



FACULDADE METROPOLITANA SÃO CARLOS – FAMESC
CURSO DE GRADUAÇÃO BACHARELADO EM DIREITO

MILENA DE SOUZA MACHADO

A FORMA FEDERATIVA DE ESTADO E AS CONSTITUIÇÕES DE 1891 E 1988

Bom Jesus do Itabapoana/RJ

Novembro - 2016

MILENA DE SOUZA MACHADO

A FORMA FEDERATIVA DE ESTADO E AS CONSTITUIÇÕES DE 1891 E 1988

Monografia apresentada como parte dos requisitos necessários para a conclusão do curso de Bacharel em Direito, sob orientação da Orientadora Me. Viviane Bastos Machado e Coorientador Me. Tauã Lima Verdan Rangel da Faculdade Metropolitana São Carlos – FAMESC.

Bom Jesus do Itabapoana/RJ

Novembro - 2016

FICHA CATALOGRÁFICA

Faculdade Metropolitana São Carlos – FAMESC
Preparada pela Biblioteca Marlene Henriques Alves

21/2016

M149f Machado, Milena de Souza.

A forma federativa de estado e a constituições de 1891 e 1988/
Milena de Souza Machado. – Bom Jesus do Itabapoana, RJ, 2016.
82 f.

Monografia (Graduação em Direito) – Faculda Metropolitana
São Carlos. Bom Jesus do Itabapoana, 2016.

Orientadora: Viviane Bastos Machado.

Bibliografia: f. 78-82.

1. Forma Federativa 2. Características 3. Brasil 4. Constituições I.
Faculdade Metropolitana São Carlos II. Título.

CDD 342.81023

MILENA DE SOUZA MACHADO

A FORMA FEDERATIVA DE ESTADO E AS CONSTITUIÇÕES DE 1891 E 1988

Monografia aprovada em ____/____/____ para obtenção do título de Bacharel em
Direito.

Monografia avaliada em ____/____/____

Formatação: () _____

Nota final: () _____

Professora Me. Viviane Bastos Machado
Orientadora

Professor Me. Tauã Lima Verdan Rangel
Coorientador e Revisor de Metodologia

Professor(a) Revisor de Conteúdo

Professor(a) Revisor de Conteúdo

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a Deus, por sempre ser o meu guia, fonte na qual me fortaleço; à minha querida prima Giovanna, por seu apoio incondicional, carinho e amizade; e ao meu namorado, amigo e também companheiro de jornada, Rômulo, que me transmitiu grandes aprendizados.

Gratidão é a palavra que melhor define o sentimento que nutro por vocês!

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus, pela possibilidade de transmitir os conhecimentos que pude adquirir durante o período da Graduação; também agradeço à minha mãe e avó, que com seus esforços permitiram que eu concluísse o Curso.

Agradeço à todos os mestres, à Orientadora Viviane e ao Coorientador Tauã, pela paciência e suporte, por cederem parte dos conhecimentos a mim, também por serem inspirações para bem trilhar o caminho profissional. Sem os quais seria impossível a conclusão desta etapa tão importante.

RESUMO

Apontada como responsável por causar grandes problemas estruturais ao Brasil, a Forma Federativa é o foco de estudo de inúmeros pesquisadores. As Constituições brasileiras, desde o golpe militar de 1889, instituíram como Forma de Estado a Federação, que gerou uma série de modificações na estrutura do país, alterando também o comportamento das esferas menores de poder, situadas no território brasileiro. Todas essas modificações geraram, muitas vezes, graves problemas no interior do Estado, sendo motivo de críticas e atenção, pois pode ser, ou não, a causa do atraso no progresso social. O trabalho tem o propósito de estudar a Federação Brasileira, nas Constituições de 1891 e 1988, as características essenciais da Forma Federativa, a importância da Constituição e de sua Supremacia e os elementos integrantes do Estado. Toda essa análise permitirá a compreensão da situação atual brasileira, no tocante a esse aspecto federativo, podendo conduzir ao entendimento dos caminhos a serem perseguidos para atingir o progresso nacional.

Palavras- Chave: FORMA FEDERATIVA, CARACTERÍSTICAS, BRASIL, CONSTITUIÇÕES.

ABSTRACT

Appointed as responsible for causing great structural problems to Brazil, the Federative Form is the focus of study of countless researchers. The Brazilian Constitutions, since the military coup of 1889, instituted as a Form of State the Federation, which generated a series of modifications in the structure of the country, also altering the behavior of the smaller spheres of power, located in the Brazilian territory. All these changes have often generated serious problems within the State, and are a source of criticism and attention, because it may or may not be the cause of the delay in social progress. The purpose of this work is to study the Brazilian Federation, in the Constitutions of 1891 and 1988, the essential characteristics of the Federative Form, the importance of the Constitution and its Supremacy and the integral elements of the State. All this analysis will allow an understanding of the current Brazilian situation in relation to this federative aspect, which may lead to an understanding of the paths to be pursued in order to achieve national progress.

Key Words: Federal Form, Characteristics, Brazil, Constitutions.

SUMÁRIO

Resumo

Abstract

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 CONSTITUIÇÃO, UMA OBRA DE FORMAÇÃO DO ESTADO: ANÁLISE SOBRE SUA CRIAÇÃO, ORIGEM E SURGIMENTO	11
2.1 A criação do Estado	11
2.2 Nascimento da Constituição e seus Objetivos Fundamentais.....	14
2.3 O Constitucionalismo e os Titulares do Poder.....	17
2.4 Características das Constituições.	21
2.5 A necessidade de a Forma Federativa encontrar amparo na Constituição	22
3 A FORMA FEDERATIVA DE ESTADO.....	26
3.1 Origem da Forma Federativa	26
3.2 A Forma Federativa e suas diversas Nuances.....	32
3.3 Características de uma Federação Típica.....	34
3.4 Diferença entre Soberania e Autonomia.....	37
3.5 Diferenças entre Confederação, Federação e Estado Unitário	39
3.6 Diferenciação entre as formas de Federalismo	41
3.7 Surgimento Inicial.....	45
3.8 Surgimento e Desenvolvimento da Forma Federativa no Brasil.....	47
4 ANÁLISE DA PRIMEIRA CONSTITUIÇÃO REPUBLICANA E DA CONSTITUIÇÃO DE 1988	51
4.1 Causas Motivadoras das Constituições de 1891 e 1988.....	51
4.2 Comparação entre os artigos relacionados ao tema	58
4.3 A relação dos entes federados com a definição geral de Competências distribuídas pelas Cartas, e os reflexos no cenário nacional sob a vigência das Constituições.....	61
5CONCLUSÃO.....	66
REFERÊNCIAS.....	69

1 INTRODUÇÃO

O estudo pretende analisar a Forma Federativa e suas características, mais especificamente no âmbito da Federação Brasileira, comparando seus aspectos, quando da primeira Constituição Republicana com a Constituição vigente.

O capítulo inicial do trabalho vai coligar os conceitos de Estado, sociedade e território com Constituição e, por fim, com Federação. Importante é essa relação, pois, como será exposto, não existe um Estado completamente constituído sem a definição desses elementos. Inclusive não haverá Forma Federativa sem documento que a sustente e a proteja, necessitando, então, de uma Constituição, que é o documento situado no topo jurídico, responsável por resguardar todas as matérias essenciais à elaboração e manutenção do Estado.

Concluída a etapa inicial, o trabalho passará a aprofundar o assunto tema, iniciado no capítulo 2, onde serão expostos os temas relacionados à Forma Federativa, como: sua origem, conceito, características, manifestações, nascimento em terras brasileiras, entre outros. Neste ponto do trabalho, o entendimento será direcionado ao assunto principal do estudo, demarcando as características que serão necessárias à compreensão das Constituições de 1891 e de 1988.

O último capítulo será o de número 3 e estudará as características da Forma Federativa encontradas na Constituição de 1891 e 1988, comparando-as, além de também discorrer sobre o Constituinte Originário e sobre fatores histórico-constitucionais, promovendo, não somente a compreensão do tema em âmbito constitucional, como também, o conhecimento dos fatores determinantes à criação das Cartas.

O estudo é bastante importante, pois não somente abordará conhecimentos sobre as Cartas Máximas pertencentes ao ordenamento jurídico brasileiro, mas também trabalhará com as críticas, de forma geral, feitas a esse formato de Estado que fora inaugurado no Brasil em 1891, com a vigência da Carta da República Velha (Constituição da República dos Estados

Unidos do Brasil), e que se perpetua até os dias atuais com a Constituição de 1988 (Constituição da República Federativa do Brasil).

Desta maneira, será possível compreender com mais profundidade o assunto e também as críticas feitas ao modelo Federativo, mas serão expostos ao final do estudo as possíveis soluções/comclusões relacionadas às problemáticas que se apresentarem, tendo em vista que o real objetivo é delinear o caminho mais adequado à sociedade brasileira, é possibilitar a visualização dos reais fatores que comprometem o êxito Constitucional e, conseqüentemente, do progresso social.

O tema eleito é pouco debatido, ou é abordado com outras nuances, entretanto, é muitas vezes apontado como meio causador dos transtornos em âmbito estatal. Por isso fora escolhido para ser estudado, para tentar encontrar respostas e possíveis soluções/comclusões relacionados à temática do estudo. Ou que o mesmo sirva de amparo para estudos mais profundos sobre o assunto, mas sempre com a intenção de auxiliar o progresso social.

Com as considerações iniciais, passa-se ao estudo do trabalho.

2 CONSTITUIÇÃO, UMA OBRA DE FORMAÇÃO DO ESTADO: ANÁLISE SOBRE SUA CRIAÇÃO, ORIGEM E SURGIMENTO

O capítulo inicial do presente estudo vai abordar a importância de existir uma Constituição, como documento máximo de um Estado, mas antes de discorrer sobre ela, será realizada análise sobre os elementos essenciais que precedem seu surgimento. A partir da breve abordagem sobre esses elementos precedentes do surgimento da Carta Máxima, passa-se a discorrer sobre a importância da Constituição, tratando um pouco sobre sua trajetória histórica, para então mostrar intrínseca relação com a Forma Federativa de um Estado.

A Constituição é o documento onde repousam os assuntos concernentes à organização e desenvolvimento do Estado emergente, é essencial para um Estado, bem como é o pilar onde se situa a Forma Federativa, sendo fortaleza adequada para evitar possíveis violações à estrutura de um país. São esses os apontamentos iniciais, que têm por escopo sedimentar as bases necessárias para aprofundar entendimento sobre a Forma Federativa, que será iniciado o presente trabalho.

2.1 A CRIAÇÃO DO ESTADO

Inicialmente, será estudada a origem de um Estado, seus aspectos gerais, causas motivadoras de seu surgimento, tal estudo tem por escopo, a intenção de sedimentar o conhecimento base para então expor a origem do documento máximo de um Estado constituído, a Constituição.

Importa tratar da origem do Estado, pois desta maneira fica claro seu enlace com a Constituição e também com a definição da Forma de Estado mais adequada à determinado território.

Para Alexandre Sanches Cunha, a origem da palavra “Estado” variou de acordo com as sociedades e com os momentos históricos em que se apresentou:

Notamos uma evolução desde a *polis* grega, passando pela *civitas* ou *res publica* romana (ou, sob a ótica de um nome mais preciso: *Senatus Populusque Romanus*); adentra a Idade Média com a nomenclatura de *regnum* (como entidade concentrada nas mãos do rei), *Burg* (burgo), sendo que a Itália renascentista ganha o nome de *stato* (Estado). Assim, no século XVI, o termo “estado” vai se inserindo na ideologia e terminologia de diferentes países: *état*, na França, *staat*, na Alemanha, *state* em inglês e, no português e no espanhol, *Estado*. (CUNHA, 2013, p. 45)

Entende Gustavo de Paiva Gadelha (2010, p. 25) que “Tratar do surgimento do Estado Federal primitivo é, antes de mais nada, empreender reflexão sobre o mecanismo de formação dos Estados; é analisar quais fatores impulsionaram a aparição estatal”.

Sociedade, para Alexandre Sanches Cunha, é:

Quando [...] observamos, num primeiro momento, o homem se agregando ao próximo para a realização, para a consecução de fins comuns. [...] Analisando o seu sentido genérico, o termo “sociedade” traduz qualquer conjunto de indivíduos que mantêm relação de (co)dependência. Se analisarmos sob uma ótica ainda mais genérica, “sociedade” nos revela o conceito de *homens agrupados sob determinada ordem normativa, na busca de um bem comum, com um poder que os unifica*. (CUNHA, 2013, p. 15-26)

Em concordância, entende Dalmo de Abreu Dallari que a sociedade significa,

Ao afirmar, portanto, que a sociedade humana tem por finalidade o bem comum, isso quer dizer que ela busca a criação de condições que permitam a cada homem e a cada grupo social a consecução de seus respectivos fins particulares. Quando uma sociedade está organizada de tal modo que só promove o bem de uma parte de seus integrantes, é sinal de que ela está mal organizada e afastada dos objetivos que justificam sua existência. (DALLARI, 2016, p. 35)

O Estado se forma a partir da necessidade essencial dos indivíduos de viverem em coletividade, possibilitando a saciedade de suas necessidades, também permitindo que em grupo possam se proteger dos perigos externos. Para Gustavo de Paiva Gadelha,

Esta lenta evolução, com o reconhecimento do indivíduo desta carência agrupante, aos poucos faz emergir as primeiras comunidades primitivas, inclusive como forma de satisfazer as necessidades mútuas. Esta é uma tendência peculiar do ser humano e que o cadencia naturalmente ao convívio em sociedade. Aliás, é justamente a relação entre os seres humanos que faz surgir a sociedade. (GADELHA, 2010, p. 25-26)

Segundo Darcy Azambuja,

É uma sociedade *natural*, no sentido de que decorre naturalmente do fato de os homens viverem *necessariamente* em sociedade e aspirarem *naturalmente* realizar o bem geral que lhes é próprio, isto é, o bem público. Por isso, e para isso, a sociedade se organiza em Estado. [...] é certo que estes, ao atingir certo grau de desenvolvimento, tendem naturalmente para essa forma de sociedade. Por outro lado, o Estado é obra da inteligência e da vontade dos membros do grupo social, ou dos que nele exercem o governo e influência. (AZAMBUJA, 2008, p. 19)

De acordo com o exposto por Azambuja (2008), a “inteligência humana”, aliada à necessidade vital de estar em coletividade faz com que os indivíduos se unam, criando organizações e normas de conduta que facilitem o convívio em coletividade, além de definir meios de corrigir condutas consideradas inadequadas pelo grupo, organizando assim, conforme o desenvolvimento intelectual e amadurecimento desse grupo, o Estado.

Quanto ao fato de ter o Estado normas imperativas de conduta, essencial para sua existência e manutenção, Alexandre Sanches Cunha expõe que,

O Estado precisa, antes de mais nada e para a sua sobrevivência, da obediência irrestrita por parte dos seus cidadãos. O Estado, assim, necessita de ordem instituída, para existir e caracteriza-se como tal. O poder supremo do Estado, *summa potestas*, seja na república ou na monarquia, tem suas

razões e não pode abrir mão delas em virtude do povo. [...] Na definição de Estado, a questão da legitimidade do poder, bem como a aceitação ou o consentimento por parte do povo é essencial. (CUNHA, 2013, p. 46-51)

De acordo com Darcy Azambuja,

O Estado aparece, assim, aos indivíduos e sociedades como um poder de mando, como governo e dominação. O aspecto coativo e a generalidade distinguem as normas por ele editadas; suas decisões obrigam a todos os que habitam o seu território. [...] Os seus objetivos são os de *ordem* e *defesa* social, e diferem dos objetivos de todas as demais organizações. [...] Subentende-se e supõe-se que o Estado assim procede para realizar o bem público; por isso e para isso tem a *autoridade* e dispõe de *poder*, cuja manifestação concreta é a força. (AZAMBUJA, 2008, p. 21)

O Estado, portanto, é a tradução dos anseios sociais, e na visão de Dallari (2016, p. 121), "Estado como a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território". Sendo este -o Estado-, modificado com o avanço da civilização, devendo ser analisado em consonância com o momento histórico em que existiu. Ainda de acordo com Darcy Azambuja,

O Estado, porém, não é imutável, é uma das formas da dinâmica social [...]. O Estado antigo, o Estado medieval, o Estado que se organizou sob a influência das idéias da Revolução Francesa, eram diferentes do Estado contemporâneo. Além disso, em todas as épocas o homem desejou modificar e quase sempre modificou o Estado em que vive. (AZAMBUJA, 2008, p. 22)

Em concordância, expõe Alexandre Sanches Cunha,

Ora, o homem, o Direito, a sociedade e a política não são estáticos. Mudam constantemente por vários motivos; neste esteio, o conceito de *Estado* muda, igualmente, conforme o pensador e o momento histórico e cultural. Neste diapasão, podemos observar vários Estados: escravocratas, feudais, capitalistas, comunistas, etc. (CUNHA, 2013, p. 45)

Após a breve análise acerca do conceito e surgimento do Estado, passa-se ao estudo da constituição, como documento máximo de um Estado organizado.

2.2 NASCIMENTO DA CONSTITUIÇÃO E SEUS OBJETIVOS FUNDAMENTAIS

A Constituição - documento maior de um Estado - objetiva restringir o poder concedido ao Estado, fazendo com que este exerça ações dentro dos limites de competência previamente estabelecidos.

Segundo o entendimento de Alexandre Sanches Cunha (2013, p. 86), o conceito de Constituição pode ser descrito como: “No âmbito geral, ‘Constituição’ traduz o ato de constituir, de edificar, de formar, de firmar algo, alguma coisa, ou um grupo de pessoas – essencialmente, refere-se a uma organização sistematizada.”

Alexandre Sanches Cunha (2013, p. 78) assim define o surgimento das Constituições, “[...] as Constituições resultaram, fundamentalmente, de uma árdua e longa evolução histórica, proveniente de lutas populares contra as monarquias absolutistas, da luta entre as minorias contra as maiorias, do capital contra o proletariado etc.” Segundo Nilo Marcelo de Almeida Camargo,

Inerte a esse conceito de constituição, então, está a idéia de limitação do poder estatal, que somente poderia se considerar implementada com a separação de poderes, e o estabelecimento de garantia de determinados direitos dos indivíduos. Esta idéia persiste até a atualidade-constituição como garantia. (CAMARGO, 2010, p. 72)

As Constituições têm, portanto, intuito de definir a organização do Estado, expressar direitos concedidos às pessoas que estejam sobre o manto protetor da Carta, promovendo assim estabilidade e segurança. Neste contexto, afirmam J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira (1994 apud Alexandre de Moraes, 2012, p. 6) que,

Constituição deve ser entendida como a lei fundamental e suprema de um Estado, que contém normas referentes a estruturação do Estado, à formação dos poderes públicos, forma de governo e aquisição do poder de governar, distribuição de competências, direitos, garantias e deveres dos cidadãos. Além disso, é a Constituição que individualiza os órgãos competentes para a edição de normas jurídicas, legislativas ou administrativas. (CANOTILHO e MOREIRA, 1994 *apud* MORAES, 2012, p. 6)

Para Michel Temer (2010), a Constituição assume a conotação de “corpo”, de “estrutura” de um ser que é denominado de Estado. É no Texto Constitucional que são localizados os componentes do Estado, logo, apenas pelo exame das disposições contidas na Constituição que se conhece o Estado (TEMER, 2010).

Esta Constituição vigora em um determinado Estado, sendo que este Estado se localiza em determinado território, que, de acordo com Temer (2010, p.18) significa, “Território, por sua vez, é o domínio espacial de vigência de uma ordem jurídica estadual.” Ainda para Temer (2010, p. 18), “Há identidade, pois, entre o Estado e a Constituição. Toda sociedade é uma ordem jurídica”.

Assim, Temer afirma que,

O Estado, já dissemos, é uma *sociedade*. Pressupõe *organização*. Os preceitos *organizativos* corporificam o instrumento denominado Constituição. Portanto, a Constituição é o conjunto de preceitos imperativos fixadores de deveres e direitos e distribuidores de competências, que dão a estrutura social, ligando pessoas que se encontram em dado território em certa época. (TEMER, 2010, p. 19)

José Afonso da Silva (2010, p. 37-38) expõe que “neste sentido é que se diz que todo Estado tem constituição, que é o simples modo de ser do Estado.”. Aprofundando ainda mais o conhecimento, para Temer,

Indubitavelmente, existe um núcleo material nas Constituições sem o qual não se pode falar em Estado. Se este pressupõe *organização* e se esta é fornecida por instrumentos normativos cogentes, imperativos, derivam eles do exercício do poder. Assim, é a norma *substancialmente* constitucional aquela que identifica o *titular* do poder.

[...]

O teor dessa norma identificadora da titularidade e do exercício do poder é que permite a organização. Antes do chamado Estado de Direito, que o mundo conheceu após os movimentos de prestígio do indivíduo, corporificados nas Revoluções Inglesa, Americana e Francesa, não se põe em dúvida a existência de um Estado: aquele chamado *Absoluto*. Portanto, fundava-se numa Constituição que se assentava, muitas vezes, em norma única: sempre aquela indicadora do *titular* do poder. Seu enunciado: “_todo o poder emana do Soberano” ou “emana da divindade de que o Soberano é representante.”

De modo que o Constitucionalismo, como movimento, não se destinou a conferir “_Constituições” aos Estados, mas sim, a fazer com que as Constituições (os Estados) abrigassem preceitos asseguradores da tripartição das funções estatais (executiva, legislativa e judiciária) e dos direitos individuais. (TEMER, 2010, p. 23)

Sendo assim, Constituição deve ser conhecida em todos os seus sentidos, pois nela estão expressos todos os valores, desejos e objetivos de determinada sociedade. Os conceitos de Constituição mais conhecidos são o conceito sociológico, o conceito jurídico, o conceito político. Discorrendo sobre esses sentidos atribuídos à Constituição, Uadi Lammêgo Bulos explica que,

O conceito de Constituição [...], abarca uma *pluralidade de acepções*.

Constituição sociológica

Defensor dessa concepção: Ferdinand Lassalle.

Constituição sociológica é a que se irmana com os *fatores reais de poder* que regem a sociedade.

Esses *fatores reais de poder* equivalem à força ativa de todas as leis da sociedade.

[...]

Uma constituição duradoura e boa, dizia Lassalle, seria aquela que equivallesse à *constituição real*.

E *constituição real* é somente que tem suas bases fincadas nos *fatores reais de poder*.

Constituição jurídica

Defensor dessa concepção: Hans Kelsen.

Para Kelsen, a constituição é:

- **em sentido lógico-jurídico**- uma norma fundamental hipotética. Dito de outro modo, o fundamento lógico superior de todo o ordenamento; e
- **em sentido jurídico-positivo**- uma norma positiva suprema. Quer dizer, uma norma jurídica escrita e suprema de um Estado.

Kelsen também distinguiu os sentidos *formal* e *material* de constituição.

Constituição *formal*, para ele, é certo documento solene, traduzido num conjunto de normas jurídicas que só podem ser modificadas mediante a observância de prescrições especiais, que visam dificultar o processo reformador.

Já a constituição material é a fonte regulatória das normas jurídicas em geral.

[...]

Constituição política

Defensor dessa concepção: Carl Schmitt.

Constituição política é o conjunto de normas que dizem respeito a uma *decisão política fundamental*, ou seja, aos direitos individuais, à vida democrática, aos órgãos do Estado e à organização do poder.

[...]

Assim, para Schmitt, tudo aquilo que não for correlato aos direitos individuais, à vida democrática, aos órgãos do Estado e à organização do poder, é mera lei constitucional, e não uma constituição. (BULOS, 2012, p. 107)

Foi possível, com todo o exposto, compreender o surgimento do Estado, essencial para a elaboração de um documento solene, capaz de exercer total influência num determinado território. A constituição, portanto, é a sintetização da organização estatal, responsável pela instituição de direitos aos governados por ela, fazendo com que seus preceitos, por estarem inseridos nesse corpo dotado de notoriedade, sejam observados e respeitados por todos.

2.3 O CONSTITUCIONALISMO E OS TITULARES DO PODER

Falar de Constitucionalismo é tratar do movimento que se apresentou de formas diversas em determinados momentos históricos e em países distintos. Entretanto, imprescindível citá-lo para sedimentar o conhecimento que será exposto no capítulo seguinte do presente trabalho.

Conceituando-o em poucas linhas, de acordo com Uadi Lammego (2012), Constitucionalismo é o fenômeno que se apresentou em diversas sociedades, pelo fato de o Estado possuir um documento -constituição - que o rege, dita seus limites.

Ainda para Uadi Lammêgo Bulos:

A noção de constitucionalismo pode ser ampla ou restrita. Em sentido amplo, constitucionalismo é o fenômeno relacionado ao fato de **todo o Estado possuir uma**

constituição em qualquer época da humanidade, independentemente do regime político adotado. Já em sentido restrito, constitucionalismo é a **técnica jurídica de tutela das liberdades**, surgida nos fins do século XVIII, que possibilitou aos cidadãos exercerem, com base em constituições escritas, os seus direitos e garantias fundamentais. [...] Limitar o arbítrio e o abuso de poder, para, desse modo, preservar, o plano constitucional positivo, os direitos e garantias fundamentais. [...] Afirmar as constituições nas diversas sociedades, como instrumentos de organização do Estado e coordenação do poder político. (BULOS, 2012, p. 95)

A título de complemento, apenas com finalidade de apresentar os diversos momentos do constitucionalismo, serão expostos, de forma cronológica e segundo estudos de Uadi Lammêgo Bulos, tabela com os períodos em que se apresentou, sendo estes,

A evolução do constitucionalismo esboça-se em seis etapas bem definidas:

- **1ª etapa**- constitucionalismo primitivo (de 30.000 anos a.C. até 3.000 anos a.C.);
- **2ª etapa**- constitucionalismo antigo (de 3.000 a.C. até o século V);
- **3ª etapa**- constitucionalismo medieval (do século V até o século XV);
- **4ª etapa**- constitucionalismo moderno (do século XV até o século XVIII);
- **5ª etapa**- constitucionalismo contemporâneo (do século XVIII aos nossos dias); e
- **6ª etapa**- constitucionalismo do futuro. (BULOS, 2012, p. 95)

O presente estudo abordará um pouco da 4ª etapa, relacionada ao período em que se originaram as Constituições escritas e rígidas, pois, de acordo com Camargo (2010), é imprescindível que se apresente desta forma (rígida e escrita) para que a Forma Federativa de Estado se origine e se perpetue.

Ainda de acordo com Nilo Marcelo de Almeida Camargo, faz-se a transição do constitucionalismo medieval para o constitucionalismo moderno, imprescindível para o presente estudo:

Não mais legitimada no direito divino dos reis, mas na razão, no indivíduo, na sua vontade livre e consciente, no seu poder de escolher racionalmente qual o caminho mais adequado para dirigir sua própria vida, seu próprio destino, e também suas instituições.

[...]

É nesse contexto, assim, que surgem as constituições da era moderna, escritas, rígidas, objetivando limitar o poder do estado, e assegurar direitos fundamentais de liberdade do indivíduo. (CAMARGO, 2010, p. 70-71)

A primeira Constituição escrita e rígida que se tem notícia é oriunda dos Estados Unidos da América, após o movimento de independência das colônias.

Esse fenômeno de tornar as colônias, que até então pertenciam à Inglaterra, independentes, fez surgir, além da Forma Federativa, que influenciou diversos Estados e é objeto do presente estudo, a primeira Constituição escrita que se tem notícia, a Constituição dos Estados Unidos da América, em 1787, elegendo a Federação como forma de Estado, adequada para erguer e manter o novo Estado que surgia.

Pedro Lenza elucida bem esse contexto histórico, esclarecendo como se deu a fase do “constitucionalismo moderno”, explicando a passagem da titularidade do poder para o povo e sua influência sobre as duas primeiras Constituições brasileiras, qual seja,

Chegamos, então, ao **constitucionalismo moderno**, destacando-se as **constituições escritas** como instrumentos para conter qualquer arbítrio decorrente do poder.

Dois são os marcos históricos e formais do constitucionalismo moderno: a Constituição norte americana de 1787 e a francesa de 1791 (que teve como preâmbulo a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789), movimento este deflagrado durante o Iluminismo e concretizado como uma contraposição ao absolutismo reinante, por meio do qual se elegeu o **povo** como o **titular legítimo do poder**. Podemos destacar então, nesse primeiro momento, na concepção do **constitucionalismo liberal**, marcado pelo liberalismo clássico, os seguintes valores: individualismo, absentismo estatal, valorização da propriedade privada e proteção do indivíduo. Essa perspectiva, para se ter um

exemplo, influenciou profundamente as Constituições brasileiras de 1824 e 1891. (LENZA, 2012, p. 58)

Bem descrito por Lenza (2012), com o advento do constitucionalismo moderno, as Constituições passaram a ser escritas, rígidas e, também a partir desse período visualiza-se a transmissão da titularidade do poder para seus verdadeiros donos, o povo.

Em um Estado de Direito constituído, há o titular do poder, que são aqueles que possuem o poder de escolher seus representantes e também o que é mais adequado para a sua sociedade. Esses “titulares do poder” possuem grande influência também no que diz respeito às limitações atribuídas ao Estado, fazendo com que este apenas exerça suas funções dentro dos limites já fixados.

Com o mesmo entendimento, Michel Temer afirma que,

Costuma-se distinguir a *titularidade* e o *exercício* do Poder Constituinte. Com isto quer-se significar eu o *titular* nem sempre é o *exercente* desse poder.

O titular seria o povo. Exercente é aquele que, em nome do povo, implanta o Estado, edita a Constituição. Esse exercício pode dar-se por vias diversas: a) pela eleição de representantes populares que integram “uma Assembléia Constituinte”; ou b) pela revolução, quando um grupo exerce aquele poder sem manifestação direta do agrupamento humano.

[...]

Se a constituição é a emanção do Poder Constituinte, não há, antes dela, o “povo”, segundo concepção jurídica positiva. Salvo se tomar-se como “povo” a definição dada por uma ordem jurídica anterior. Isto, aliás, é o que ocorre quando se trata de eleição popular instituidora de Assembléia Constituinte. Não porém, quando se cuida de grupo que, titularizando a força, assume o poder e o exercita de maneira ilimitada. Nesta última hipótese fica difícil manter a distinção doutrinária entre titularidade e o exercício.

O grupo que assume o poder fora dos parâmetros da Constituição vigente é juridicamente usurpador. Pode não sê-lo *de fato*, por receber integral apoio da vontade popular. Mas o rompimento da ordem jurídica o categoriza, juridicamente, como tal. (TEMER, 2010, p. 33-34)

Após breve análise do movimento chamado “Constitucionalismo”, mais precisamente do Constitucionalismo Moderno, em que se originaram as Constituições escritas, e, segundo Lenza (2012), período em que houve também a transmissão da titularidade de poder para o povo, permitindo, assim, a construção mais justa de um Estado, limitando suas ações por meio de um documento solene e dotado de eficácia; passa-se ao estudo sobre as Características das Constituições, necessária para a total compreensão do tema, permitindo que se obtenha informações quanto aos mecanismos de elaboração as Cartas Máximas de um Estado.

2.4 CARACTERÍSTICAS DAS CONSTITUIÇÕES

As Constituições possuem características que podem ser agrupadas, e esse agrupamento possibilita a compreensão do modo como foram elaboradas. É uma classificação muito presente em matérias constitucionais, pois viabiliza o estudo comparado das diversas Constituições existentes, tanto em nosso ordenamento jurídico, como das Constituições de ordenamentos jurídicos alienígenas.

No presente estudo serão expostas apenas algumas classificações, necessárias ao aprimoramento do assunto tema.

Alexandre de Moraes, expõe algumas dessas classificações e explica a diferença entre as mesmas:

Quanto ao conteúdo: constituições materiais, ou substanciais, e formais

Constituição material consiste no conjunto de regras materialmente constitucionais, estejam ou não codificadas em um único documento; enquanto *Constituição formal* é aquela consubstanciada de forma escrita, por meio de um documento solene estabelecido pelo poder constituinte originário.

Quanto à forma: constituições escritas e não escritas

Constituição escrita é o conjunto de regras codificado e sistematizado em um único documento, para fixar-se a organização fundamental. [...]

A constituição escrita, portanto, é o mais alto estatuto jurídico de determinada comunidade, caracterizando-se por ser a lei fundamental de uma sociedade. [...]

A *Constituição não escrita* é o conjunto de regras não aglutinado em um texto solene, mas baseado em leis esparsas, costumes, jurisprudência e convenções [...].

Quanto ao modo de elaboração: constituições dogmáticas e históricas

Enquanto a *constituição dogmática* se apresenta como produto escrito e sistematizado por um órgão constituinte, a partir de princípios e ideias fundamentais da teoria política e do direito dominante, a *constituição histórica* é fruto da lenta e contínua síntese da História e tradições de um determinado povo [...].

Quanto à origem: constituições promulgadas (democráticas, populares) e outorgadas

São *promulgadas*, também denominadas *democráticas* ou *populares*, as Constituições que derivam do trabalho da Assembleia Nacional Constituinte composta de representantes do povo, eleitos com a finalidade de sua elaboração [...] e *constituições outorgadas* as elaboradas e estabelecidas sem a participação popular, através de imposição do poder da época [...]. Existem, ainda, as chamadas constituições cesaristas, que são aquelas que, não obstante outorgadas, dependem da ratificação popular por meio de referendo.

Quanto à estabilidade: constituições imutáveis, rígidas, flexíveis e semirrígidas

São *imutáveis* as constituições onde se veda qualquer alteração, constituindo-se relíquias históricas. Em algumas constituições, a imutabilidade poderá ser relativa, quando se preveem as chamadas limitações temporais, ou seja, um prazo em que não se admitirá a atuação do legislador constituinte reformador. [...]

Rígidas são as constituições escritas que poderão ser alteradas por um processo legislativo mais solene e dificultoso do que o existente para a edição das demais espécies normativas (por exemplo: CF/88-art. 60); por sua vez, as constituições *flexíveis*, em regra não escritas, excepcionalmente escritas, poderão ser alteradas pelo processo legislativo ordinário.

Como um meio-termo entre as duas anteriores, surge a constituição *semiflexível* ou *semirrígida*, na qual algumas regras poderão ser alteradas pelo processo legislativo ordinário, enquanto outras somente por um processo legislativo especial mais dificultoso.

Quanto à sua extensão e finalidade: constituições analíticas (dirigentes) e sintéticas (negativas, garantias)

As constituições *sintéticas* preveem somente os princípios e as normas gerais de regência do Estado, organizando-o e limitando seu poder, por meio da estipulação de direitos e garantias fundamentais [...]; diferentemente das constituições *analíticas* que examinam e regulamentam todos os assuntos que entendam relevantes à formação, destinação e funcionamento do Estado (por exemplo: Constituição brasileira de 1988). (MORAES, 2012, p. 8-10)

Assim, é possível desvelar de forma comparada as Constituições de 1891 e 1988, possibilitando alicerçar as diferenças e semelhanças entre as duas normas máximas, abordando de forma mais aprofundada a partir do contexto histórico envolvido pelas duas realidades. Destaca-se no entanto que, a classificação viabiliza conhecer importantes características dos textos constitucionais, mas nem sempre é uma ferramenta que basta para entender sua organização.

2.5 A NECESSIDADE DE A FORMA FEDERATIVA ENCONTRAR AMPARO NA CONSTITUIÇÃO

Inicialmente, cabe demonstrar a importância de uma sociedade, afinal, o homem possui tendência natural e vital ao convívio em coletividade. Sociedade, concordando com o entendimento de Cunha (2013), se traduz na união de homens perseguindo o “bem comum”, beneficiando, desta maneira, a todos os que naquele território residem.

Mas para que haja o Estado devidamente constituído, ápice do desenvolvimento de uma dada sociedade, é necessário a elaboração de documento mais solene e dotado de eficácia em todo o território, e que exerça influência sobre todos os indivíduos. Neste documento estarão contidos todos os assuntos de maior relevância para aquele grupo de pessoas, como a organização do Estado que surge, limitação do poder concedido ao Estado e

definição dos direitos e obrigações dos indivíduos. De acordo com Cunha (2013), a Constituição nasce, assim, para “organizar” a aparição estatal.

Segundo Dallari,

Quando se busca a identificação da Constituição através do seu conteúdo *material* deve-se procurar sua própria substância, aquilo que está consagrando nela como expressão dos valores de convivência e dos fatos prováveis do povo a que ela se liga.

[...]

Quando se trata da Constituição em *sentido formal*, tem-se a lei fundamental de um povo, ou o conjunto de regras jurídicas dotadas de máxima eficácia, concernentes à organização e ao funcionamento do Estado.

[...]

Da própria noção de Constituição, resultante da conjugação dos sentidos material e formal, decorre que o titular do *poder constituinte* é sempre o povo.

[...]

A Constituição autêntica será sempre uma conjugação de valores individuais e valores sociais, que o próprio povo selecionou através da experiência. (DALLARI, 2016, p.199-200)

De certo, alguns assuntos são de extrema relevância para a consagração da Constituição e definição da vida do grupo. Um dos temas de grande importância é a definição da Forma de Estado, necessária para se ter conhecimento do tanto de poder concedido ao órgão Estado.

A Constituição, além das funções elencadas no presente trabalho, é o meio pelo qual se resguardam elementos essenciais à criação e manutenção do Estado. A partir disto é que se define a Forma de Estado, visto que neste texto haverá a proteção necessária, evitando que hajam violações a natureza constitucional da matéria. Neste sentido, Para o autor Gadelha,

Nesse sentido, importante ressaltar a relevância disposta pela Constituição Federal como garantia dos primados federativos, resguardando a observância à existência política de todos os membros.

[...]

Bem assim, o Estado (outrora soberano) que passa a compor a Federação, exige-se uma necessária mutação constitucional a se adequar ao propósito comum e aos

laços inquebrantáveis do pacto federativo. (GADELHA, 2010, p. 27-26)

Basicamente existem três principais formas de se definir um Estado, o Estado Unitário, o Estado Federado, o Estado Confederado. Neste tópico, apenas cabe definir, inicialmente, o conceito de Forma Federativa, deixando os demais elementos para o próximo capítulo.

Para Dallari (2016, p. 250), *“São federais quando conjugam vários centros de poder político autônomo.”*

Tanto a Constituição, como a Federação visam a limitação do poder concedido ao Estado, permitindo que desta maneira todos os membros integrantes do Estado soberano também exerçam influência nos processos decisórios da nação, beneficiando a todos de modo mais equitativo.

Na visão de Augusto Zimmermann,

Constituição formal e federalismo se identificam porque, antes de tudo, *ambos são instituições políticas que visam a delimitação do poder*. Neste sentido, são também interdependentes, notadamente o Estado federal da Constituição, porque somente através deste poderá o federalismo garantir a separação vertical de Poderes, dividindo-se a ação governamental entre os diferentes níveis de poder autônomos, que, pela livre atuação das mesmas, impedem a ação autoritária do Estado.

[...]

Em tal aspecto, é possível dizer que a Federação está garantida pela sua *condição de permanência*, observável através desta rigidez das disposições constitucionais referentes à organização federativa, que fazem da Constituição Federal um conjunto normativo e sistemático de difícil alteração. (ZIMMERMANN, 2014, p.76-78)

Em consonância com o exposto acima, deve existir uma Constituição rígida, não somente como limitador do arbítrio estatal, mas também, de acordo com Gadelha (2010), como assegurador dos primados federativos.

Ainda de acordo com Zimmermann,

Em sendo a Constituição usualmente concebida como a Lei Primeira da Nação, todas as demais normas jurídicas infraconstitucionais- federais, estaduais e municipais-

devem se conformar aos seus preceitos delimitadores e ao próprio espírito da mesma.

[...]

Sabemos, porém, que o caso da Federação Brasileira, assim como das demais federações formadas por desagregação, é um pouco diferente do caso norte-americano. Entretanto, o fato do nosso Estado federal não haver surgido por agregação, mas por força de mera liberdade do poder central, ainda assim não desmerece o papel-chave da Constituição. É ela, enfim, tanto garantia de descentralização como da separação de poderes e dos direitos individuais.

[...]

O Estado federal, quer seja o resultado da aliança definitiva de Estado outrora independentes, quer advenha do término de uma antiga formação estatal unitária, necessitará, em ambos os casos, das mesmas garantias de combate ao centralismo, ao separatismo, ao abuso de poder dos governantes e, por fim, da conferência dos direitos básicos e inerentes à dignidade de todos os seres humanos. (ZIMMERMANN, 2014, p. 78-79)

A Supremacia da Constituição, para José Afonso da Silva deve ser tida como,

A rigidez constitucional decorre da maior dificuldade para a sua modificação do que para a alteração das demais normas jurídicas da ordenação estatal. Da rigidez emana, como primordial consequência, o *princípio da supremacia da constituição* [...]. Significa que a constituição se coloca no vértice do sistema jurídico do país, a que confere validade, e que todos os poderes estatais são legítimos na medida em que ela os reconheça e na proporção por ela distribuídos. É, enfim, a lei suprema do Estado, pois é nela que se encontram a própria estruturação deste e a organização de seus órgãos; é nela que se acham as *normas fundamentais* de um Estado, e só nisso se notará sua superioridade em relação às demais normas jurídicas. (SILVA, 2010, p. 45)

Desta maneira fica evidenciada a estreita relação entre a Constituição e a Forma Federativa -assunto essencialmente constitucional-, como meios de obter avanços equitativos, limitar o poder estatal e garantir voz ativa dos membros pertencentes ao Estado.

O presente trabalho passará a aprofundar o estudo sobre a Forma de Estado, mais especificamente sobre a Forma Federativa de Estado, adotada a

partir da primeira Constituição Republicana (1891) e presente até os dias atuais com a Constituição de 1988.

3 A FORMA FEDERATIVA DE ESTADO

Imprescindível para o presente estudo é delinear as bases necessárias para a compreensão da Forma Federativa, no que diz respeito a sua origem, conceito, forma de implementação em determinado estado, objetivo e também suas características típicas.

Faz-se presente no capítulo a análise dessas questões, fundamentais para solidificar o conhecimento, para, a partir daqui, poder discorrer sobre o objetivo maior desse estudo, que é a análise da Primeira Constituição Republicana com a Presente Constituição, promulgada em 1988, no que diz respeito à Forma Federativa, suas possíveis inovações, avanços e/ou recuos, possibilitando, assim, síntese completa do que é ideal para o ordenamento

jurídico brasileiro, do que é mais adequado ao contexto social nacional, permitindo um possível delineamento do caminho a ser perseguido.

Passa-se ao estudo dos elementos que constituem a Federação, fazendo, inicialmente, uma conceituação de suas bases, passando por suas características e motivações, abordando o ponto inicial, de grande influência para os posteriores ordenamentos jurídicos, que ocorreu nos Estados Unidos da América e que permitirá a contextualização da situação inicial do Brasil, até a chegada da primeira Carta Republicana.

3.1 ORIGEM DA FORMA FEDERATIVA

Como bem exposto no capítulo inicial do presente estudo, para que surja o Estado, completamente constituído e também nasça a Constituição, é necessário o amadurecimento e desenvolvimento da sociedade, visto que o Estado é o resultado de todo o processo de evolução humana.

Com a elaboração de um documento solene, dotado de eficácia e situado no topo do ordenamento jurídico, passa a ser possível a definição dos limites estatais, a definição de direitos para os indivíduos e define também a organização estatal, visando a “construção” completa do novo Estado. A partir deste momento é que nasce a Forma de Estado, mais especificamente a Forma Federativa, que é o meio eleito para organizar o Estado e perseguir o “bem comum”.

Segundo Carlos Eduardo Dieder Reverbel,

O federalismo é e sempre foi socionatural em suas primeiras bases. *Partiu* da pessoa humana (ser totalmente individual, ser totalmente social). *Passou* pelo ajustamento da ética e da política para a consolidação da concórdia, respeitando as demais dimensões do existir humano. *Destacou* a importância do princípio da subsidiariedade como meio integrador de todos os níveis de interação social. Para *convergir* no anseio de toda e qualquer comunidade política: o bem comum. Assim, o federalismo socionatural comporta um ideal associativo sustentado em três pilares: (1) na pessoa humana, como *fundamento*; (2) na dinâmica do princípio da subsidiariedade, como *funcionamento*; e (3) na busca do

bem comum, pela concórdia política, como *finalidade*. (REVERBEL, 2012, p. 25)

Em se tratando do Princípio da Subsidiariedade, muito abordado pelos estudiosos no assunto, significa, nas palavras de Zimmermann,

Conferindo-se ao sistema político os objetivos da descentralização política ou meramente administrativa, o Estado procede à valorização do princípio da subsidiariedade, atuando preferencialmente para os fins da autonomia dos seus órgãos descentrais.

[...]

[...] subsidiariedade servirá ao propósito redistribucionista de competências dentre os diferentes níveis de poder do Estado Federal, privilegiando-se, outrossim, as suas esferas políticas descentrais. Não por acaso, ela é, portanto, válida para a melhora da relação cidadão-governo, bem como para o maior desenvolvimento dos seus respectivos poderes regionais e locais, e para o enxugamento da pesada máquina burocrática do poder central. (ZIMMERMANN, 2014, p. 200-201)

O Princípio da Subsidiariedade, é, então, o meio adotado pelo Estado Federado para, no momento da definição das competências de seus entes membros, promover uma distribuição equitativa, permitindo extrair do Federalismo a sua “essência vital”, que diz respeito à designação equilibrada das competências para todos os membros, permitindo que exista a valorização das porções menores do Estado, e também um processo mais participativo que visa atingir os avanços em conjunto, beneficiando todos os estados membros e os indivíduos nele inseridos.

Neste momento, passa-se ao estudo das origens do Federalismo. Entende Gadelha (2010, p. 30), que a palavra Federação encontra sua “origem etimológica no latim (foedus) expressando pacto, acordo, associação”. Federalismo é o acordo de junção de Estados, que abrindo mão de sua soberania, passam a adotar a autonomia, tornando-se estados-membros, e passam também a possuir relações mútuas, para Gadelha (2010), sempre com a intenção de atingir o “bem comum”. Segundo Zimmermann,

Forma sofisticada de organização política, o federalismo reparte as competências estatais entre o órgão central,

denominado União, e as diversas regiões, mais usualmente conhecidas por Estados-membros, províncias ou cantões. Nesta partilha, incumbências da União e das regiões são necessariamente rígidas, apresentando-se esculpida na Constituição federal que muito dificilmente pode ser alterada.

[...]

[...] A soberania, por sua vez, é pertencente ao Estado como um todo, mas podendo sê-la de igual forma considerada meramente constitucional, representante que é a Carta Magna do *pacto* fundador do sistema federativo.

[...]

O *devoir* federalista, ademais, relata à própria concepção limitativa do poder central, aqui entendido como a fonte clássica do poder coercitivo do Estado. Seja como for, o federalismo apresenta-se em oposição invariável ao perigoso sistema de autoridade única, que então se define pelo direcionamento alçado à centralização absoluta do poder político. (ZIMMERMANN, 2014, p. 40-41)

A melhor definição de Federalismo é transcrita por Dallari,

Essa forma de Estado, com seu governo peculiar, demonstrou ser capaz de dificultar, ainda que impedir, a acumulação de poder num só órgão, dificultando por isso a formação de governos totalitários. A par disso, assegurou oportunidades mais amplas de participação no poder político, pois aqueles que não obtiverem ou não desejarem a liderança federal poderão ter acesso aos poderes locais. Além desses aspectos, a organização federativa favorece a preservação das características locais, reservando uma esfera de ação autônoma a cada unidade federada. Por tudo isso, o Estado Federal passou a ser visto como sendo mais favorável à defesa das liberdades do que o Estado centralizado. E, invertendo a concepção inicial, passou-se a considerá-lo a expressão mais avançada de descentralização política. Em consequência, inúmeros Estados unitários refundiram sua Constituição, adotando a organização federativa como se, de fato, resultassem de uma união de Estados.

Procedendo-se a uma síntese dos argumentos *favoráveis* ao Estado Federal, ressalta, em primeiro lugar, a afirmação de que é mais democrático, pois assegura maior aproximação entre governantes e governados, uma vez que o povo tem sempre acesso mais fácil aos órgãos do poder local e por meio deste influi sobre o poder central.

[...]

Além disso, argumenta-se que o Estado Federal, preservando as características locais e regionais, ao

mesmo tempo promove a integração, transformando as oposições naturais em solidariedade.
(DALLARI, 2016, p. 255)

Adotar a Forma Federativa, portanto, é opção do Estado, devendo se adequar aos anseios que ela propõe, bem como impor essa decisão à todos os órgãos pertencentes ao Estado, prevenindo possíveis violações. Por isso, segundo entendimento de Camargo (2010), é de suma importância existir uma Constituição eminentemente escrita e naturalmente rígida, que será capaz de estabelecer elementos que firmam a certeza da Federação. Para Camargo,

[...] O critério principal é a presença de um documento escrito e solene, em que se encontra disposto o texto constitucional, assegurando os direitos, garantias, descrita a organização fundamental do Estado, bem como o funcionamento dos poderes.

Para a federação, é importante um documento escrito em que esteja expressamente disposta a organização do Estado, a definição das competências e esferas de atribuições. A *constituição escrita* é o documento que formaliza por excelência as cláusulas do pacto federativo [...]. (CAMARGO, 2010, p. 74-75)

Segundo Gadelha (2010, p. 26), “[...] na Federação, tem-se uma união permanente dos entes federativos com intuito de perseguir o bem comum, havendo, portanto, na maioria das vezes, uma redefinição dos limites estatais.”

Insta salientar que, embora existam características próprias do Federalismo, que podem ser observadas nos Estados que adotaram a Federação considerada típica, o motivo que determinou seu surgimento, bem como o modo de sua implementação divergem muito de Estado para Estado. Não sendo possível, portanto, considerar como idênticas as Federações que se apresentaram em diferentes Estados. Um exemplo simples e relacionado ao trabalho é comparar o modelo de Federação oriundo da Primeira Carta Republicana e o modelo de Federação inicial dos Estados Unidos. Embora tenha existido influência por parte do modelo norte-americano, sua apresentação concreta em terras nacionais divergiu bastante. Novamente expõe Gadelha,

É de se perceber que o estudo do modelo federativo deve ser precedido por uma análise de sua aplicação prática, observando-se suas particularidades e circunstâncias contextuais.

Em outras palavras, a aferição do modelo federativo escapa a uma pormenorização meramente teórica, sendo imprescindível uma digressão da esfera prática de sua atuação, especificando-se a correlação histórica e os imperativos impulsionantes de sua formação. (GADELHA, 2010, p. 27)

No que concerne às origens mais primitivas da Forma Federativa, é possível constatar unanimidade em relação às “ligas das cidades na Grécia”. Para a maioria dos estudiosos, seu nascimento adveio da Grécia Antiga, entretanto, outros apontam características desse modelo em outros grupos, distintos das características apresentadas entre as cidades gregas.

Contudo, Carlos Eduardo Dieder Reverbel (2012) vai além, e afirma que a origem do federalismo não só não adveio com a Independência das Treze Colônias, na América do Norte, como é resultado natural do desenvolvimento racional humano. Para ele:

É importante ressaltar que as verdadeiras origens do federalismo transcendem a república federativa imaginada pelos Estados Unidos da América. Na verdade, cabe desmitificar a pretensa originalidade dos pais fundadores. Uma leitura atenta às origens do federalismo demonstrará que outros autores já sustentavam a forma federativa de Estado nos mesmos moldes de Hamilton, Jay e Madison. A originalidade dos americanos foi apenas colocar em prática a teoria da república federativa desenvolvida por Montesquieu em teoria.

A origem do federalismo nasce com a própria sociabilidade do humano. A institucionalização deste pelo Estado não passa de uma racionalização de um fenômeno natural. A perspectiva valorativa do federalismo veio conformar uma realidade associativa natural da pessoa através de um processo racional. (REVERBEL, 2012, p. 124)

Mas de acordo com Gadelha e com a maioria dos autores,

Os primórdios de federação surgiram na Antiguidade Clássica, mais especificamente na Grécia, quando as

ligas entre as Cidades-Estados compreendiam pactos de cooperação entre as entidades políticas e religiosas e que, desde então, observavam princípios federativos. (GADELHA, 2010, p. 28)

Para Ténékidés,

As origens históricas da independência das cidades gregas encontram-se na estrutura pagã dos primeiros agrupamentos sociais, anteriores ao surgimento da própria *pólis*, e também em fatores econômicos e políticos, já que as cidades gregas iriam manter a ordem social e econômica dos agrupamentos primitivos, moldados por uma forte autonomia e independência. O tratado entre os lacedemônios e os argeus (Argiens) trouxe cinco princípios essenciais para o Direito internacional: a) observância das regras de conduta costumeiras das cidades-estados; b) independência; c) igualdade; d) integridade territorial; e) justiça internacional para resolver as diferenças (TÉNÉKIDÉS, 1954 *apud* CORRALO, 2014, p. 100).

Ainda de acordo com o exposto por Corralo (2014, p. 101), *“a importância dessas organizações estatais foi tão grande que muitos estudiosos veem na antiga Grécia o surgimento das primeiras experiências federalistas.”*

Insta declarar que, nesta oportunidade as Cidades-Estados detinham um grau de independência equivalente a soberania, sendo estruturas totalmente livres de uma regra superior e, assim, de submissão a uma ordem maior, o que nos remonta ao elemento anterior sobre a necessidade de se ter uma Constituição escrita e rígida que fortaleça a estrutura federativa.

Zimmermann, discorre sobre o aparecimento dessa Forma de Estado em outros grupos sociais, como pode ser observado abaixo:

É um exame singelo, e portanto não exaustivo, do federalismo ao longo da história, merecendo consideração não apenas os Estados federais de maior relevo na atualidade, mas, também, aqueles de interesse para a posterior análise [...] do federalismo brasileiro.

[...]

[...] alguns primitivos exemplos de federalismo (*lato sensu*) ou confederalismo (*stricto sensu*) podem ser encontrados desde a Antiguidade Clássica. As tribos israelenses do segundo milênio antes de Cristo, por

exemplo, já se uniam em forma associativa para a mútua proteção dos ataques estrangeiros.

[...] das ligas da Grécia Antiga e o das antigas Províncias Unidas dos Países Baixos, mas também a frustrada tentativa de Simon Bolívar em estabelecer o seu federalismo entre as colônias espanholas da América Latina.

[...] a evolução histórica das Confederações Helvética e Germânica, que respectivamente antecederam aos presentes Estados federais da Suíça e da Alemanha.

[...] o da Argentina, e não obstante o fato desta ser a nossa vizinha e companheira de Mercosul, há uma notória problemática em sua trajetória histórica insofismavelmente dificultosa à plena realização do ideal federalista. No caso do Canadá, por outro lado, é importante não olvidar a peculiaridade deste país apresentar um federalismo monárquico e parlamentar, formado pela gradual agregação de diferentes colônias do antigo Império Britânico. [...] o Canadá apresenta um federalismo de altíssima complexidade.

[...] federalismo europeu. Federalismo sim, mas não se espantem com esta afirmação, porque, afinal, a estrutura de poder da União Européia além de se encontrar dotada de órgão legislativo próprio, possui também os órgãos executivo e judiciário, e até uma moeda comum. (ZIMMERMANN, 2014, p. 217-218)

Para Camargo (2010, p. 69), o conceito genuíno de modelo federativo adveio com a Era Moderna, como demonstrado no capítulo anterior e exposto com mais clareza no presente capítulo “[...] que somente na Era Moderna possa se considerar o efetivo surgimento do modelo federativo. É a Era das Revoluções, dos movimentos liberais, do Iluminismo, e, no plano jurídico-político, do Constitucionalismo.”

Foi possível apresentar neste tópico um pouco sobre o conceito de “_Federação”, foi possível também demonstrar que as características dos Estados influenciam no modo como a Forma Federativa é implantada, além disso foi exposto um pouco sobre o nascimento da Forma Federativa.

Após breve exposição sobre as origens da Forma Federativa, procura-se demonstrar mais uma vez a sua diversidade e as possíveis características que se apresentam no momento de elaboração do Estado.

3.2 A FORMA FEDERATIVA E SUAS DIVERSAS NUANCES

A Forma Federativa surge, assim, como nova opção de Forma de Estado. Assim, como maneira de erradicar práticas arbitrárias, excludentes e centralizadas, o Estado passa a implementar medidas onde é possível a participação de entes menores, inclusive, concordando com Dallari (2016), propiciando a manutenção de diferentes costumes dentro de um mesmo território.

Entretanto, como exposto no tópico anterior, a maneira como fora implementada e mantida a Forma Federativa de um Estado, bem como os motivos de seu surgimento variam muito, inclusive por questões culturais. Não sendo adequado afirmar que a implantação da Forma Federativa em determinado território é idêntica a forma como se originou em outro local.

Para Zimmermann,

Para a determinação das relações existentes entre determinados Estados-membros e as suas respectivas Uniões federais, é preciso proceder ao estudo prévio do desenvolvimento histórico de cada Federação em particular. Assim, os Estados-membros dos sistemas federais por *agregação*, que, portanto exerciam soberania anterior à composição federal, apresentam, em geral, uma maior resistência à centralização política. Eles, enfim, tendem a prezar muito mais vigorosamente as suas garantias autonomistas, convencidos que estão da peculiaridade das condições socioculturais e econômicas ali existentes.

[...] Por força do passado, tal predisposição à centralização é ainda maior nos países federalistas por *desagregação*. (ZIMMERMANN, 2014, p. 55-56)

Assim, para maioria dos autores é possível que a implantação da Forma Federativa se origine por um processo de Agregação ou Desagregação, podendo se dar por um movimento Centrípeto ou Centrífugo.

Para Rodrigo César Rebello Pinho, existem duas formas possíveis de surgimento de uma Federação, sendo estas:

Quanto à origem, a Federação pode formar-se de duas maneiras: por agregação e por desagregação.

Federalismo por agregação. Estados independentes reúnem-se para a formação de um Estado Federal. Foi o que aconteceu com as treze colônias norte-americanas,

que, após a independência, agregaram-se e formaram os Estados Unidos da América.

Federalismo por desagregação. Parte-se de um Estado unitário já constituído para a formação de um Estado Federal. Foi o que aconteceu no Brasil, em que, com a abolição da Monarquia, o Estado mudou de unitário para federal, com a transformação das antigas províncias em Estados-Membros, dotados de autonomia política e com Constituições próprias. (PINHO, 2012, p. 21)

Para Zimmermann,

Duas são as origens primeiras do Estado Federal, podendo ele surgir da prévia união de antigos Estados soberanos ou através da transformação de um antigo Estado unitário em sistema federativo.

Ao primeiro caso, a doutrina denomina federalismo por *agregação*; ao segundo, de federalismo por *desagregação*.

[...]

Os Estados Unidos, a Suíça e a Alemanha representam a tríade clássica deste federalismo por *agregação*. Porque, aqui, as suas Federações sucederam à uniões confederais anteriores, mas foram consubstanciadas através de pactos constitucionais garantes da sobrevivência de uma nova e mais forte unidade federativa.

[...]

Caso típico é o do Estado brasileiro, federal por *desagregação*, porque o seu sistema federativo surge da proclamação republicana e é definitivamente consagrado pela Constituição de 1891, ratificadora do federalismo já no seu artigo primeiro. (ZIMMERMANN, 2014, p. 54-55)

Reverbel conceitua o Federalismo Centrípeto e Federalismo Centrífugo,

[...] se a concepção do constituinte federal inclinar-se pelo fortalecimento do poder central em detrimento do poder local, estaremos diante de um federalismo **centrípeto**, pois os poderes, encargos e competências tendem a ficar mais nas mãos da União do que nas mãos dos Estados, ou mesmo dos Municípios. Ao passo que se a concepção tender à preservação do poder local em detrimento do poder central, estaremos diante de um federalismo **centrífugo**, pois os poderes, encargos e competências tendem a ficar mais nas mãos dos Estados-membros, ou

Municípios, do que nas mãos da União. (REVERBEL, 2012, p. 19-20)

Com os esclarecimentos feitos acima é possível perceber a diversidade de formas em que a federação pode ser implantada, por isso a necessidade de se analisar criteriosamente seu surgimento com base na história e cultura, tornando-se no mínimo inocente afirmar que dois ou mais Estados são idênticos em sua formação. Com isso faz-se necessário a análise de critérios genéricos, o que será melhor identificado no próximo tópico do presente estudo.

3.3 CARACTERÍSTICAS DE UMA FEDERAÇÃO TÍPICA

Como exposto, existe um rol de características consideradas comuns, que podem ser observadas nos Estados que passaram a adotar a Forma Federativa. Entretanto, este não é um rol de itens considerados indispensáveis, devendo se fazer presente a qualquer custo desde que se adotou o modelo Federativo. É comum a presença dessas características, de forma natural, tendo em vista a necessidade de se adequar ao pacto federativo. Mas como supracitado, cada Estado possui particularidades próprias.

As características mais básicas dizem respeito à retirada da soberania dos estados, para conceder a estes a autonomia para se auto organizarem; outra característica básica é o fato de a esfera central não deter mais o poder absoluto sobre o território em que opera, complementando o item acima citado, permite que regiões menores dentro desse mesmo território tenham voz e possam exercer atividades dentro dos limites que lhes foram impostos; também o fato de o território passar a ser subdividido, é importante característica, e é possível que as atividades de alguns estados-membros auxiliem no desenvolvimento de regiões que possuem algum déficit, promovendo um crescimento mais equitativo; em se tratando de estados-membros, essa será a nova denominação, ou uma das denominações, utilizadas para tratar dessas regiões, agora, autônomas; Por fim, o mais importante elemento é a necessidade de existir uma Constituição, escrita, em que se possa inserir e resguardar todos esses requisitos.

Dallari brilhantemente elenca algumas características presentes nos Estados Federados, quais sejam:

São as seguintes as *características fundamentais do Estado Federal*:

A união faz nascer um novo Estado e, concomitantemente, aqueles que aderiram à federação perdem a condição de Estados. No caso norte-americano, como no brasileiro e em vários outros, foi dado o nome de Estado a cada unidade federada, mas apenas como artifício político, porquanto na verdade não são Estados.

A base jurídica do Estado Federal é uma Constituição, não um tratado.

Baseando-se a união numa constituição, todos os assuntos que possam interessar a qualquer dos componentes da federação devem ser conduzidos de acordo com as normas constitucionais. O tratado é mais limitado, porque só regula os assuntos nele previstos expressamente, além de ser possível sua renúncia por qualquer dos contratantes, o que não acontece com a Constituição.

Na federação não existe direito de secessão. Uma vez efetivada a adesão de um Estado este não pode mais se retirar por meios legais. Em algumas Constituições é expressa tal proibição, mais ainda que não o seja ela é implícita.

Só o Estado Federal tem soberania. Os Estados que ingressarem na federação perdem sua soberania no momento mesmo do ingresso, preservando, contudo, uma autonomia política limitada. Pelo próprio conceito de soberania se verifica ser impossível a coexistência de mais de uma soberania no mesmo Estado, não tendo, portanto, qualquer consistência a pretensão de que as unidades federadas tenham soberania limitada ou parcial.

No Estado Federal as atribuições da União e das unidades federadas são fixadas na Constituição, por meio de uma distribuição de competências.

Não existe hierarquia na organização federal, porque a cada esfera de poder corresponde uma competência determinada. No caso norte-americano os Estados, que estavam organizando a federação, outorgaram certas competências à União e reservavam para si, conforme ficou expresso na Constituição, todos os poderes *residuais*, isto é, aquilo que não foi outorgado à União.

Esta regra tem variado nas Constituições dos Estados Federais, havendo alguns que tornam expressa a competência dos Estados e outorgam à União os *poderes residuais*, havendo casos, ainda, de atribuição de poderes expressos à União e às unidades federadas. Modernamente, tornou-se comum a atribuição de

competências concorrentes, ou seja, outorga de competência à União e às unidades federadas para cuidarem do mesmo assunto, dando-se precedência, apenas nesse caso, à União. A regra, portanto, no Estado Federal é a distribuição de competências, sem hierarquia. Assim sendo, quando se tratar de assuntos de competência de uma unidade federada, esta é que pode legislar sobre o assunto, não a União, e vice-versa.

A cada esfera de competências se atribui renda própria. Este é um ponto de grande importância e que só recentemente começou a ser cuidadosamente tratado. Como a experiência demonstrou, e é óbvio isso, dar-se competência é o mesmo que atribuir encargos. É indispensável, portanto, que se assegure a quem tem os encargos uma fonte de rendas suficientes, pois do contrário a autonomia política se torna apenas nominal, pois não pode agir, e agir com independência, quem não dispõe de recursos próprios.

O poder político é compartilhado pela União e pelas unidades federadas. Existe um governo federal, do qual participam as unidades federadas e o povo, e existem governos estaduais dotados de autonomia política, podendo fixar sua própria orientação nos assuntos de seu interesse, desde que não contrariem a Constituição federal. Para assegurar a participação dos Estados no governo federal foi constituído o poder legislativo bicameral. O Senado é o órgão de representação dos Estados, sendo praxe, embora haja algumas exceções, assegurar-se a todas as unidades federadas igual número de representantes. Na outra Casa do poder legislativo é o próprio povo quem se faz representar.

Os cidadãos do Estado que adere à federação adquirem a cidadania do Estado Federal e perdem a anterior. Não há uma coexistência de cidadanias, como não há também, em relação aos direitos de cidadania, um tratamento diferenciado entre os que nasceram ou residam nas diferentes unidades da federação. A Constituição federal estabelece os direitos básicos dos cidadãos, que as unidades federadas podem ampliar, não restringir. (DALLARI, 2016, p. 253-255)

Características essas que podem ser encontradas nos Estados que adotam o modelo de ‘_Federação típica’, que facilitam a compreensão e análise das questões particulares de cada Estado, tendo em vista que nestas características encontram-se enraizadas parte da cultura e da história do Estado. Dentre características da Forma Federativa de um Estado, temos também demonstrada por Nilo Marcelo de Almeida Camargo, as seguintes:

[...] Observa-se uma certa convergência entre os doutrinadores em alguns caracteres comuns, entendidos como imprescindíveis à configuração do Estado Federal. O (1) primeiro seria existência de uma Constituição escrita, rígida, em que se encontram definidas as competências dos entes componentes, e garantindo-se-lhes autonomia no exercício dessas competências fixadas; (2) presença de um arbitro imparcial para solucionar as pendências que inevitavelmente surgirão, dos conflitos entre os entes federados, fazendo-se cumprir o constitucionalmente estabelecido; (3) participação da vontade das ordens parciais na elaboração da norma geral; (4) indissolubilidade do Estado Federal, diferentemente da Confederação, formada por Estados soberanos, que permite a saída de qualquer de seus membros. (CAMARGO, 2010, p. 36)

Pedro Lenza finaliza o rol das características que podem ser encontradas numa Federação considerada típica, da seguinte forma:

[...]

- **intervenção:** diante de situações de crise, o processo interventivo surge como instrumento para assegurar o equilíbrio federativo e, assim, a manutenção da Federação;

[...]

- **órgão representativo dos Estados-membros:** no Brasil, de acordo com o art. 46, a representação dá-se através do Senado Federal; (LENZA, 2012, p. 423)

Basicamente esses elementos são base para implantação, manutenção e perpetuação do pacto federativo em determinado território. Estão presentes, em sua maioria, em quase todos os Estados federados, podendo, entretanto, variar de acordo com as peculiaridades e cultura de cada local.

3.4 DIFERENÇA ENTRE SOBERANIA E AUTONOMIA

Interessante elucidar os dois conceitos, Soberania e Autonomia, pois deles decorrem o Federalismo. Se claramente tais ideais não forem bem

demonstradas, fica comprometida a compreensão da primeira “etapa” da Federação de um Estado, afinal, é por meio da abdicação das soberanias e incorporação da autonomia que a Federação nasce.

Fundamental, portanto, é a sua compreensão, assim o estudo dos dois conceitos.

Soberania seria, no conceito de Paulo Nader (2012), o poder atribuído ao Estado devidamente constituído, que conduz ao entendimento de que é incondicionado a outra ordem constitucional, cabendo a esse Estado soberano coordenar as atividades dentro de seu território.

Nas palavras de Paulo Nader:

É o necessário poder de autodeterminação do Estado. Expressa o poder de livre administração interna de seus negócios. É a *maior força* do Estado, a *summa potestas*, pela qual dispõe sobre a organização política, social e jurídica, aplicável em seu território. No plano externo, a soberania significa a independência do Estado em relação aos demais; a inexistência do nexo de subordinação à vontade de outros organismos estatais. Isto não quer dizer, porém, que o Estado não se acha condicionado a uma ordem jurídica internacional. O Direito Internacional Público, que disciplina as relações jurídicas entre Estados soberanos e entidades análogas, estabelece princípios e normas para o convívio internacional, que devem ser acatados pelos membros da comunidade internacional.

[...]

Como atributo fundamental, a soberania é *una e indivisível*; o poder de administração não pode ser compartilhado.

Certos autores predicam à soberania um poder ilimitado ou ilimitável. Tal qualidade não pode ser aceita em face das consequências lógicas que apresenta. A ausência de limites à situação do Estado equivaleria a um retorno à *cidade antiga*, em que os indivíduos eram propriedades do Estado. O poder estatal há de ser amplo, mas respeitados os parâmetros necessários à proteção aos direitos humanos e ao reconhecimento dos direitos dos demais Estados que integram a comunidade internacional. Tal atributo seria inconciliável à ideia do Estado de Direito. (NADER, 2012, p. 132-133)

Autonomia seria, então, uma porção menor de poder, atribuída aos estados membros, permitindo que estes, dentro dos limites impostos pela

Constituição e dentro das normativas emanadas do poder central, exerçam auto-organização, sendo impossibilitada aos mesmos o exercício do direito de secessão, que, no entanto, é atribuído aos entes soberanos.

Para Uadi Lammêgo Bulos, autonomia quer dizer:

Autonomia, do grego *autos* (próprio) e *nomos* (norma), é a capacidade de editar normas próprias dentro de um círculo preestabelecido pela Constituição Federal. Sem *autonomia* não se pode falar em Estado-membro, pois ela configura o seu elemento essencial. (BULOS, 2012, p. 492)

Ainda para Bulos, a autonomia está condicionada à duas regras:

[...] Desse contexto, sobressaem duas observações: **A autonomia dos Estados-membros não se confunde com mera delegação de poderes**- há um poder de organização própria, que possibilita a edição de normatividade geral, impessoal, cogente e abstrata, diversamente das regiões, comunidades autônomas, Estados unitários ou entidades territoriais privadas; e **A autonomia dos Estados-membros é diferente da soberania do Estado Federal**- a *autonomia* insere-se na própria *soberania*. Esta última, por seu turno, é a qualidade máxima do poder, que não aceita concorrências, nem gradações a ponto de aceitar outra força que lhe seja superior. A *soberania*, nesse particular, é a *potência* -a *puissance* dos publicistas franceses. (BULOS, 2012, p. 492-493)

Portanto, enquanto a soberania se refere ao poder do Estado, em âmbito macro e internacional, a autonomia é menor, porém não menos importante, pois caracteriza a fragmentação de poder e viabilização de uma estrutura afeta de democracia, designada como Estados-membros, possibilitando que esses se organizem dentro de suas próprias necessidades, também observando os limites constitucionais.

3.5 DIFERENÇAS ENTRE CONFEDERAÇÃO, FEDERAÇÃO E ESTADO UNITÁRIO

Outra conceituação importante para se definir com clareza o significado de Federação é elencar os conceitos, e naturalmente as diferenças, existentes entre essas formas de Estados.

No momento da construção de um Estado, passa-se a eleger a Forma mais adequada ao contexto em que se emerge. Se os titulares do poder -que em regra é o povo- optam por um Estado mais centralizador, que possui a responsabilidade de resolver a maior parte das questões daquele ordenamento jurídico, provavelmente optarão pelo Estado Unitário; ou mesmo, de acordo com Temer (2010), em caso de usurpação do poder, tendo uma pessoa, ou um grupo de pessoas, decidido tornar o Estado unitário e centralizado. Já quando o povo opta por repartir o poder, de forma que também possa participar das decisões nacionais, é provável a eleição da Forma Federativa.

Entretanto, quando um grupo de Estados já constituídos decidem, por inúmeras causas, se unir, não abrindo mão de sua soberania, tratam de elaborar um tratado com força internacional-com o objetivo de demonstrar aos outros Estados e no plano internacional, a nova “_integração“-, passando a constituir, assim, uma Confederação.

Ainda uma outra forma, mais enfraquecida pela crise mundial, mas não menos importante, tendo em vista ser um caso híbrido de formação peculiar de Estado é a União Europeia, advinda da realidade da zona do Euro, através do tratado de Roma, a denominada União Europeia, tem toda uma estrutura peculiar e própria, mas inspirada na realidade da federação e da confederação, conhecida como estrutura de direito comunitário, a UE veio ao longo de vinte anos se organizando para atingir um patamar amplo de gestão nesta região, com organização, moeda, regras, estrutura, sede próprias, esse organismo viria atender a uma nova construção de Estado, mas com vistas na crise que assola a Europa, foram freadas vários avanços construídos ao longo desses anos, um dos motivos de pouca análise pelo direito constitucional, ficando a temática afeta ao direito internacional.

No que concerne à ideia de Confederação, para Cristiano Franco Martins (2003) apud Carolina Motta da Cunha Gonçalves Wienskosi,

Na esfera internacional, a forma federativa de Estado conviveu com outras formas de Estados compostos, como a confederação. Esta, contudo, não gera um novo Estado

Nação, mas sim uma pessoa jurídica de direito público internacional. Por este motivo, inclusive, há quem não a considere como forma de Estado e sim como mero pacto internacional entre Estados soberanos para a consecução de finalidades comuns.

De todo modo, a confederação também se distancia da federação pelo fato de o caráter soberano dos seus membros impedir que haja qualquer tipo de ingerência nas suas respectivas esferas de poder, por não gerar uma única nacionalidade, por ali ser possível haver o direito de secessão, com a livre retirada de seus membros a qualquer momento e porque nela vige o direito de nulificação, de maneira a que os membros confederados possam opor-se às decisões colegiadas dos demais membros (MARTINS, 2003 *apud* WIENSKOSKI, 2012, p. 13).

Ainda para Cristiano Franco Martins (2008) *apud* Wienskoski,

[...] o federalismo é valor que se assenta sob qualquer forma de Estado, embora evidentemente, encontre na Federação o ambiente mais propício à sua realização.

Desta forma, existirão Estados unitários organizados com imenso respeito ao valor federalismo, do mesmo modo que encontraremos Federações semânticas, que oferecem reduzido prestígio ao federalismo. Perfilhando-se tal entendimento, entende-se que certo é não existirem duas Federações idênticas no mundo, e isso ocorre justamente pela variedade de modelos assimiláveis pelo princípio federativo (MARTINS, 2008 *apud* WIENSKOSKI, 2012, p. 14).

Uadi Lammêgo Bulos esclarece os conceitos de Estado Unitário, Estado Federal e Confederação,

É a *federação*, portanto, uma genuína *técnica de distribuição do poder*, destinada a coordenar competências constitucionais das pessoas políticas do Direito Público Interno, que, no Brasil, equivalem à União, Estados, Distrito Federal e Municípios (CF/88, arts. 1º e 18).

A federação, que em sentido clássico é uma associação de Estados-membros, não se confunde com outras figuras político-institucionais que traduzem técnicas de distribuição e exercício de poder político, a saber:

Estado Unitário- apresenta-se em três modalidades distintas: (i) **Estado unitário puro-** o poder político é

fortemente centralizado. Aqui as atribuições político-administrativas do Estado centralizam-se num só centro produtor de decisões, onde as coletividades territoriais menores usufruem de uma autonomia delegada; (ii) **Estado unitário descentralizado administrativamente**- o governo nacional transfere encargos e serviços para pessoas descentralizadas; (iii) **Estado unitário descentralizado administrativa e politicamente**- as decisões são tomadas de forma compartilhada entre o governo central, que as concebe, e o povo, que as executa perante o comando central. Muito comum nos países europeus, é a espécie mais comum na atualidade. [...]

Confederação- união de Estados soberanos, regidos por um tratado, que seguem a política comum de segurança interna e de defesa externa. [...] Atualmente a Confederação é uma referência histórica, mas que deixou marcas positivas no plano organizatório dos Estados, passando por experiências positivas, como ocorreu na Alemanha, na Suíça e nos Estados Unidos. (BULOS, 2012, p. 486-487)

Após a elucidação dos autores acima citados é possível compreender que, para a maior parte dos autores, Forma de Estado diz respeito ao Estado Federado e Estado Unitário, sendo a Confederação uma reorganização de Estados já constituídos.

Enquanto o Estado Federado reparte as competências e atribuições entre as entidades federadas, permitindo, ainda, a participação popular, o Estado Unitário contém, no poder central, a maioria/totalidade do poder de decisão e de ação sobre as questões de determinado território. Por fim, a Confederação é a união de Estados soberanos, que celebram tratado internacional, porém não se submetem às decisões dos demais Estados integrantes.

Com esses esclarecimentos é possível compreender um pouco mais sobre a Forma de Estado eleita para o presente estudo.

3.6 DIFERENCIAÇÃO ENTRE AS FORMAS DE FEDERALISMO

Do mesmo modo que a implementação da Forma Federativa varia de Estado para Estado, também variam os modelos de Federalismo que podem ser observados. Relacionado à fatores políticos, econômicos, culturais, a forma como o Federalismo se desenvolve na estrutura do Estado também é variada, necessitando, portanto, de se fazer análise quanto aos modelos mais importantes para o presente trabalho. De acordo com Camargo,

Verificados os elementos que, de um modo geral, caracterizam as formas federativas de Estado, em seus mais variados matizes, e, principalmente, assentado que o subprincípio da autonomia é elemento essencial para que se possa garantir a viabilidade do sistema federativo, impõe-se agora breve discussão dos modelos federativos existentes.

Esses modelos guardam conexão íntima com os últimos dois séculos, suas transformações sociais e as mudanças que as caracterizaram. Estudá-los é necessário na medida em que permite compreender como se tem estabelecido o equilíbrio entre autonomia v. unidade nacional, elemento-chave na ponderação exercida pelas Cortes Supremas quando na função de árbitros do sistema federal. (CAMARGO, 2010, p. 45)

Neste tópico, serão estudados dois modelos de Federalismo encontrados na trajetória brasileira, relacionados à primeira Carta Republicana e a presente Constituição.

A primeira Carta fora influenciada por ideais advindos dos Estados Unidos, em decorrência de lá ter ocorrido a primeira manifestação genuína da Forma Federativa. Seus idealizadores brasileiros foram bastante influenciados por essas ideologias, originadas nos Estados Unidos, sendo que a sua primeira manifestação em terras nacionais se inspirou na primeira etapa do Federalismo, que pode ser observada em sequência ao surgimento da Constituição dos Estados Unidos, em 1787. Aduz Roberta Camineiro Baggio que,

Rui Barbosa, um dos grandes ideólogos da República, desempenhou um papel decisivo na construção da Federação Brasileira e elaboração da primeira Constituição Republicana do Brasil, que teria o papel de

consagração dos princípios republicanos. Inspirado pelas tendências liberais, Rui Barbosa delineou uma Constituição fortemente influenciada pela dos Estados Unidos. (BAGGIO, 2011, p. 85)

O Federalismo Dual é, portanto, uma expressão de como o Federalismo funciona em determinado território. Da mesma forma, o Federalismo Cooperativo serve para compreender como a Forma Federativa fora inserida e como funcionou em determinado Estado. A primeira Constituição Republicana, promulgada em 1891, trouxe como desenvolvimento do Federalismo nacional o Federalismo Dual, em decorrência dos aspectos culturais, regionais e de interesses políticos das elites dominantes à época.

O Federalismo Dual faz referência ao modelo onde existem, de forma bem delimitada, competências dos estados-membros e do estado federal, não permitindo mútua interferência de uma esfera sobre a outra, aqui, os entes atuam com certo grau de liberdade e de competição. Entende Camargo,

O federalismo dual, que se estendeu aproximadamente de meados do séc. XIX até fins da década de 20 do século passado, encontra-se inequivocamente vinculado à era do *laissez-faire*, estabelecido pelas revoluções liberais dos séculos XVIII e XIX. Baseava-se, fundamentalmente, na premissa de fixação rígida das competências dos entes estatais, dentro da qual se deviam manter rigorosamente.

[...]

No Brasil, esse modelo federativo caracterizou a República Velha, tendo sido um momento de grande instabilidade na vida política nacional, seja porque não houvesse condição favorável- cultural, política e sociologicamente falando, no mínimo- à assimilação do modelo institucional norte-americano, quer, principalmente, pela ausência de *cidadania efetiva* entre a população apta a concretizar os objetivos da forma federativa. (CAMARGO, 2010, p. 45-48)

Para Gadelha,

Com efeito, pouco a pouco foi-se balizando o entendimento na Suprema Corte americana na existência de duas esferas de soberania empírica: união e membros. Assim, estabeleciam-se dois eixos de poder, soberanos e

em patamar horizontal, sem intervenções ou influências mútuas.

Desta forma, os poderes da União são supremos no âmbito de sua competência delimitada; a seu turno, os Estados-membros também são absolutos na competência não expressamente repassada ao poder central. Logo, como dito, são rivais, de poderes iguais, mas limitados à sua competência. (GADELHA, 2010, p. 39)

De acordo com Zimmermann,

No nosso caso, a primeira Constituição Federal (1891) não estruturou um federalismo cooperativo, mas apenas o meramente dual, segundo o velho modelo norte-americano. Falhou, contudo, na sua omissão em ajustar o sistema constitucional estrangeiro à nossa peculiar realidade. Até porque, entre nós, a Constituição Republicana não considerou a mais forte constituição sociológica deste país, dos seus fatores reais de poder desinteressados no desenvolvimento alcançável pela via da descentralização democrática. (ZIMMERMANN, 2014, p. 60)

A Constituição vigente, promulgada em 1988, trouxe em seu bojo a manifestação de um federalismo mais intervencionista, preocupado com questões sociais, mais cooperativo, conhecido como Federalismo Cooperativo.

O surgimento do Federalismo Cooperativo adveio, de acordo com Camargo, com o surgimento da depressão econômica de 1929, necessitando os Estados Unidos de uma política mais interventiva ou ‘_intervencionista’, o que ocorreu com a gestão do presidente Roosevelt,

Sucedo ao modelo dual o federalismo cooperativo ou orgânico, decorrência da crise de 1929 e da necessidade de fortalecimento do poder central, como alargamento das funções estatais. [...] Extrai-se que o dualismo, vinculado à doutrina do *laissez-faire*, não possuía mais condições de preponderar em um mundo de crises emergentes, que preconizava uma necessária e maior intervenção estatal nos diversos setores da economia. Era imprescindível um fortalecimento do poder central- a União, conduzida, no caso norte-americano, pelo presidente Roosevelt na série de medidas que ficou conhecida como *New Deal*. (CAMARGO, 2010, p. 49-50)

Para Gadelha,

Importa analisar se esta previsão da Constituição Federal de 1988 acabou por operar uma repetição das Cartas Políticas de reação ou passou a prescrever uma esfera de competência suficiente a estabelecer não somente um federalismo cooperativo, mas também, mais que isso, a fixar um federalismo de equilíbrio. [...]

Trata-se pois, do federalismo cooperativo, marcado pela ação conjunta entre esferas de governo voltadas para o desenvolvimento global, em que os entes subnacionais mantêm significativa autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento.

Dessa forma, ao menos em tese, há uma tendência de redução das políticas que sejam conduzidas por um só governo, havendo uma recíproca coordenação de atividades governamentais, fundamentando-se em uma decisão voluntária (não imposta e não hierarquizada) de cooperação. [...]

Assim, neste novo modelo federativo, arraigado no plano cooperacional, há o fortalecimento do poder central, o qual, por sua vez, cede parcela de sua competência para que os demais entes possam configurar suas próprias leis, constituindo, pois, o surgimento do respeito às diferenças e peculiaridades locais e regionais. (GADELHA, 2010, p. 54-43-44)

Bem conceituado por Zimmernann,

O federalismo cooperativo democrático, por sua vez, é aquele formado no consentimento e não através da imposição. Nele, o poder é estabelecido em correlação com os valores democráticos de governo, onde o cidadão pode efetivamente exercitar, em distintos graus e esferas, o seu direito fundamental de participação e controle do poder político. Através dele, inclusive, os grupos minoritários ficam mais bem protegidos, conferindo-lhes a proteção constitucional e todas as garantias da cooperação federativa. (ZIMMERMANN, 2014, p. 58-59)

Essas duas formas se manifestaram e se desenvolveram em decorrência de fatores determinantes quando da elaboração das Cartas, transformando-se no decorrer da vigência das Constituições. Também é

importante lembrar que, não foi pelo fato de que a primeira Constituição sofreu influências americanas, que o Federalismo dual aqui ocorreu da mesma maneira. As afirmações feitas nos tópicos anteriores também valem para essa análise, cada Estado possui particularidades próprias e com isso também varia o desenvolvimento do Federalismo. Segundo Gadelha (2010, p. 38), “[...], o modelo federativo somente pode ser aferido e analisado segundo as peculiaridades circunstanciais de cada Estado-Nação.”

Assim, tanto o Federalismo Dual, como o Federalismo Cooperativo expressam a forma como as bases federativas se desenvolvem em determinado Estado, devendo, para sua completa análise se fazer um prévio estudo das características próprias de determinado território. Ambas formas se fizeram presentes em terras brasileiras, contudo, os motivos determinantes de seu surgimento variam em decorrência da época, interesses políticos e econômicos, movimentos sociais e cultura em que estavam inseridos.

3.7 SURGIMENTO INICIAL

Não menos importante, ao contrário, imprescindível para o trabalho, é analisar um pouco sobre a origem da Forma Federativa no formato conhecido atualmente. Citada inúmeras vezes, a sua origem parte da América do Norte e se espalha para os demais territórios. Seu surgimento influenciou diversos Estados, tendo contribuído diretamente na implantação do regime republicano, presidencialista e federativo no Brasil.

Neste tópico será relatado um pouco sobre a história Federativa, oriunda dos Estados Unidos, também é importante lembrar que neste mesmo momento histórico fora elaborada a primeira constituição escrita, responsável também por influenciar diversos Estados.

Depreende Roberta Camineiro Baggio (2011, p. 32 e 33) que, após a independência, os novos Estados decidiram elaborar uma Constituição que definisse sua nova forma de Estado, que permitisse “garantir suas conquistas revolucionárias”. De acordo com Marcos Wachowicz,

Na Revolução Americana, rompe-se com as bases antigas que eram da Coroa Britânica e estabelece-se uma

nova base, que é o acordo entre os Estados Coloniais em 1787. Esse tipo de acordo foi algo novo que existia na tradição inglesa, em cuja base a figura constante do Rei surge como corolário a idéia de República em oposição à monarquia. (WACHOWICZ, 2008, p. 72)

Para Wilba Lúcia Maia Bernardes,

A formação dos Estados Unidos deriva da união de Estados antes soberanos, e neste processo de formação de uma nova forma de conveniência esses Estados buscavam, além de preservar sua independência recentemente alcançada, uma união que os colocasse numa posição mais segura, política e economicamente. (BERNARDES, 2010, p.187-188)

Essas inovações ocorridas na América do Norte tiveram como fundamento teorias idealizadas por pensadores como Montesquieu e a Separação de Poderes, e Locke. Com isso, a Carta Americana fora fortemente influenciada por ideais iluministas e separatistas.

De acordo com Marcos Wachowicz (2008, p. 72-73), “o processo constituinte americano foi o primeiro da história constitucional. Dispunha de escassos lineamentos teóricos -apenas Locke e Montesquieu- e sem qualquer outra experiência política prévia, ou qualquer dado empírico.”

Foi na Filadélfia que fora constituída a primeira Constituição escrita, em 1787, tendo em seu bojo a Forma Federativa, cujo objetivo era permitir a participação dos diversos estados -agora estados-membros- nas decisões políticas do país, enfim, erguer o novo Estado.

Neste sentido, afirma Zimmermann (2014, 245), “a Constituição dos Estados Unidos, suprema lei desta Nação, foi redigida de maio a setembro de 1787.”

Neste primeiro momento, observa-se o Federalismo Dual, tratado no tópico anterior, mais liberal, com esferas de poder bem definidas, onde nenhuma delas intervém sobre a outra.

Para Wilba Lúcia Maia Bernardes,

[...], podemos afirmar que há nesse período, nos Estados Unidos, provavelmente um razão também dos compromissos firmados na sua recente formação, uma briga clara para não se perder poder político, caracterizando uma rivalidade tanto por parte da União

como dos Estados-membros, que conduz à ideia de poderes não subordinados ou submetidos e que se reflete na base do federalismo dualista. Essa correlação de forças se adapta perfeitamente aos ideais do liberalismo que não interfere nas relações econômicas e sociais, deixando para o mercado a conta de sua própria regulação. (BERNARDES, 2010, p. 202)

Porém, essa forma dual perdeu sua força, principalmente pelo fato de defender uma política liberal e não intervencionista, que, com o advento da crise econômica de 1929 perdeu sua forma e sentido, descaracterizando-se, necessitando de novos direcionamentos. Inserido numa crise de proporções gigantescas, os Estados Unidos necessitou, por meio das políticas intervencionistas, de um direcionamento para se reerguer. Na gestão do presidente Roosevelt foi delineada a nova forma de federalismo, uma vez que estava comprovada a ineficácia do modelo dual e liberal, nascendo, então, o modelo cooperativo.

Para Wilba Lúcia Maia Bernardes,

[...] o federalismo dualista, de competências fixamente repartidas entre as entidades federais e previsto constitucionalmente como modo de garantir-lhes a autonomia e a “independência”, não alcançou plenamente sua meta, superado que foi pela preponderância do Executivo e pela centralização de poder em suas mãos.

[...]

Quando as circunstâncias mundiais, especialmente as norte-americanas, acorrem para a adoção de medidas intervencionistas como o *New Deal* (1932), fecha-se ainda mais o ciclo da mitigação dos poderes dos Estados-Membros. Fundamentando mudanças em termos constitucionais, como o bem-estar, o comércio e o devido processo, amplia-se a competência do governo federal, que passa a ser admitida pela Suprema Corte. (BERNARDES, 2010, p. 212-213)

Esse modelo cooperativo, também exposto no tópico anterior, estava mais voltado ao fornecimento de “auxílio”, por parte do poder central, para os estados-membros, na intenção de equilibrar todo o Estado, também visava intervir na economia, prevenindo que se repetissem os erros cometidos no modelo anterior.

Tais direcionamentos, foram construídos desde a elaboração da Carta dos Estados Unidos da América, percorridos pela forma federativa, modelo esse que viabilizou a introdução do Federalismo no Brasil, em 1891.

Em se tratando dos antecedentes históricos que desembocaram no golpe militar, que permitiu a elaboração da Carta de 1891, estes serão apresentados no tópico seguinte, possibilitando que se compreenda as forças motivadoras, revoltas sociais e interesses das elites na instauração da república influenciando a estrutura federativa.

3.8 SURGIMENTO E DESENVOLVIMENTO DA FORMA FEDERATIVA NO BRASIL

Na busca de contextualização, uma descrição breve dos antecedentes históricos do Brasil é necessário, para que a partir do quadro nacional se compreenda o que será exposto a seguir.

Mesmo antes da Independência nacional, quando o Brasil era apenas colônia de Portugal, segundo Cunha (2013, p. 80), “[...] com a finalidade de facilitar o processo de colonização, em 1534, ocorreu a divisão do território em *capitanias hereditárias*”.

Neste mesmo contexto, aduz Gadelha (2010), que essas capitanias apresentavam comportamento similar ao dos estados-membros, tendo em vista o fato de as capitanias serem regidas por donatários e, assim, sujeitando-as às vontades desses senhores, tendo nessas capitanias ações independentes das vontades da Coroa Portuguesa. Portanto, ainda de acordo com Gadelha (2010, p. 48), “[...] esses núcleos de ocupação gozavam de singular prestígio autônomo, a ponto de se considerar a consolidação da estrutura federal na República como mera formalização ou declaração daquela federação materialmente já existente [...]”.

Mesmo assimilando tais comportamentos “autônomos”, como será exposto em seguida, segundo Cunha (2013), o território brasileiro e a sociedade brasileira se desenvolveram, não mais se adequando às ordens portuguesas. O Brasil estava insatisfeito com sua situação de colônia e neste contexto, exigia sua definição, adequação à realidade brasileira, essas e outras

situações culminaram na Independência do Brasil. Segundo Rogério Sanches Cunha,

Mas, como vimos, o processo histórico é dinâmico, e a sociedade, então, acompanha este dinamismo (para o bem ou para o mal...). Assim, o Brasil evoluiu, e, com isso, mudaram, igualmente, os diplomas legais. As *Ordenações* tornaram-se deficitárias e obsoletas diante de um Brasil cada vez mais complexo e distante da realidade social, econômica e cultural da Corte. O direito português, com cultura europeia, dificilmente conseguiria disciplinar e organizar o Brasil, que ganhava corpo em seu continente tanto no cenário político como econômico.

Assim, devido à incongruência entre o Direito português e a realidade fática brasileira (bem como aos fatores econômicos, políticos e sociais), o Brasil rompe laços de dependência com a Corte e busca a sua própria identidade, seu próprio caminho. (CUNHA, 2013, p.80-81)

De acordo com Wachowicz (2008, p. 102), “o Processo Constituinte Histórico do constitucionalismo brasileiro tem o seu início oficial com a independência nacional e com os parâmetros políticos-institucionais de então.”

Após a Independência do Brasil, segundo entendimento de Cunha (2013), a necessidade de se ter leis próprias para o país se concretizou, sendo elaborada a primeira Constituição do Brasil, outorgada em 1824, sendo uma Constituição Imperial, cuja a Forma de Estado eleita fora a de Estado Unitário.

De acordo com Wachowicz,

Concorre também para a adoção monárquica e o distanciamento do presidencialismo, como também da forma de Estado ao invés da Federação, o aspecto premente na época, de que uma Constituição Brasileira, *a priori*, compatibilizasse a nova realidade de ex-colônia, reestruturando e propiciando o funcionamento das instituições existentes antes da independência, para que, com o fortalecimento institucional, fosse preservada a unidade territorial. (WACHOWICZ, 2008, p. 105)

Como exposto no capítulo inicial do estudo, com o desenvolvimento social e, conseqüentemente, com o desenvolvimento das relações sociais, o contexto no qual o Brasil estava inserido exigia mudanças para se adequar a essas novidades naturais do desenvolvimento da humanidade, sendo assim,

com o desenvolvimento da sociedade brasileira, a Carta Imperial não mais se adequava às necessidades sociais, exigindo, assim, mudanças.

Com o desenvolvimento da agricultura cafeeira, ascensão dos militares, revoltas sociais e decadência do Império, o país precisou de mudanças, visto que neste contexto social onde haviam interesses das elites dominantes e da classe militar, exigia a saída do período imperial e nascimento da República, com ideias democráticas e liberais, além de permitir maior autonomia (poder) para as províncias, permitindo que os interesses das oligarquias fossem atendidos.

Para Gadelha (2010, p. 47), o surgimento do Estado Federal brasileiro decorreu, em certa medida, de uma construção política da elite dominante à época.

Segundo Camargo,

Vários fatores contribuíram para isso, como o crescente poderio das instituições militares, o deslocamento do eixo econômico para o Rio-São Paulo, com a cultura do café e o começo da industrialização paulista, mas, principalmente, o problema da abolição da escravidão. É sintomático, por um lado, que o crescente aumento do poder econômico dos estados da região centro-sul, especificamente São Paulo, tivesse como decorrência lógica o desejo de possuir maior autonomia político-administrativa. (CAMARGO, 2010, p.184)

Neste contexto de revoltas sociais, como a Revolução Pernambucana, além dos motivos supracitados, o Brasil necessitava de novas direções, entretanto, grande parte da população encontrava-se alheia as tentativas de mudanças, não participando ativamente do processo de modificação pelo qual o país passaria a seguir, demonstrando aqui, que essa mudança ocorreu apenas em virtude da satisfação das vontades de determinados setores da elite, mesmo assim, não cabe desmerecer o real significado da Forma Federativa, que quando bem utilizada possibilita grandes avanços sociais. De acordo com Camargo (2010, p. 188), proclamada a República, em 15 de novembro de 1889, em ato que não contou com a menor participação popular [...]

Desta forma, com o apoio dos militares, que foi crucial para que os outros grupos interessados derrubassem o Império, fora implantado um golpe, afastando o rei português e instituindo, assim, a República.

Segundo Wachowicz,

Nos dois tipos históricos de processo constituinte no Brasil, a Constituinte da nacionalidade com a Independência e a Constituinte da reforma institucional com a República, partiram de um pressuposto de ausência de participação política no processo, ou este é quase nulo.

[...]

[...], vários fatores se somaram para fortalecer uma decisão de elite existente no aparelho estatal, tais como: a enfermidade do Imperador, ocasionando a questão sucessória; o aparecimento do Exército como órgão do Estado que, após a vitória na guerra do Paraguai, ganha aspirações políticas; a abolição da escravatura e a questão do postergamento da reforma agrária; as consequências das transformações da economia com a expansão da produção do café e o surgimento das primeiras indústrias; a influência positivista de Augusto Comte; o fato de o Brasil se a única monarquia no continente americano dentre outros. (WACHOWICZ, 2008, p. 113)

Com esse breve relato histórico, que antecede o surgimento da primeira Carta Republicana em terras brasileiras, fundando as bases de organização do Estado, possível se faz compreender as motivações da realidade nacional que se catalisa no próximo capítulo, com a definição da estrutura federativa brasileira.

4 ANÁLISE DA PRIMEIRA CONSTITUIÇÃO REPUBLICANA E DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Neste momento, é iniciado o estudo principal do trabalho, que irá reunir todos os conhecimentos até aqui expostos, permitindo que se compreenda a estrutura normativa dessas duas Cartas brasileiras, no tocante à Forma Federativa e suas diferentes nuances apresentadas em seus contextos sociais.

Embora essas duas Constituições tenham se apresentado no mesmo território, as influências que sofreram, o contexto social, os interesses que motivaram sua criação são diferentes, e é interessante observar a importância de se guardar obediência à uma Carta Máxima, impedindo que se violem os assuntos nela inseridos.

O último capítulo é aberto e nele serão tratadas questões pertinentes à Forma Federativa, trazendo, também, um pouco sobre as sociedades que estavam sob a égide das Cartas, permitindo que se visualize o que é mais adequado à sociedade brasileira e às suas necessidades.

4.1 CAUSAS MOTIVADORAS DAS COSTITUIÇÕES DE 1891 E 1988

Sempre que se decide elaborar nova Constituição para o Estado deve-se ter em mente que existe algum tipo de incongruência com as questões que se apresentam no seio de determinada sociedade e o teor do texto adotado por ela.

Isso decorre quando a Carta se torna obsoleta, tendo em vista o fato de que a sociedade evolui e com ela há a necessidade do “Direito” evoluir também; pode ocorrer após revoluções internas, sendo a constituição de uma nova Lei Máxima, o meio adequado de findar os conflitos nacionais, enfim, existe sempre um motivo que determina a derrocada de um ciclo constitucional e início de um novo ciclo, com a nova redação Constitucional.

Em terras brasileiras tal situação não ocorreu de maneira diferente, pois da simples análise dos motivos que impulsionaram o Constituinte Originário a elaborar nova Constituição, já se percebe que em determinado momento da sociedade, aquele ordenamento jurídico existente já não se adequava mais às questões que se faziam presentes.

Conforme exposto brevemente no capítulo 2, a Carta Imperial (1824) não mais conciliava os anseios de determinados setores sociais com os seus preceitos, exigindo, assim, mudanças radicais.

Em concordância com o pensamento de Wachowicz (2008), Camargo (2010) e outros autores, os principais grupos interessados na implantação de uma ordem mais liberal, que permitisse a concessão de poder aos entes menores do Estado eram as oligarquias, que possuíam poderio político e econômico na época (em decorrência do auge da produção cafeeira), e, também os militares, que ansiavam maior poder de influência nas decisões estatais. A população, em mínima parcela, participava dos movimentos em prol da democracia.

Em síntese, o desejo de adotar no Brasil o Presidencialismo, a Federação e a “Democracia” era, em verdade, o desejo de obter maior poder sobre determinadas questões, principalmente no plano político (representantes eleitos segundo vontade dos coronéis) e econômico (concedendo maior autonomia aos estados seria possível um maior poder concentrado nas mãos das elites locais).

Para Bonavides apud Corralo,

Entretanto, esse mesmo credo que motivou embates homéricos, mostrou a sua manipulada faceta pela distorção operada pelas oligarquias regionais, que corromperam o nascente regime federalista após a instauração da República, com a conseqüente fragilização e impotência da União. A autonomia dos Estados fora substituída pela autonomia das

oligarquias, que impunham um regime centralizador nos seus territórios muito superior ao do Império. (BONAVIDES, 1996, apud CORRALO, 2014, p. 153)

Segundo Zimmermann,

Conquanto demolidor do antigo sistema unitário-centralizador, que sufocava a liberdade das províncias mais remotas de nosso País-continente, a República fulgurou como legítimo sonho autonomista. Ela foi, portanto, a depositária de todas as esperanças de transformação das unidades provinciais em autênticos Estados-membros comungados pelo laço perpétuo e indissolúvel de uma nova e mais almejada Federação do Brasil. (ZIMMERMANN, 2014, p. 301)

Assim sendo, com esses precedentes e também influenciados pelos fatores já citados no último tópico do capítulo anterior é que se abre espaço para o nascimento da “República”.

Segundo Wachowicz (2008, p. 114), “a grande maioria dos autores admite a influência da experiência norte-americana na formação da Federação Brasileira”.

Ainda seguindo o entendimento de Wachowicz (2008), embora a Carta brasileira (1891) tenha sofrido forte influência da Carta dos Estados Unidos, o mecanismo de formação da Federação, aqui, ocorreu de maneira diversa a de lá, pois formou-se a partir de um processo de descentralização, tendo em vista que antes havia um Estado Unitário e com a República, esse poder fora repartido com as esferas menores.

Provando, mais uma vez, a partir do exposto acima, que as experiências federalistas devem ser analisadas segundo a história e trajetória de cada Estado em particular.

Neste momento, passa-se a delinear brevemente sobre o Constituinte Originário, responsável pela elaboração da Primeira Carta Republicana.

Segundo Zimmermann,

Convocada a Assembleia Constituinte para o dia 15 de novembro de 1890, através do Decreto nº 78-B, 21 de dezembro de 1889, o Governo Provisório comprometia-se à constitucionalização dos anseios federativos que notadamente fizeram abalar as estruturas do Império. Ainda anteriormente à convocação da constituinte republicana, este mesmo Governo Provisório nomeou, através do Decreto nº 29, promulgado na data do 19º do Manifesto Republicano de Itu, uma comissão de

cinco membros para elaborar um anteprojeto a fim de servir de base aos debates da Assembléia Constitucional.

Recebendo finalmente o projeto da *comissão dos cinco*, o Governo Provisório decidiu que Rui Barbosa deveria retocá-lo, antes que fosse em decreto publicado, para a apreciação da Assembleia Constituinte. Daí surgir o Decreto nº 510, de 22 de junho de 1890, aletrado em alguns poucos aspectos pelo Decreto 914-A, de 23 de outubro de 1890.

No dia 15 de novembro de 1890 começaram as sessões da Assembleia, assim propositadamente instalada na data do primeiro aniversário da República. Logo mais, em sessão especial de 22 de novembro, procedeu-se à escolha de uma comissão de 21 deputados e senadores, um de cada Estado e um do Distrito Federal, a fim de eles emitirem Parecer sobre o referido Projeto do Governo Provisório. O parecer desta comissão foi apresentado em 10 de dezembro e os debates acerca da Constituição duraram até 23 de fevereiro de 1891, sendo no dia seguinte promulgada a Constituição Federal. (ZIMMERMANN, 2014, p. 302)

Na visão de Devechi,

Proclamada a República do dia 15.11.1889, instalou-se o governo provisório sob a presidência do Marechal Deodoro da Fonseca.

No dia 03.12.1889 o Marechal Deodoro nomeou uma comissão de cinco membros para elaborar o projeto da primeira Constituição republicana do Brasil. Esse projeto foi entregue ao governo no dia 30.05.1890, sendo revisado e acabado, com pequenas alterações, pelo Ministro Rui Barbosa. Pelo Decreto 529 o projeto foi publicado em 22.06.1890. O Congresso Constituinte, instalado sob a presidência de Prudente de Moraes, recebeu o projeto para apreciação no dia 15.11.1890. Em 24.02.1891 foi promulgada a primeira Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.

[...]

- Classificação: escrita, rígida, codificada, promulgada, dogmática, sintética. (DEVECHI, 2012, p. 410)

Como exposto, a Constituição de 1891 fora promulgada, fortemente influenciada pela Constituição dos Estados Unidos e seus ideais, adotou a Forma Federativa, era Sintética, no tocante a sua extensão, e trouxe o Federalismo Dual como eleito para seus anseios.

Na visão de Zimmermann,

A Constituição de 1891, liberal e sintética, possui 91 artigos e 8 disposições transitórias. Confirmou o federalismo dual, consagrou a tripartição dos poderes nos moldes de Montesquieu, introduziu uma forma presidencial de governo, desconheceu privilégios, separou o Estado da Igreja, garantiu o

direito de propriedade e muitos outros direitos e garantias fundamentais. Dentre eles, o direito à isonomia, ao *habeas corpus*, à livre manifestação de pensamento, à liberdade de associação, à inviolabilidade do domicílio e à instituição do Tribunal do Júri.

O notável espírito liberal predominante no texto de 1891 procurou então garantir o federalismo e a democracia sob dupla repartição horizontal, recebendo a divisão clássica dos poderes a ênfase especial naquilo que pretendia assegurar a independência dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, não mais subordinados a qualquer espécie de “quarto poder”. Bipartição no nível vertical, visando a impedir que o Governo Federal realizasse incursões arbitrárias nas unidades federativas estaduais. Porque, além de dispor sobre as consideráveis competências dos Estados-membros, o art. 6º estabelecia os limites da intervenção federal: para repelir invasão estrangeira ou de um Estado em outro; para manter a forma republicana e federativa; para restabelecer a ordem e a tranquilidade nos Estados, à requisição dos respectivos governos; para assegurar a execução de leis e sentenças federais. (ZIMMERMANN, 2014, p. 302-303)

Mas, como exposto anteriormente, mesmo tanta novidade não surtiu os efeitos esperados, não pelo menos como se imaginava, tendo sido idealizado, inclusive, emendas à Carta Republicana, mas estas seriam em vão, tendo em vista o descontentamento populacional, o conflito entre as oligarquias e entre as oligarquias e os militares, desembocando na “Revolução de 1930”, que não é objeto do presente estudo. Novamente, houveram revoltas no interior do Estado, delineando um novo caminho a ser perseguido, sendo necessário a elaboração de uma nova Carta. Dessa mesma forma, entende Zimmermann,

Todavia, é deveras desalentador que a qualidade técnico-jurídica da primeira Constituição Republicana tenha sucumbido ao que nós apenas chamaríamos de *fatores reais de poder*, de uma sociedade contaminada pelo espírito oligárquico e clientelista permanentes desde os idos remotos de um triste passado colonial. [...]

Esta constituição, paralela, cultural e informal, por sua própria vontade e inteiramente alheia às formalidades da Carta de 1891, dispôs-se prontamente a positivizar o domínio das regiões mais fortes, os abusos das oligarquias, o aumento das desigualdades sociais, a manipulação dos sufrágios abertos, a dificuldade das autonomias municipais e, enfim, a completa degeneração do ideal federativo e democrático. [...]

Os militares, por sinal diretamente responsáveis pelo golpe de 1889 que pôs fim ao Império, não eram nada liberais e tampouco federalistas. [...]

Não foi o excesso de descentralização política a causa maior da crise que derrubaria a República Velha. Causa maior, por exemplo, esteve no afastamento popular dos centros decisórios de poder, até porque a maioria do povo estava nas áreas rurais submetidas ao domínio dos coronéis. A pífia participação política, aliada à completa ausência da consciência de cidadania, acarretou no descrédito à República [...]. (ZIMMERMANN, 2014, p. 303-304-307)

Para Camargo (2010, p. 190), “[...] verifica-se, ainda, que o modelo norte-americano, acolhido pela nascente ordem constitucional, não atendeu às necessidades brasileiras, pois deixou de observar aspectos históricos e peculiaridades da mais alta relevância”.

Para Bonavides apud Corralo (2014), Rui Barbosa, revisor do projeto constitucional, entendia que seriam necessárias emendas ao texto da Carta, pois como exposto, a mesma não se adequou às demandas da época, contudo, essas tentativas foram frustradas. Nas suas palavras,

[...] Rui Barbosa tornou-se um fervoroso defensor do revisionismo da Constituição de 1891, influenciado pelos nascentes direitos sociais, convicto de que não é possível transplantar integralmente instituições de um país para outro. (BONAVIDES, 1996, apud CORRALO, 2014, p. 153)

Dessa maneira, observa-se que a Carta de 1891, embora vislumbrasse o nascer de uma nova ordem social, não se adequou ao contexto social que estava sob sua proteção, sendo violada inúmeras vezes por determinados grupos, perdendo sua essência, desintegrando-se, exigindo o nascimento de nova Constituição para consertar os problemas ocasionados, não pela Carta em si, mas pelas atitudes de alguns setores sociais que a utilizavam para cometer todos os tipos de violações possíveis.

Após diversos períodos onde se alternaram “a liberdade e a repressão”, a necessidade de se reinventar socialmente se fez presente, além disso, segundo Wachowicz (2008), a população exigia seu direito de escolha, de voz; na visão de Baggio (2011), a elite ansiava pelo seu “retorno ao poder”, após ser reprimida pela Ditadura Militar; novamente para Wachowicz (2008), o Estado, como um todo, desejava uma maior abertura econômica e política, além do retorno da “Democracia”, devendo nascer, aqui, uma nova Carta,

capaz de conciliar todas essas vontades. Nasceu, assim, a Constituição de 1988, vigente até os dias atuais.

No momento de sua elaboração e na visão de Uadi Lammêgo Bulos,

Convocada pela Emenda Constitucional n.º 26, de 27 de novembro de 1985, a Assembleia Nacional Constituinte Incumbiu-se de elaborar a sétima Constituição brasileira. [...] Se o modo convocatório deixou a desejar, se os vícios do sistema representativo da época foram flagrantes, por certo que a ampla participação popular no processo constituinte concretizou aquela ideia de *nação*, brilhantemente preconizada por Sieyés.

Deveras, durante a Assembleia Nacional Constituinte, a participação popular foi intensa. [...]

Com efeito, foi numa quarta-feira, às 16 horas, de 5 de outubro de 1988, que foi promulgada a Constituição atual. [...]

Num esforço extraordinário, a grande meta era implantar um Estado Democrático, após vinte e cinco anos de regime militar e quase doze de abertura lenta e gradual. [...]

O clima de apoteose cívica, marcada pelo torvelinho de interesses de variadíssima gama, resultou num projeto inicial de 551 artigos, apresentando pelo relator da Comissão de Sistematização, Deputado Bernardo Cabral. [...]

No final dos trabalhos constituintes, a estrutura formal da Constituição de 1988 diferia dos textos progressos: 245 artigos no corpo permanente, e 73 na parte transitória de normas, distribuídos em nove títulos distintos, disfarçados em numeração romana por itens. Somando tudo, tínhamos 318 artigos, 946 incisos, 596 parágrafos e 203 alíneas. Cerca de 200 dispositivos dependiam de leis futuras, complementares e ordinárias. [...]

Com o correr do tempo, a Carta de Outubro vem sendo submetida a diversas mudanças formais em seu texto originário. Nunca uma Constituição brasileira foi tão modificada como a Constituição de 1988. (BULOS, 2012, p.126-128)

Para Antonio Devechi,

Em 15.03.1985 foi empossado no cargo de presidente o vice José Sarney, pelo fato de Tancredo Neves, eleito no Colégio Eleitoral, não poder assumir a presidência por motivo de grave estado de saúde, vindo a falecer em 21 de abril do mesmo ano. As eleições de 1986 para deputado federal e senador foram realizadas com o propósito de eleger parlamentares que formariam uma Assembleia Nacional Constituinte.

Dessa forma, em 01.02.1987, foi instalada a referida Assembleia, composta por 559 congressistas, e presidida pelo deputado Ulysses Guimarães do PMDB. Os trabalhos foram concluídos em setembro de 1988, e finalmente promulgada em 5 de outubro do mesmo ano.

[...]

- Classificação: formal, escrita, promulgada, rígida, analítica e dogmática. (DEVECHI, 2012, p. 417)

A Carta atual também fora promulgada, possuindo a necessidade, conforme disposto por Wachowicz (2008), de se efetivar uma ordem democrática, distanciando-se do antigo regime opressor que se originou com o regime militar. Adotou a Forma Federativa, é Analítica, ou extensa em seu conteúdo, e trouxe o Federalismo Cooperativo como meio de atingir avanços e equilíbrio.

Embora, a priori, pareçam ruins tantas mudanças ao texto constitucional, como descrito por Lammêgo, há também um outro espectro de visão, mais positivo, pois as mudanças decorreram em consequência às necessidades de adequação social, também como forma de se resguardar a segurança e a inviolabilidade da Constituição. Dessa forma, acompanhando o desenvolvimento social, a Carta também se adequará às novas necessidades e desafios que se apresentarem.

Para Camargo,

Ainda que o federalismo brasileiro atual esteja longe de atender às expectativas dos diversos entes federativos, sem dúvida consequência, em grande parte, da herança histórica, percebe-se que há mecanismos que possibilitam uma atuação mais coordenada dos membros da Federação. (CAMARGO, 2010, p. 212)

Zimmernann, elenca as inovações trazidas pela Carta vigente,

[...] a Carta de 88 manteve altamente normativizada e centralizada a organização do sistema federativo brasileiro. [...] Ainda assim, [...] não se desmerecem algumas destacáveis virtudes da Constituição de 1988. [...]

Neste caso, nós deveríamos advertir que a Constituição vigente apresenta inegáveis avanços no reconhecimento dos direitos e garantias individuais e coletivos. Jamais, em tempo algum, uma Constituição brasileira procurou garantir tal número de direitos. E, por isso, haverá de se reconhecer que a sociedade obteve grandes conquistas com a sua nova Carta. Referendo e plebiscito populares, *habeas data*, mandado de injunção, mandado de segurança coletivo, ampliação dos agentes propositores de ação direta de inconstitucionalidade...; enfim, toda uma gama de conquistas sociais, que fizeram o então presidente da Assembléia Nacional Constituinte, o Deputado Ulysses Guimarães, denominar a nova Carta Magna de Constituição Cidadã. (ZIMMERMANN, 2014, p. 331)

Entendendo da mesma forma, Baggio aborda algumas das inúmeras inovações e melhorias trazidas pela presente Constituição, sendo estas:

No tocante às questões do sistema federativo, a CF/88 também avançou. Encontramos nelas consagradas tendências inovadoras para um sistema federalista, que vão muito além de sua estrutura clássica, como a autonomia dada aos Municípios. Esta é uma peculiaridade do sistema brasileiro, já que não há na história do federalismo mundial registros anteriores de tal natureza. Foram contempladas, também, questões que já vinham sendo discutidas e desenvolvidas antes do golpe militar de 64, como, por exemplo, a retomada do desenvolvimento das regiões pouco desenvolvidas no país. Dentre outras coisas, a atual Constituição brasileira redefiniu os papéis desempenhados pelos entes federados, distribuindo e descentralizando questões de ordem pública, administrativa e, principalmente, financeira, que ficaram centralizadas durante o regime militar. Foram instituídas, também, possibilidades de desenvolvimento de um modelo cooperativo de federação. (BAGGIO, 2011, p. 109 e 110)

É perceptível aqui que as Cartas foram elaboradas em diferentes contextos sociais, motivadas por desejos diversos. A presente Constituição tenta se adequar aos objetivos que ela mesma propõe, procura também conciliar os desejos sociais com seu texto, evitando que hajam violações e permitindo que ela se perpetue por mais tempo, possibilitando que se utilize dos mecanismos por ela dispostos para se adequar às mudanças sociais. Bem diferente, inclusive, do que ocorreu com a Primeira Carta Republicana. No próximo ponto serão apresentados os artigos contidos em ambas as Constituições, relacionados ao tema do presente trabalho.

4.2 COMPARAÇÃO ENTRE OS ARTIGOS RELACIONADOS AO TEMA

Caberá neste tópico apresentar, sem conceituação profunda sobre o teor de cada um, os artigos que se fizeram presentes nas Constituições de 1891 e 1988, relacionados a Forma Federativa. O objetivo é apresentar o que cada Carta vislumbrou e delineou para sua sociedade.

Inicialmente, serão tratados os artigos inseridos na primeira Constituição Republicana, não só por se tratar de ordem crescente, mas principalmente pelo fato de ter sido a Carta pioneira a tratar do assunto tema em terras brasileiras.

Em seu teor sintético, pois como dito alhures, a primeira Constituição Republicana era sucinta e, por isso, haviam apenas 91 artigos, os artigos que abordavam elementos relacionados a Federação e seu desenvolvimento dentro do Estado brasileiro são os artigos: **1º**- abordara a proibição ao direito de secessão, que, como exposto nos tópicos do capítulo 2, é um elemento natural ao Estado que adota a Forma Federativa, proibindo que seus entes menores se separem; **2º**- Designou nova nomenclatura para as antigas Províncias, que existiram durante o período Imperial. Com a nova Carta, as mesmas receberam novo nome, também explicado no tópico do capítulo anterior sobre as Características do Estado Federado. Passaram, então, a serem conhecidas como Estados. Além disso, passou-se a designar “_Distrito Federal” a sede da capital da Federal; **4º**- Previu a possibilidade de os Estados-membros incorporarem, subdividirem-se ou mesmo desmembrarem-se, na intenção de formar mais Estados-membros. Lembrando que aqui há esse direito pois os entes não se desvinculam do Estado soberano, apenas se reorganizam. Sendo mais uma previsão constitucional condizente com o pacto federativo; **5º**- Designou a cada Estado-membro o poder de se auto organizarem, condicionados à suas próprias capacidades financeiras e necessidades, devendo a União prestar auxílio aos Estados que dela necessitarem; **6º**- Artigo bastante polêmico, pois tratava do poder de intervenção da esfera Federal nos Estados-membros, infelizmente fora utilizado de forma inadequada ao seu conceito originário; **7º, 9º (63º ao 67º), 68º**- Estes artigos tratavam das competências direcionadas aos entes federados. O artigo 7º elencava a competência exclusiva designada à União, o artigo 9º as competências exclusivas dos Estados-membros, sendo os artigos 63º ao 67º formação de um Título reservado apenas aos Estados e seus encargos, e o artigo 68º, e apenas esse artigo, fora reservado aos Municípios, resguardando sua autonomia; **10º, 11º, 12º, 13º**- Tratavam da possibilidade ou proibição, de ambos os entes – União e Estados-membros- legislarem sobre determinadas matérias; Por fim, os artigos **15º (16º ao 62º)**- Que determinavam a separação dos poderes,

discorrendo sobre cada um deles entre os artigos 16º ao 62º, respeitando, mais uma vez, os primados federativos, que preveem a “_Separação dos Poderes” como meio de evitar arbitrariedades cometidas pelo Estado.

Em se tratando da Constituição de 1988, a definição dos artigos relacionados é bem mais extensa, pois como visto anteriormente, é uma Carta analítica, que conta com 250 artigos no seu corpo material, com nove capítulos, mais os 100 artigos que compõe o ADCT (Atos das Disposições Constitucionais Transitórias), e que buscou abordar um número máximo de assuntos numa tentativa de resguardá-los de violações. São os seguintes artigos: **1º**- Assim como a Carta da República Velha, trouxe a Constituição de 1988, logo no primeiro artigo, a definição de Estado Federado e a vedação ao direito de secessão, além de reforçar se tratar de um Estado Republicano e Democrático; **2º**- Define, logo no início, a “_Separação dos Poderes”, que será mais detalhadamente trabalhada entre os artigos 44º ao 126º; **18º e 19º**- Aborda a responsabilidade dos entes federados, que em trabalho conjunto, deverão organizar, em âmbito político e administrativo, a República Federativa do Brasil. O artigo 18, §§ 3º e 4º prevê a possibilidade de os Estados se reorganizarem, mas sempre observando os preceitos expostos nestes parágrafos, este artigo, segundo Moraes (2012), complementa o disposto no artigo 1º desta mesma Carta; **21º e 22º**- Define a competência da União; **23º e 24º**- Elenca as competências comuns e concorrentes dos entes federados, sendo que no artigo 24, os Municípios não foram inseridos; **25º ao 28º**- Prevê a organização dos Estados-membros, define sua competência remanescente, define seus bens e organiza a forma de eleição e subsídio de seus representantes; **29º ao 30º**- Aborda as questões dos Municípios, pois nesta Carta os Municípios integram o rol dos entes federados, merecendo um Capítulo próprio (Capítulo IV). Além de discorrer sobre a organização desses entes, bem como a definição da eleição e subsídio de seus representantes, no artigo 30, elenca seu rol de competência, demonstrando a importância dada aos Municípios; **32º**- Trabalha os aspectos do Distrito Federal, o mesmo tratamento dado aos Estados e aos Municípios nas questões de organização, definição de competência e definição dos representantes, levando em consideração seus aspectos particulares; **34º e 35º, 36º**-Prevê a possibilidade de intervenção federal nos Estados, mas também possibilita a intervenção dos

Estados nos Municípios e da União nos Municípios localizados em Territórios. O artigo 36 define as condições e os meios pelo qual a intervenção ocorrerá; **43º**- Artigo interessante pois prevê a concessão de auxílio, por parte da União às regiões que se encontrarem com dificuldades de desenvolvimento, esse artigo também reforça o fato de que os entes prestarão auxílios para promover um desenvolvimento mais equitativo; **145º ao 162º, sendo 150º ao 152º**- Aborda, talvez o tema de maior discussão em se tratando da Forma Federativa, que é a repartição tributária, sendo que os artigos 150 ao 152 estipulam as limitações à esse “poder de tributar” emanado pela Constituição; **192º**- Por fim, aborda, de forma sucinta, que o objetivo do Sistema Financeiro Nacional é o desenvolvimento nacional, mas dispõe que lei complementar trabalhará melhor o assunto, mais uma vez, a Constituição prevê mecanismo que permitam o desenvolvimento equilibrado e saudável de todo o Estado.

Pode ser observado que ambas as Cartas trouxeram inúmeros artigos que discorriam sobre a Forma Federativa, ou mesmo traziam assuntos relacionados com esse tema. Mas pode ser observado também que, distante das críticas e problemáticas, a presente Carta de 88 tem como essência a efetivação dos primados federativos, ela traz mecanismos que possibilitam sua adequação às inovações sociais, desta forma é possível evitar violações ao texto da Carta Máxima e possibilita que a mesma se mantenha em vigor por mais tempo, pois não se tornará obsoleta facilmente.

4.3 A RELAÇÃO DOS ENTES FEDERADOS COM A DEFINIÇÃO GERAL DE COMPETÊNCIAS DISTRIBUÍDAS PELAS CARTAS, E OS REFLEXOS NO CENÁRIO NACIONAL SOB A VIGÊNCIA DAS CONSTITUIÇÕES

Com todo o exposto anteriormente e, já possuindo base necessária para compreender os mecanismos federativos essenciais, inseridos numa constituição, passa-se a discorrer sobre o modo como foram definidos os entes federados e suas respectivas competências, bem como serão expostos o modo como esses entes se comportaram na prática, na intenção de demonstrar os avanços e/ou recuos observados em comparação com as duas Constituições.

Inicialmente, serão trabalhadas essas questões no âmbito da Primeira Constituição Republicana, será exposto, de maneira global, o “_quantum” de competências definidas para cada ente federado, de acordo com o previsto na Constituição. Em seguida, serão expostos os resultados dessa definição constitucional na sociedade, demonstrando o que efetivamente ocorreu na época. O mesmo ocorrerá na apresentação das questões federativas constantes na Constituição de 1988.

A redação constitucional, promulgada em 1891, procurou efetivar o princípio federativo, inspirado na Carta dos Estados Unidos e seu Federalismo Dual, subdividindo as atribuições entre as suas regiões federadas, permitindo o exercício da autonomia e autogoverno das regiões.

Para Faoro apud Olímpio J. de Arroxelas Galvão (1999), a implantação da Federação brasileira ocorreu da necessidade das províncias mais desenvolvidas de deter maior poder -autonomia- para realizarem seus interesses. Nas suas palavras,

Nas últimas décadas do século XIX, praticamente todas as províncias do Brasil desejavam o fim da Monarquia e o estabelecimento de um governo republicano baseado na instituição do federalismo. Segundo Faoro (1975), as províncias do Sul (aquelas ao sul do Rio de Janeiro) queriam o regime federalista porque eram ricas e fortes, e porque aspiravam por mais autonomia e liberdade de manobra, alegadamente negadas pelo governo monárquico. As províncias do Norte, por sua vez, igualmente queriam o federalismo, porque eram pobres e fracas, e porque atribuíam a sua pobreza e a fragilidade de suas economias ao abandono a que tinham sido submetidas durante a Monarquia, que as havia privado de recursos em favor do engrandecimento do Sul (Faoro, op. cit., v. II, p. 466). (FAORO, 1975, apud GALVÃO, 1999, p. 49-50)

Entretanto, como é sabido, a grande parcela das competências foi dividida entre a União e os Estados-membros. Mesmo assim, a União preservou consigo a maior fatia das competências, reservando pouco, ou quase nada aos Municípios. Para Galvão (1999), os Estados exerceram um grande papel naquela época, pois, em decorrência do Federalismo Dual e do desenvolvimento político e econômico que possuíam, aumentava, também, seu papel e influência sobre as diversas decisões nacionais, beneficiando apenas

essas regiões mais fortes, mantendo a pobreza nas demais áreas. Segundo Galvão,

Pesquisadores estrangeiros e brasileiros que realizaram detalhados estudos sobre a natureza do federalismo brasileiro, como Love (1971 e 1980), Wirth (1977), Levine (1978), Faoro (1975), Cammack (1982) e Roett (1984), no Brasil da Primeira República, a região, e não a federação, é que era politicamente relevante, e que o país evoluiu como uma federação de parceiros economicamente desiguais, comandada pelos estados mais fortes. (GALVÃO, 1999, p. 50)

Em se tratando do descaso para com os Municípios na Carta de 1891, Zimmermann (2014, p. 306) afirma que, “frequentemente distanciadas das capitais estaduais, empobrecidas e dominadas pela truculência dos coronéis, os Municípios foram totalmente esquecidos pelo sistema político da Primeira República”. Ainda para Zimmermann,

É certo, porém, que acaso nós houvéssemos estabelecido ainda em 1891 a autonomia municipal e o voto secreto, as oligarquias locais também se beneficiariam primeiramente destas conquistas. Contudo, é fato que para estas mesmas a instituição de um mero *estadualismo* foi extremamente cômodo e vantajoso; porque *manteve em inércia e sob controle a participação política das comunidades locais*, permitindo-lhes o livre exercício do domínio despótico dos caudilhos e coronéis. (ZIMMERMANN, 2014, p. 308)

Em decorrência do mau uso das atribuições dispostas pela Constituição de 1891, que estabeleceu de maneira estanque as competências entre União e Estados-membros, inúmeros abusos foram cometidos por determinados grupos que se encontravam em destaque na época. O Federalismo Dual não se adequou ao seu Estado criador (Estados Unidos), óbvio que não se enquadraria ao contexto brasileiro, principalmente pelo fato de não haver aqui o equilíbrio e o adequado gerenciamento dos poderes concedidos aos entes, o que viabilizou a desordem e uma maior concentração de poder das mãos das elites regionais, que se consideravam “soberanas”. Segundo, Olímpio J. de Arroxelas Galvão,

Em suma, parece ser legítimo concluir que a introdução do federalismo no Brasil fortaleceu ainda mais o poder econômico e político dos estados mais ricos, fazendo-os mais

independentes do governo central, enquanto tornava os mais pobres extremamente dependentes deste, através de transferências orçamentárias e da realização de obras federais nesses estados. Por outro lado, ao passar quase totalmente para os estados economicamente mais fortes o controle das principais políticas nacionais, o federalismo brasileiro da Primeira República criou um ambiente político adequado para o fenômeno que veio a se tornar predominante na Federação: a quase total identificação dos interesses das áreas de maior crescimento com os verdadeiros interesses nacionais — os demais passando a ser considerados como interesses puramente de ordem regional. Em síntese, o federalismo brasileiro — como será visto adiante — evoluiu de tal maneira que, em muitos casos, as demandas estaduais ou regionais de mais recursos ou de um melhor tratamento do governo central eram consideradas opostas aos interesses nacionais (em verdade aos da região líder do país) e até mesmo tachadas de “impatrióticas”. (GALVÃO, 1999, p. 52-53)

Resumindo esse quadro, além de outras questões problemáticas que se fizeram presentes no país naquela época, mas que não guardam relação com o tema, todas essas violações contribuíram diretamente para a desintegração do texto constitucional de 1891, que culminou na já citada “Revolução de 1930” e posteriores Constituições.

Com o advento da redação constitucional de 1988, a intenção era possibilitar o efetivo exercício autônomo dos entes federados. Segundo Zimmermann (2014), as competências foram definidas detalhadamente pela Carta e aquilo que exigisse modificações, em decorrência das necessidades regionais e, também das modificações sociais, a Carta estipulou a elaboração de leis e possibilidade de Emendas para trabalhá-las.

Mesmo com toda essa preocupação, boa parte das competências ficaram nas mãos da União, mas também não deixou no vazio os Estados e os Municípios. Estes, possuem competências comuns e concorrentes, além das que foram especialmente resguardadas para eles. Os Municípios receberam um Capítulo próprio, maior destaque e maiores encargos, pelo menos se comparados com a Carta da República Velha. Para Zimmermann (2014, p. 331), “por outro lado, a Carta de 88 manteve altamente normatizada e centralizada a organização do sistema federativo brasileiro”.

Embora existam várias críticas relacionadas à distribuição de competências, repartição das receitas tributárias, possível ineficácia do modelo Federativo -não caberia aqui discorrer sobre cada uma delas-, o que interessa

nesse tópico é demonstrar que, mesmo com algumas deficiências, o modelo atual possui inúmeros avanços (não pelos motivos óbvios, como o fato de a presente Carta ter sido elaborada levando em consideração os erros e acertos das Constituições anteriores, mas pelo fato de tentar efetivar o que ela considera como adequado), devendo ser exaltados, como: a preocupação da Constituição para com os Municípios; Melhor definição das Competência para seus entes; Maior autonomia dos entes; Possibilidade dos Municípios de legislarem sobre suas questões locais com maior liberdade, inclusive, segundo Antonio Moreira Maués (2012), elaborando “Planos Diretores” para promover o desenvolvimento dessas regiões; Maior possibilidade de auxílio financeiro entre os entes, promovendo, assim o desenvolvimento mais equilibrado da nação, etc.

Na visão de Zimmermann,

Ainda assim, todas as falhas mencionadas não desmerecem algumas destacáveis virtudes da Constituição de 1988. Porque é apenas naqueles graves equívocos que ela seria passível de receber as emendas constitucionais necessárias, e a fim de torná-la ainda mais atenta aos verdadeiros anseios progressistas da sociedade brasileira. (ZIMMERMANN, 2014, p. 331)

Ambas as Constituições tentaram promover em seus textos um caminho a ser perseguido em favor do desenvolvimento nacional. Mesmo tendo se baseado em uma Constituição que não se enquadraria às necessidades brasileiras, a Carta de 1891 possuía grande potencial de reorganizar o Estado brasileiro e suas diferenças regionais, contudo, mesmo que fosse elaborada observando as deficiências nacionais muito provavelmente não se manteria por muito tempo, pois as elites que comandavam o Brasil pouco se importavam com as problemáticas da época, querendo uma Carta Republicana e Federativa apenas como arma para defender seus anseios.

Anos se passaram e a Constituição vigente procurou afastar os erros cometidos no passado, definiu mecanismos para promover sua adequação à

realidade social e se perpetuar por mais tempo, não se tornando obsoleta facilmente neste assunto, pois como se é sabido, todo Estado possui problemas em diversos setores e problemas sempre existirão, mas caberá ao legislador e operador das leis adequar a Carta aos conflitos que à ela se apresentem.

5 CONCLUSÃO

A Federação brasileira possui um vasto campo para estudo, pois dela decorrem importantíssimas características, responsáveis pela construção do país, como a definição das competências, repartição das receitas tributárias, definição da autonomia para as regiões federadas, defesa da Constituição e de sua Supremacia.

Esta Forma de Estado passou por inúmeros momentos históricos, onde era exaltada ou suprimida, mas, mesmo assim se perpetuou no ordenamento jurídico brasileiro desde sua chegada oficial ao Brasil, com o nascimento da Constituição de 1891. Nesta Carta, a Federação fora utilizada de forma abusiva, para resguardar os interesses de alguns Estados e de alguns grupos, que desejavam permanecer no poder. A perda da vigência desta Constituição ocorreu por consequência à essas várias violações, o que ocasionou a criação das demais Cartas que exerceram influência sobre o cenário nacional.

A Constituição de 1988, que também possui algumas influências da Carta americana, principalmente no que tange à Separação dos Poderes, fora elaborada em decorrência da necessidade de findar o período repressor que a antecedia, permitir o renascimento de uma ordem democrática, onde a participação popular, desenvolvimento nacional e outras melhorias se fizessem presentes no Brasil. Mesmo debaixo de severas críticas, a Federação brasileira possui inúmeros avanços estruturais e conceituais, e a profunda análise desses requisitos direciona ao entendimento de que os problemas presentes no Brasil não decorrem somente da definição deficitária das competências, má organização das receitas, divisão desigual das regiões brasileiras, ou mesmo de seu passado histórico, resquícios dos períodos repressores.

A conclusão que se chega, após a conclusão deste estudo e leitura sobre as temáticas que envolvem a Federação Brasileira, é que os problemas estruturais no Brasil vão muito além dessas questões, estão muito enraizadas com o passado, onde a população, desinformada das questões sociais e políticas, não exerciam seus direitos, deixando a cargo das “elites” a condução do país. Atualmente, a população, mesmo mais consciente e ansiosa por melhorias estruturais, não exerce adequadamente sua cidadania e seus direitos de conduzir o Brasil, esperam que seus “representantes” a façam, como mágica façam desaparecer todos os males nacionais. Talvez seja a memória descrente da sociedade brasileira que impeça o real progresso, talvez seja pela parcela elitista que se perpetua no comando das questões nacionais, mas chega-se à conclusão de que a estrutura federativa, unida aos mecanismos constitucionais, não são, por si só, responsáveis por todas as mazelas brasileiras!

Aguardar a elaboração de nova redação constitucional, prevendo uma constituição considerada “perfeita” e responsável por erradicar todos os problemas nacionais é utópico e irracional, pois não existe constituição perfeita, bem como não existe Estado e sociedade sem problemas. A solução para as questões que se fazem presentes no Brasil pode ser iniciada pela compreensão de que só haverá mudanças a partir da mudança de concepção e amadurecimento da população brasileira sobre os assuntos nacionais. Somente existirão bons representantes políticos a partir do adequado exercício da cidadania –o titular do poder é o povo! São os responsáveis por decidirem

as questões nacionais, por cobrarem de seus representantes as reformas requeridas, por efetivamente promoverem, portanto, as mudanças nacionais-.

O Brasil sofre com o processo de “_Big Bang Legislativo”, onde existe um número absurdo de leis e crescente número de problemas estruturais, se a solução fosse simplesmente a criação de nova ordem constitucional, com essa expansão legislativa todos os problemas presentes já deveriam ter encontrado a sua “_solução”!

O Brasil necessita de real eficácia para suas normas constitucionais, adequado exercício de cidadania por parte dos cidadãos brasileiros, além da efetiva utilização dos mecanismos constitucionais para reinterpretação de seu texto. Os “_Fatores Reais de Poder”, criado por Lassale, devem ser urgentemente aplicados, junto a firme eficácia e aplicação dos primados constitucionais, para a construção de uma norma fundante que se inspire na verdadeira vontade do povo, deixando assim de ser uma simples “folha de papel”.

Ansias por melhorias que só existirão com novo texto constitucional é extremamente perigoso, pois, observando a sociedade brasileira e os escandalosos casos de corrupção que assolam o país (sendo estes políticos eleitos pelos próprios brasileiros), os resultados dessa “_crise nacional” num nascente texto constitucional seriam, com certeza, desastrosos.

A República Federativa do Brasil e sua redação constitucional atual possuem enorme potencial, podendo, com o desenvolvimento federal, se tornar um país desenvolvido e próspero. Independente do passado nacional, o Brasil possui a capacidade de solucionar seus problemas, que dizem respeito a Federação, por meio dos mecanismos que a própria Constituição de 1988 dispõe, o que realmente carece é de eficácia normativa.

A Federação é sim a forma adequada para equilibrar as diversas regiões brasileiras e suas peculiaridades, promovendo o sonhado desenvolvimento nacional. É a solução única de alguns dos problemas estruturais, mas necessita da conscientização nacional para sua importância e significado e carece de adequadas modificações constitucionais conforme o avanço social, pois o povo é o detentor do poder e os representantes, os mediadores entre os anseios sociais e o sucesso estatal.

REFERÊNCIAS

AZAMBUJA, Darcy. Prefácio Alexandre de Oliveira Torres Carrasco. **Teoria Geral do Estado**. 4ª ed. revista e ampliada e atualizada. São Paulo: Ed. Globo, 2008.

BAGGIO, Roberta Camineiro. **Federalismo no Contexto da Nova Ordem Global - Perspectivas de (Re)Formulação da Federação Brasileira**. 2ª Reimpressão. Curitiba: Ed. Juruá, 2011.

BRASIL. A ideia de República no Império do Brasil. In. Revista de História da Biblioteca Nacional. Última Atualização 28/07/2014. In. **Portal Brasil**.

Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2010/02/a-ideia-de-republica-no-imperio-do-brasil>>. Acesso em 02 mar. 2016.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 21 fev.-07 nov. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm > Acesso em: 20 fev.-10 nov. 2016.

BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. **Federação e Federalismo**. Prefácio: Fátima Anastasia. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2010.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Direito Constitucional ao alcance de todos**. 4ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Ed. Saraiva, 2012.

CAMARGO, Nilo Marcelo de Almeida. **A Forma Federativa de Estado e o Supremo Tribunal Federal Pós-Constituição de 1988**. Porto Alegre: Ed. Núria Fabris, 2010.

CONCIANI, Aline e SANTOS, Danielle Camila dos. Surgimento da Federação Brasileira e sua concretização na atual constituição federal. In. **Revista de Direito Público**. Londrina, Dezembro de 2009. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/viewFile/10881/9517> >. Acesso em: 09 mar. 2016.

CORRALO, Giovani da Silva. **Município-Autonomia na Federação Brasileira**. 2ª ed. revista e atualizada. Curitiba: Ed. Juruá, 2014.

CUNHA, Alexandre Sanches. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2013. (Coleção saberes do direito; v.62)

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 33ª ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2016.

DEVECHI, Antonio. **Constituições do Brasil, 1824-1988- Documento Histórico**. Curitiba: Ed. Juruá, 2012.

ÉRICA SANTOS SZABOA. Linguagem política republicana na Campanha Civilista. In. **ANPUH-PUC-RIO**. Disponível em: <http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1371328138_ARQUIVO_EricaSzabo_LinguagemPoliticaCampanhaCivilista.pdf>. Acesso em 12 fev. 2016

FEIJÓ, Alexsandro Rahbani Aragão. **A Constituição Brasileira de 1891 e o Federalismo Norte Americano**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=e00da03b685a0dd1>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

GADELHA, Gustavo de Paiva. **Isenção Tributária - Crise de Paradigma do Federalismo Fiscal Cooperativo**, Curitiba: Ed. Juruá, 2010.

GALVÃO, Olímpio J. de Arroxelas. Federalismo Desigual, políticas cafeeiras e equilíbrio espacial. 1999. In. **R. Econ. contemp.-UFRJ**. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/rec/REC%203/REC_3.2_03_Federalismo_desigual_politicas_cafeeiras_e_equilibrio_espacial_paretiano.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2016.

GOMES, Lucivanda Serpa e MONTEIRO, Patrícia Moura. **Federalismo Republicano e Tributação: A Contribuição de Amaro Cavalcanti para Pensamento Constitucional Brasileiro**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=04ecb1fa28506ccb>>. Acesso em: 24 mar. 2016.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 16ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Ed. Saraiva, 2012.

LIMA, Wesley de. Da evolução constitucional brasileira. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, a. 11, n. 49, jan. 2008. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=artigos_leitura_pdf&artigo_id=4037>. Acesso em 23 fev. 2016.

MAUÉS, Antonio Moreira. **Federalismo e Constituição**-Estudos Comparados. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2012.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 28ª ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2012.

MORAES, Alexandre de. Federação brasileira — necessidade de fortalecimento das competências dos estados-membros. In: **Revista de Direito Administrativo-Biblioteca Digital FGV**.

Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/7526/6020>>. Acesso em 14 mar. 2016.

NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito**. 34ª ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2012.

PINHO, Rodrigo César Rebello. **Da organização do estado, dos Poderes, e histórico das constituições**. 12ª ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2012.

PINTO, Marcos José. Um breve histórico sobre as Constituições Brasileiras. In: **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF, março 2012. Disponível em:

<<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,um-breve-historico-sobre-as-constituicoes-brasileiras,36050.html>>. Acesso em: 18 fev. 2016

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O Federalismo numa Visão Tridimensional do Direito**. Porto Alegre: Ed. Livraria do Advogado, 2012.

REZENDE, Fernando. **O Federalismo Brasileiro em seu Labirinto-Crise e Necessidade de Reformas**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2013.

RIO DE JANEIRO (ESTADO). **Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro**. <<http://www.camara.rj.gov.br/scriptcase/v5/file/doc/revistaproc2009.pdf>>.

_____. Saiba mais sobre o Brasil Império. Última Atualização 30 jun. 2014. In. **Câmara dos Deputados e Domínio Público- Portal Brasil**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2009/11/imperio>>. Acesso em 18 fev. 2016.

_____. **Senado Federal**. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137570/Constituicoes_Brasileiras_v2_1891.pdf?sequence=5> SITE NÃO ABRE

_____. **Senado Federal: Brasil tem alternado a distribuição de poder**. In. **“Pacto Federativo”**. 2015. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/pacto-federativo/historia/brasil-tem-alternado-a-distribuicao-de-poder>>. Acesso em: 02 abr. 2016.

SERAFIN, Gabriela Pietsch. O princípio federativo e a autonomia dos entes federados In. **Revista de Doutrina TRF4**, fev. 2014. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao058/Gabriela_Serafin.html>. Acesso em: 18 ago. 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros Editora, 2010.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 23ª ed. Revista e Atualizada. São Paulo: Malheiros Editora, 2010.

VAINER, Bruno Zilberman. Breve Histórico acerca das Constituições do Brasil e do Controle de Constitucionalidade brasileiro. 2010. In. **Esdc- Revista Brasileira de Direito Constitucional**. Disponível em:

<<http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-16/RBDC-16>

161Artigo_Bruno_Zilberman_Vainer_(Breve_Historico_acerca_das_Constituicoes_do_Brasil_e_do_Controle_de_Constitucionalidade_Brasileiro).pdf>. Acesso em: 13 mar. 2016

WACHOWICZ, Marcos. **Poder Constituinte e Transição Constitucional - Perspectiva Histórico-Constitucional**. 2ª ed. Revista e Atualizada. Curitiba: Ed. Juruá, 2008.

WIENSKOSKI, Carolina Motta da Cunha Gonçalves. Reflexões Teóricas sobre o Controle de Constitucionalidade no Plano Estadual Limites e Possibilidades do Poder Constituinte Derivado Decorrente. In. **EMERJ**. 2012. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/biblioteca_videoteca/monografia/Monografia_pdf/2012/CarolinaWienskoski_Monografia.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2016

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2014.