendo governados durante vários anos por Generais da União. Também a federação alemã, hoje um dos exemplos mais exaltados, quando sob a Consti tuição de 1919 sofreu as seguintes críticas por parte de MIRKINE-GUETZÉVITCH⁷¹:

"Com referência à Alemanha, é certo que a nova constituição marcou um passo em direção ao unita rismo. Na própria elaboração dessa constituição, a tendência unitarista foi muito acentuada. A constituição de WEIMAR é obra do povo alemão e não dos diversos Estados alemães que não tomaram parte alguma nos trabalhos do poder constituinte. O povo é que exerceu a função constituinte e os Estados alemães não lhes deram sanção alguma, mes mo "a posteriori". No próprio texto da constitui ção, encontramos uma série de disposições que mo dificam sensivelmente a estrutura do federalismo alemão".

Sobre o futuro do federalismo americano, manifes ta-se B. SCHWARTZ⁷²:

"Será que a tendência para a expansão do Governo federal continuará até ocorrer a substituição e ventual do sistema federativo por uma forma unitá ria de governo como a sua provável última fase? Não é fácil responder a essa pergunta. Mera s siderações lógicas aparentemente exigiriam uma resposta afirmativa. A existência dos estados a mericanos implica geralmente a duplicação necessá ria e dispersiva das estruturas e serviços gover namentais. E, mesmo que os órgãos do Governo lo cal sejam considerados necessários, eles ficariam mais bem organizados se os Estados Unidos fossem divididos em linhas regionais, e não de acordo com as atuais fronteiras estaduais, que normalmen te foram escolhidas por razões que não levaram em consideração a eficiência governamental".

⁷¹B. MIRKINE-GUETZÉVITCH. As novas tendências do Direito Consti tucional. Companhia Editora Nacional. S. Paulo, 1933, pg. 56.

⁷²Op. cit. pg. 231.

Como vimos acima, M. G. FERREIRA FILHO⁷³ faz a mesma queixa, reclamando a redivisão territorial do País, que ainda conserva praticamente a mesma divisão territorial do tempo das Capitâneas. Esta redivisão, porém, segundo nos parece, traria mais problemas do que soluções, já que a reorganização da estrutura do governo e a adequação da máquina administrativa através de maior funcionalidade atingiria os mesmos objetivos sem desrespeitar os brios regionais.

E prossegue SCHWARTZ⁷⁴:

"Embora os estados americanos pareçam estar declinando cada vez mais de sua posição de soberanias independentes que possuíam na fundação da República, a continuação deles como entidades governamentais parece assegurada. Certamente não se pode esperar que a sua situação se torne semelhante à de um condado inglês ou, ainda menos, de um departamento francês. Mesmo que o poder estadual continue a declinar e o controle federal a aumentar, os estados americanos continuarão a possuir autonomia a que nenhum órgão de governo local na Inglaterra pode aspirar... Os estados americanos podem estar sob o controle federal cada vez maior; contudo é improvável que recorram ao Governo de Washington para determinar o seu comportamento, como qualquer Governo local da Inglaterra e do País de Gales deve recorrer a Whitehall e Westminster se pretender adotar qualquer inovação".

Na nossa opinião, o caso brasileiro tem muito a ver com o americano, pelo menos no aspecto supracitado. E por mais que a federação no Brasil se fortaleça em favor da União, é difícil que percamos a autonomia a ponto de os Estados ficarem em dependência comparável a um Estado Unitário atual. A não ser que o processo de descentralização, liderado pelo unitarismo francês, caminhe a passos tão rápidos que venha a se igualar ao federalismo. Em todo caso, como vimos atrás, se o encontro entre as duas formas se der, não será necessário modificar-se grande coisa, pelo menos no que se refere à administração. O que surgirá será uma nova forma de Estado, ainda não denominada.

⁷³Op. cit. pg. 112.

⁷⁴Ibid. pg. 232.

C O N C L U S Ã O

1. O Brasil nunca possuiu, por si próprio, como reconhecem diversos autores, uma mentalidade federativa, tendo sido a Federação implantada principalmente pela vontade de experimentar uma nova forma de Governo, importada do estrangeiro, que substituíse o unitarismo do Império.
2. Este sim, era na época o nosso governo tradicional e que deveria, com a proclamação da República, ser aperfeiçoado e não substituído.
3. No entanto, implantado o novo sistema, e depois de convivermos por quase noventa anos com o federalismo - em que pesem as fases tidas como de interrupção - e, ainda, padecermos sob o sistema graves crises, que entretanto serviram para plasmar-nos, não cabe agora substituí-lo pelo unitarismo.
4. A solução unitarista traria graves crises políticas e sociais inúteis, principalmente quanto ao critério de objetividade e eficiência do Estado moderno.
5. Na concepção atual, para atingir o desenvolvimento inadiável

e a segurança para apoiá-lo, o Estado adota procedimentos da alta Administração, sendo desprezados os critérios políticos pelos administrativos.

6. No que podemos chamar, praticamente, Estado-Empresa do mundo atual, o Estado federal difere somente quanto à forma do Estado Unitário descentralizado, estando a se identificar quanto à natureza.

7. A justificativa quanto ao autoritarismo do nosso regime federal está na necessidade inadiável de atingir dois objetivos: o desenvolvimento econômico e social, sem o que jamais será possível chegar ao Estado plenamente democrático, e a segurança nacional, que deve servir de suporte para que se atinja o almejado desenvolvimento.

8. A autonomia do município deve ser assegurada, mesmo que conduza, se ampliada, a um federalismo "tridimensional" ou a uma nova forma de Federação, o que talvez seja até aconselhável.

9. Os organismos regionais (Superintendências) devem continuar seu trabalho, que se tem revelado proveitoso, devendo, porém, ser reorganizados dentro de uma reestruturação administrativa global, a fim de que não se choquem com as administrações dos Estados e Municípios, ocasionando a paralisação ou o emperramento mútuo.

10. A eleição indireta do Presidente da República e dos Governadores dos Estados, se bem que enfraqueça o nosso federalismo, no sentido tradicional, não o invalida, sendo praticada em outras Federações igualmente, constituindo-se apenas em peculiaridades do sistema. Aconselhável, no entanto, procurar a fórmula para uma maior democratização.

11. No período que estamos atravessando - esperamos que de transição - sempre se deverá ter o cuidado de assegurar o mínimo de liberdade a que tem direito a pessoa humana e impedir o desaparecimento completo dos direitos individuais, sem o que o resultado certamente será catastrófico.

B I B L I O G R A F I A

1. AGESTA, Luis Sanchez. Derecho Constitucional Comparado. Editora Nacional. Madrid, 1968.
2. ALMOND, Gabriel A. e POWEL JR., G. B. Uma Teoria de Política Comparada. Zahar. Rio, 1972.
3. ARON, Raymond. Démocratie et totalitarisme. Gallimard. Paris, 1965.
4. ARON, Raymond. La lutte de classes. Gallimard. Paris, 1964.
5. ARON, Raymond. República Imperial - Os Estados Unidos no Mundo do Pós-guerra. Zahar. Rio, 1975.
6. BARBALHO, João. Constituição Federal Brasileira. Comentários. Tipografia da Companhia Litho-Tipografia. Rio, 1902.
7. BARBOSA, Rui. A Constituição de 1891. Obras Completas de Rui Barbosa. Vol. XVII - 1890. Tomo I. Ministério da Educação e Saúde. Rio, 1946.
8. BERGIER, Gaston. Introduction Psychologique et Philosophique aux Problèmes du Fédéralisme. In "Le fédéralisme. Bibliothèque des Centres d'Études Juridiques Spécialisés. Presses Universitaires de France. Paris, 1956.
9. BIRNBAUM, Pierre. La structure du Pouvoir aux États-Unis. Presses Universitaires de France. Paris, 1971.
10. BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. Fundação Getúlio Vargas. Rio, 1970.
11. BOWIE, Robert e FRIEDRICH, Carl J. Études sur le Fédéralisme. 2 vol. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. Paris, 1960 e 1962.
12. BRASILEIRO, Ana Maria. O Federalismo Cooperativo. In Revista Brasileira de Estudos Políticos - nº 39. U.F.M.G. Belo Horizonte, 1974.
13. BURDEAU, Georges. Traité de Science Politique. Tome II - L'État. Librairie Générale de Droit et Jurisprudence. Paris, 1967.
14. BURDEAU, Georges. Droit Constitutionnel et Institutions Politiques. LGDJ. Paris, 1974.
15. BURDEAU, Georges. L'État. Éditions du Seuil. Paris, 1970.
16. BUZAID, Alfredo. O Estado Federal Brasileiro. In Arquivos do Ministério da Justiça. Ano XXIV - março/71. Departamento de Imprensa Nacional.

17. CALMON, Pedro. Curso de Teoria Geral do Estado. Freitas Bastos. Rio, 1958.
18. CALMON, Pedro. História do Brasil. Vol. I. José Olympio Editora. Rio, 1959.
19. CALMON, Pedro. Obras Completas de Rui Barbosa. Vol. XVII . A Constituição de 1891 - "Prefácio". Ministério da Educação e Saúde. Rio, 1946.
20. CALÓGERAS, Pandiá. Estudos Históricos e Políticos. In Coleção Brasileira - Vol. 74. Companhia Editora Nacional. São Paulo, 1936.
21. CAMARGO, Pedro Pablo e outros. Los Sistemas Federales del Continente Americano. Universidad Autonoma de México. México, 1972.
22. CAVALCANTI, Themístocles B. Teoria do Estado. Borsoi. Rio, 1969.
23. CHACON, Vamireh. Federalismo aparente e Unitarismo Permanente no Brasil. In Revista Brasileira de Estudos Políticos. U.F.M.G. nº 42. Belo Horizonte, 1976.
24. CINTRA, Antonio O. A função política no Brasil Colonial. In Revista Brasileira de Estudos Políticos. U.F.M.G. Jan./75. Belo Horizonte, 1975.
25. DRUCKER, Peter. Uma Era de Descontinuidade. Zahar. Rio, 1974.
26. DURAND, Charles. Confédération d'États et État Fédéral. Librairie Marcel Rivière. Paris, 1955.
27. DURAND, Charles. L'État Fédéral en Droit Positif. In "Le fédéralisme". Bibliotheque des Centres d'Études Juridiques Spécialisés. Presses Universitaires de France. Paris, 1956.
28. DUVERGER, Maurice. Droit Constitutionnel et Institutions Politiques. Presses Universitaires de France. Paris, 1958.
29. DUVERGER, Maurice. Janus - Les deux faces de L'Occident. Fayard. Paris, 1972.
30. FAGUNDES, M. Seabra. Novas Perspectivas do Federalismo Brasileiro. In Revista de Direito Público. Out/dez. de 1969 - nº 10. Ed. Revista dos Tribunais. São Paulo.
31. FALCÃO, Alcino P. Aspectos da cooperação horizontal no federalismo. In Revista de Direito Público. Jan/mar/75 - nº 33. Ed. Revista dos Tribunais. São Paulo.
32. FERGUSON, John e McHenry, Dean. American Federal Government. Mac Graw-Hill. New York, 1967.

33. FERREIRA FILHO, Manoel G. A democracia possível. Saraiva.S. Paulo, 1967.
34. FERREIRA FILHO, Manoel G. Comentários à Constituição Brasileira. Vol. I. Saraiva. São Paulo, 1972.
35. FERREIRA FILHO, Manoel G. Curso de Direito Constitucional. Saraiva. São Paulo, 1973.
36. FERREIRA, Waldemar M. História do Direito Constitucional Brasileiro. Max Limonad. São Paulo, 1954.
37. FRANCO, Afonso A. de Melo. Estudos de Direito Constitucional. Forense. Rio, 1957.
38. GALBRAITH, John K. O Novo Estado Industrial. Civilização Brasileira. Rio, 1968.
39. GERMANI, Gino. Política e Sociedade numa Época de Transição. Mestre Jou. São Paulo, 1973.
40. GRIGORIÁN, L. & DOLGOPÓLOV, Y. Fundamentos del Derecho Estatal Soviético. Editorial Progreso. Moscou, s/d.
41. GROPPALI, Alexandre. Doutrina do Estado. Saraiva. São Paulo, 1953.
42. HAMILTON, MADISON & JAY. El federalista. Fondo de Cultura Economica. México, 1974.
43. HAURIOU, André; GICQUEL, Jean & GÉLARD, Patrice. Droit Constitutionnel et Institutions Politiques. Montchrestien. Paris, 1975.
44. HOLANDA, Sérgio B. e outros. História Geral da Civilização Brasileira. Tomo I. Difusão Européia do Livro. São Paulo, 1968.
45. HORTA, Raul M. Tendências do Federalismo Brasileiro. In Revista de Direito Público. Jul/set/1969 - nº 9. Ed. Revista dos Tribunais. São Paulo, 1969.
46. JACQUES, Pauline. Curso de Direito Constitucional. Forense, Rio, 1970.
47. LA GRASSERIE, Raoul de. L'État Fédératif. A Fontemoing. Paris, 1897.
48. LAMBERT, Jacques. América Latina. Companhia Editora Nacional. São Paulo, 1972.
49. LASKI, Harold. Introdução à Política. Zahar. Rio, 1964.
50. LOCKE, John. Segundo Tratado sobre o Governo. In Os Pensadores. Abril Cultural. São Paulo, 1973.
51. LUKIC, Radomir. Théorie de L'État et du Droit. Dalloz. Paris, 1974.

52. MANNHEIM, Karl. Ideologia e Utopia. Zahar. Rio, 1972.
53. MARCUSE, Herbert. A Ideologia da Sociedade Industrial. Zahar. Rio, 1973.
54. MELO, Osvaldo Ferreira de. Aspectos Jurídicos e Institucionais do Planejamento Micro-Regional. Ministério do Interior - SUDESUL. Porto Alegre, 1972.
55. MELO, Osvaldo Ferreira de. Tendências do Federalismo no Brasil. Ed. Lunardelli. Florianópolis.
56. MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1967. Tomo I. Revista dos Tribunais. São Paulo, 1973.
57. MIRKINE-GUETZEVITCH, B. As novas tendências do Direito Constitucional. Companhia Editora Nacional. São Paulo, 1933.
58. MOSCA, Gaetano. The Rulling Class. Mac Graw-Hill. New York, 1965.
59. NEUMANN, Franz. Estado Democrático e Estado Autoritário. Zahar. Rio, 1969.
60. PARGA, M. Jimenez de. Los Regimenes Políticos Contemporaneos Editorial Tecnos. Madrid, 1974.
61. PINTO FERREIRA, Luiz. El Sistema Federal Brasileño. In Los Sistemas Federales del Continente Americano. Fondo de Cultura Economica. Universidad Autónoma de México. México, 1972.
62. PINTO FERREIRA, Luiz. Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno. 2 vols. Revista dos Tribunais. São Paulo, 1971.
63. POPPINO, Rollie E. O Processo Político no Brasil, 1929-1945. In Revista Brasileira de Estudos Políticos - nº 17. U.F.M.G. Belo Horizonte, 1974.
64. PRÉLOT, Marcel & BOULOIS, Jean. Institutions politiques et droit constitutionnel. Dalloz. Paris, 1972.
65. PROUDHON, Pierre J. El Principio Federativo. Aguilar. Madrid, 1971.
66. QUINTANA, Segundo V. L. Federalismo y Centralización Política. In Revista Juridica Argentina La Ley. Tomo 26. Buenos Aires, 1942.
67. ROUSSEAU, J. J. Du Contrat Social. Union Générale D'Editions. Paris, 1963.
68. SAMPAIO, Nelson de S. Perfil Histórico do Brasil, 1822-1972. In Revista Brasileira de Estudos Políticos. U.F.M.G. - nº 42 Belo Horizonte, 1976.

69. SCHMITT, Carl. Teoria de la Constitucion. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, s/d.
70. SCHWARTZ, Bernard. Direito Constitucional Americano. Forense. Rio, 1966.
71. TOYNBEE, Arnold. A Sociedade do Futuro. Zahar. Rio, 1974.
72. TOYNBEE, Arnold. O Desafio do Nosso Tempo. Zahar. Rio, 1975.
73. TRIGUEIRO, Oswaldo. A Crise do Federalismo. In Revista Brasileira de Estudos Políticos - nº 11. U.F.M.G. Belo Horizonte, 1961.
74. TUNC, André et Suzanne. Le Système Constitutionnel des États Unis d'Amérique. Domat Montchrestien. Paris, 1954.