

A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO FEDERALISMO BRASILEIRO: Uma análise histórico-sociológica a partir das Constituições Federais¹

THE HISTORICAL EVOLUTION OF BRAZILIAN FEDERALISM:
A historical-sociological analysis from the Federal Constitutions

Ronaldo Alencar dos Santos²

Priscilla Lopes Andrade³

RESUMO

O constitucionalismo brasileiro é marcado pela influência das lutas políticas e econômicas que ocorreram no interior da sociedade ao longo de sua evolução. Contudo, tal conhecimento se encontra velado por trás do texto normativo das Constituições, de modo que seu intérprete, ao furtar-se deste conhecimento, acaba por considerar a ordem jurídica apenas uma construção racional-abstrata, perdendo um traço importante do conteúdo da norma, seu assentamento histórico. Este trabalho tem como intuito mostrar a importância do estudo histórico do constitucionalismo brasileiro, tendo como objeto posto em evidência o federalismo. Possui como método de investigação o materialismo histórico, que parte da análise dos fatores de produção que movimentam o fluxo social das relações entre os homens, relacionando este com suas manifestações políticas e jurídicas. Para tanto, utiliza-se das noções de infraestrutura e superestrutura para mostrar a relação dialética existente entre as construções jurídicas e os elementos materiais de produção da existência. Seria a história um meio auxiliar de compreensão do sistema jurídico? É possível analisar a evolução de um instituto jurídico específico e comprovar a partir da análise histórica que este sofreu modificações correlatas a mudanças na sociedade? Qual a matriz ideológica do federalismo moderno? Qual a evolução das competências dos entes federativos? Objetiva-se chegar a uma compreensão global do Federalismo, a partir da análise de sua tessitura social, historicamente determinada.

Palavras-chave: Constitucionalismo. Federalismo. Análise histórica.

¹ Título em língua estrangeira: “THE HISTORICAL EVOLUTION OF BRAZILIAN FEDERALISM: A historical-sociological analysis from the Federal Constitutions”,

² Aluno regular do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFRN, em nível de doutoramento; Mestre em Direito Constitucional pela UFRN; Especialista em Direito Civil e Processo Civil; Especialista em Teoria Psicanalítica Freud-Lacanianana; Professor de Direito da Uni-Rn; Psicanalista. ronaldo_alencar@hotmail.com.

³ Aluna regular do Curso de Direito da UNI-RN, formada em Administração de Empresas.

ABSTRACT

The Brazilian constitutionalism is marked by the influence of political and economic struggles that occurred within the country throughout its evolution. However, such knowledge is veiled behind the regulatory text of the Constitutions, so that his interpreter, to evade this knowledge, he comes to regard the legal system only one-abstract rational construction, losing an important feature of the content of the standard their settlement history. This paper is intended to show the importance of historical study of constitutionalism in Brazil, having as object put into evidence federalism. Has the research as a method of historical materialism, which part of the analysis of production factors that drive the flow of social relations between men, correlated with their political and legal manifestations. For this purpose, we use the concepts of infrastructure and superstructure to show the dialectical relationship between the legal and construction materials production elements of existence. Was the story an aid in understanding the legal system? You can analyze the evolution of a legal institute specific and evidence from the historical analysis that has undergone changes related to changes in society? What is the ideological matrix of modern federalism? What is the evolution of the powers of the federal entities? The objective is to reach a comprehensive understanding of Federalism, from the analysis of its social fabric, historically determined.

Keywords: Constitutionalism. Federalism. Historical analysis.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como intuito fazer uma análise histórica do constitucionalismo brasileiro, a partir do recorte de um de seus principais institutos, o federalismo. Partindo desta perspectiva de análise, é possível desvelar a interação dialética entre a superestrutura jurídico-constitucional e a infraestrutura político-econômica, mostrando que a construção normativa foi feita a uma correlata luta de interesses sociais, dispostos no território brasileiro. Cada Constituição possui a sua história para contar, e cada artigo seu foi escrito para além da norma, dentro de uma tessitura de relações que fundamentam as escolhas políticas, econômicas e jurídicas.

A história do constitucionalismo brasileiro também foi construída a partir de influências externas do constitucionalismo americano, europeu, alemão e português, dentre

outros movimentos internacionais que, por sua abrangência, movimentaram as esferas políticas dos estados em novas direções. Sendo assim, para o correto abarcamento do tema faz-se necessário *a priori*, abordar os aspectos teóricos que compõem os traços básicos do federalismo enquanto princípio constitucional, assim como o surgimento histórico do federalismo nos Estados Unidos.

Deste trabalho busca-se retirar uma contribuição teórica sobre a compreensão da disposição política em nosso país na atualidade, a partir do estudo de sua formação e evolução. Em qual contexto social surgiu o federalismo brasileiro e as conseqüentes repercussões políticas de sua adoção? De que forma a sua evolução esteve articulada com fatores inerentes a sociedade brasileira? É possível afirmar que o federalismo, enquanto instituto jurídico, possui um assentamento histórico que condiciona a sua evolução? Qual a conclusão que podemos retirar sobre a concepção de Federalismo que a Constituição atual adotou em seu texto? Qual *práxis* federalista a estrutura estatal concretiza, e suas influências históricas?

Para a solução de tais questionamentos, o trabalho utiliza-se do método histórico-materialista, partindo do pressuposto que a realidade normativa é construída não por ideias e abstrações teóricas, mas pelos fatores materiais que condicionam as relações sociais, e passíveis de serem historicamente determinadas. A norma não é uma entidade autônoma, uma construção do espírito racional humano, mas um produto das estruturas políticas e econômicas formadas a partir das relações humanas. A presença de uma continuidade dialeticamente determinada, onde um período histórico guarda em seu interior o embrião que repercutirá sobre a criação do próximo período, pode ser visualizada a partir da análise da evolução das Constituições brasileiras. Chega-se afinal, à constatação que o constitucionalismo brasileiro, antes de uma construção normativa abstrata, possui um assentamento histórico-social, constituindo-se num movimento de interações e conflitividades cujas repercussões econômicas e políticas, formam a base da (con)tradição constitucional brasileira.

2 TRAÇOS INICIAIS SOBRE A TEORIA DO FEDERALISMO

A ideia de Estado Federal é relativamente moderna dentro da ciência política e não tem mais que três séculos⁴. Contudo, nos últimos duzentos anos de existência ele tem

⁴ Apesar de alguns autores remeterem o conceito a antiguidade como, por exemplo, a utilização do termo pelos gregos e suas Polis. Entretanto, o que os gregos comumente chamavam de Federação aproxima-se hoje do que

promovido uma repercussão nas constituições no que tange a repartição de competências entre os entes que o compõem. Lenta e gradualmente, uma permuta de poderes entre o órgão central e os periféricos tem avançado sob inúmeros debates e críticas, modificações, visto que tal forma de Estado caracteriza-se pela dinâmica qual pode assumir.

O conceito de Federalismo é algo destoante na doutrina, ganhando inúmeros contornos teóricos, mas nunca um conceito unívoco. Segundo HESSE (1998), devemos entender o federalismo como um princípio político fundamental, que tem como objetivo unificar totalidades políticas diferenciadas em um conjunto de regras comuns, postas de modo a efetivar uma colaboração comum entre seus componentes. A elasticidade que reveste a ideia de Federal deve-se em parte ao contexto maior na qual se insere o problema, sendo assim, cabe a pesquisa, enfocar os elementos que tomará como base na formação daquilo que se chama de federalismo e a especificidade que ganha em cada Estado.

Sendo, portanto, o Estado Federal voltado para questões internas, sua criação se assenta sobre o direito constitucional e não o direito internacional. Não é possível falarmos sobre Estado Federal antes da sua criação por uma dada constituição; ele é um conceito que não pode ser generalizado, mas apenas concretizado a partir de uma norma fundamental criadora; trata-se, portanto, de um conceito normativo⁵. É impossível a criação de uma teoria geral sobre o federalismo que, dentro de sua *práxis* engendre um modelo ideal, ou mesmo um molde teórico de referência. O federalismo sempre será um variante histórico assentado no terreno constitucional.⁶

Somente o poder constituinte pode fundar o Estado Federal. Ao propor a Constituição, este deve traçar os delineamentos básicos da organização federal, designando taxativamente as raias de competência entre Estado Federal e os Estados membros, dando

chamamos de Confederação. Federalismo em termos com qual o conhecemos teve origem nos EUA, essa é a premissa metodológica qual direcionamos a seguinte pesquisa.

⁵ Sobre isso nos diz HESSE: “Mas, apesar da comunidade da estrutura fundamental, cada estado federal é, todavia, uma individualidade concreto-histórica. Ordem estatal-federal experimenta, em consequência de limitações históricas, políticas, sociais e econômicas diferentes, e, em consequência das tarefas diferentes que ela tem que cumprir, também cunhos completamente diferentes. Já por isso a consideração jurídico-constitucional não pode ligar-se a um conceito de estado federal “pré-constitucional”. Uma tal ligação é proibida, tanto mais que o conceito, para ela decisiva, de estado federal é um conceito normativo. (1998, p. 179)

⁶ “Al emplear El término de *Estado Federal*, los autores de La Ley Fundamental no han recurrido a um concepto perfilado com precisión por La Teoría Del Estado o La Ciencia Política, y en este sentido previo a la Constitución, ni tampoco, por tanto, a un contenido más o menos definido de este concepto. Así lo ponen de manifestó las considerables diferencias existentes entre los órdenes federales de Suiza y de los EE UU, o entre éstos y el de la Constitución del *Reich* de 1871, la cual, por cierto, consideraba como *Estados Federales* a los Estados miembros y no al *Reich*. El concepto de *Estado Federal* es, pues, un concepto normativo. Por ello, ha de ser interpretado a partir de la propia Ley Fundamental.” (2001, p. 614)

forma às instituições e conferindo autonomia político-administrativa para cada um, sujeitando a todos a sua ordem constitucional.

Quando o faz deverá apontar para o atendimento de dois princípios básicos do pacto Federativo, a saber: a) princípio da participação: que conceitua que todo Estado-membro é parte ativa no processo de elaboração da vontade política da organização Federal constituindo, portanto, sua vontade peça fundamental dentro do funcionamento do aparelho institucional da Federação; b) princípio da autonomia. Segundo tal princípio, os estados-membros têm liberdade para estatuir suas próprias ordens constitucionais, estabelecendo as competências de seus órgãos e exercendo quase todos os poderes que goza a Federação, desde que tudo se faça na estrita observância dos princípios básicos da Constituição Federal.

A Constituição é a base, onde há de se edificar a construção federativa. Somente ela pode delimitar as esferas de ambas as sociedades inseridas uma na outra, sem, contudo perder a união e a harmonia. Cada Estado-membro, conforme o princípio federativo tem sua parcela dos três poderes: legislativo, executivo e judiciário, igualmente ao Estado Federal, somente em proporção relativa ao seu território. Sendo assim, pode-se dizer que cabe a Constituição definir a forma como estará distribuída a Soberania em dado território.

Quando se emprega o termo Soberania, *summa potestas*, busca-se referir a um poder Estatal, herdado desde seu fundamento unitário-imperialista, e que constitui um traço unitário dentro da organização Federal. Mesmo que, de certo modo, os Estados-membros tenham sua parcela de soberania, sendo este poder da mesma natureza e espécie que o detido pelo Estado Federal, não o possui, entretanto na mesma proporção assim como não detém o privilégio de aparecer frente à ordem internacional sob o aspecto de uma vontade originariamente soberana e independente.

O poder soberano do qual é dotado o Estado Federal não se volta apenas para a ordem externa internacional, mas, sobretudo infere internamente no sistema de organização jurídica. Seu poder estende-se para todo território nacional, todo povo e subjuga todos a uma única ordem normativa, uma única jurisdição. Tais elementos caracterizam o Estado Federal de traços do Estado unitário, sem, contudo formalizar este.

Conforme BONAVIDES⁷, a supremacia do Estado Federal sobre os estados federados é manifesta constitucionalmente em três pontos fundamentais, a saber: a observação de alguns princípios básicos estabelecidos como fundamentais para a organização Federal;

⁷“A Constituição federal é o cimento jurídico dessa supremacia imposta através das regras limitativas do ordenamento político das unidades componentes”. (1998, p.198)

adoção de um sistema de competências repartido entre Estado Federal e estados federados; e a instituição de um tribunal supremo encarregado de resguardar a Constituição.

Em contrapartida, o modelo federativo tem como uma das principais formas de participação dos estados federados na formação da vontade política do Estado, o bicameralismo ou legislativo dual que conferido ao Estado-membro através da câmara representativa dos Estados. Trata-se de uma técnica vertical de separação de poderes com ampla participação igualitária por parte dos estados-membros.

3 ORIGEM HISTÓRICA DO ESTADO FEDERAL

Estudos sobre o federalismo existem desde sociedades políticas antigas, contudo, a institucionalização do estado federal somente veio com a federação norte-americana, que exerceu enorme influência nos modelos europeus e latino-americanos, não sendo, contudo, copiado à risca por nenhum outro país.

Alguns países adotaram modelos mais integradores e outros menos, adaptando a "forma americana" a ideologia política que embasa e justifica o poder político. A forma como se colocam em equilíbrio as forças presentes, com expressão política, na sociedade são consideradas não apenas na elaboração do modelo federativo, visto seu dinamismo, mas perduram, motivando o seu desenvolvimento⁸.

O Estado Federal surgiu no direito norte-americano, com a ruptura das Treze Colônias Americanas com a Grã Bretanha e a instauração de uma Confederação em 1777, sob o estigma de um "mal necessário". Durante a Revolução Americana, as províncias americanas, especialmente aquelas que não faziam parte da "Confederação da Nova Inglaterra" que nutriam poucos laços entre si, tiveram a necessidade de se unir em prol de um mesmo ideal, que era a busca pela sua independência.

Declarada a independência em 1776, todas se proclamaram "Estados Soberanos", elaborando cada uma, suas próprias constituições e aquilo que se convencionou chamar de "Federalist Papers" que em seu art. 2º dizia: "Cada estado conserva sua soberania, liberdade e independência" (HAMILTON; MADSON; JAY 1993, p.11).

⁸ Segundo Schwartz: "Para o purista teórico, na verdade, ate mesmo um estado com imposto de renda federal não é mais um estado genuinamente federal. Mas o federalismo puro é fundamentalmente incompatível com as tensões da evolução política do sec. XX. Procurar recriá-lo em sua imagem clássica do sec. XVIII é entregar-se a busca de uma quimera." (1984, p .64)

Os norte-americanos nutriam um especial apreço por estados pequenos, os quais acreditavam serem mais bem administrados, assim como tinham desprezo pela monarquia e despotismo. Supunha-se que os direitos inalienáveis da liberdade e a busca da felicidade, a que se referia a declaração de independência, seriam mais bem protegidas por governos estaduais pequenos e locais (FARIAS, 1999).

O único órgão de poder central era o Congresso Continental, inexistindo qualquer outro nos poderes executivo ou judiciário. O Congresso Continental fora criado pelos *federalist papers* e consistia numa câmara legislativa única, formada por deputados de todas as províncias americanas. Apesar de criá-lo expressamente, os *federalist papers* não delegavam, praticamente, poder algum. A verdade é que se buscava evitar que o congresso criasse tributos sobre colônias distantes ou que regulasse a sua forma de comércio. Na verdade, o congresso não podia nem mesmo exigir tributos para custeio de suas funções principais⁹.

Foi nesse contexto e fugindo de uma possível anarquia que surgiu a Convenção da Filadélfia, que propôs ao congresso o projeto de uma constituição, que fora referendada em 28 de setembro de 1787, propondo a adoção do modelo federalista conceituado por Hamilton, Madison e Jay no *Federalist Paper*.

Um grande ponto discutido da eleição do modelo federativo era justamente sobre a utilidade na criação de um núcleo central de governo. Segundo seus criadores, o governo central teria a utilidade de gerar uma prosperidade de políticas de integração que viessem a ser um instrumento importante na garantia de direitos fundamentais. É interessante notar que a constituição fora criada em analogia, e respeitando os preceitos instituídos nas constituições estaduais¹⁰.

Analisando o contexto histórico da época, nota-se a existência de um temor geral sobre uma possível retaliação das forças inimigas, que se aproveitando do sentimento de desagregação da nação americana, viessem invadir seu território e cercear a liberdade alcançada sob tanto custo.

O povo se dividia entre dois grandes receios: ceder alguns de seus direitos naturais para que um governo central, distante, exerça uma função política ou, manter sua autonomia e

⁹ Este quadro político é descrito por HAMILTON: “Em consequência desse vácuo de poder no centro, os treze estados uniam em meio a rivalidade e confusão. Agiam, em suma, como as entidades soberanas e independentes que supunham ser. Sete dos treze estados imprimiam o seu próprio dinheiro. Muitos passavam leis tarifárias contrárias aos interesses de seus vizinhos. Nove dos trezes estados tinham sua própria marinha, e frequentemente apreendiam navios de outros estados, Havia contínua disputa sobre limites, além de reivindicações conflitantes sobre os territórios do oeste.” (1999, p.11 – 12)

¹⁰ Contrariamente ao que acontece no ordenamento brasileiro, onde as constituições estaduais precisam se adaptar a constituição federal.

autodeterminação, mas se abrindo para possíveis dominações externas. Existia igualmente a necessidade de superação do antigo modelo confederativo. A abertura para adoção de normas segundo o antigo modelo confederativo estava baseado na absurda crença de que todos os estados cumpririam com os dispostos pela autoridade federal, visto que este representa o interesse geral. Contudo, a falta de vinculação normativa e a "tendência egoísta" do homem levaram ao profundo descumprimento das normas federais, ocasionando o enfraquecimento da autoridade e posteriormente a anulação da mesma. Era necessário que se restaurasse a autoridade central, para que pudesse existir um ordenamento federal¹¹.

Sendo assim, o federalismo americano nasceu da falência do modelo confederativo, devido à ausência de cumprimento de suas regras. Era necessária a criação de um modelo dotado de maior poder coercitivo e rigidez do laço de união. Inclusive, talvez a indissolubilidade do pacto federativo seja o principal fator distintivo entre a Confederação (formada por tratado, podendo ser denunciado a qualquer momento) e a Federação.¹²

A revolta com o modelo da Confederação unido ao trauma da dominação inglesa levou a adoção de um novo modelo de Estado, mais eficiente em traduzir a segurança jurídica, política e econômica que os americanos precisavam.

4 A EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO: IDEOLOGIA E FUNDAMENTALISMO

A primeira organização político-administrativa brasileira, as capitanias hereditárias possuíam um caráter desconexo e desprovido de uma sistematização organizatória que fosse

¹¹ "Afinal, porque se institui um governo? porque as paixões dos homens não se conformam aos ditames da razão e da justiça sem coação. (...) Além disso, faz parte da natureza do poder soberano uma avidez de controle que dispõe os que estão investidos de seu exercício a ver com maus olhos todas as alternativas externas de limitar ou dirigir suas ações. Em decorrência desse espírito, em toda associação política fundada no princípio de unir em torno de um interesse comum certo número de soberanias menores, estará presente nas esferas subordinadas ou inferiores uma tendência centrífuga por força do qual cada uma delas se esforçará por escapar ao centro comum. Não é difícil explicar esta tendência. Sua origem é o amor ao poder. (HAMILTON; MADSON; JAY, 1993, P. 162 e 167)

¹² Segundo os *federalist papers*: "Tendo, nos três últimos números, empreendido uma breve revisão das principais circunstâncias e eventos que ilustram a índole e o destino de outros governos confederados, prosseguirei agora na enumeração daqueles defeitos mais importantes, que frustraram até hoje nossas esperanças no sistema estabelecido entre nós. Para formar um juízo seguro e satisfatório do remédio adequado, é absolutamente necessário que estejamos bem a par da extensão e da malignidade da doença. O próximo defeito muito palpável da atual confederação é a total falta de sanção às suas leis. Os Estados Unidos, tal como agora se compõem, não tem poder algum para exigir obediência às suas resoluções, ou para punir sua desobediência, seja por multas pecuniárias, suspensão ou privação de privilégios, ou quaisquer outros meios constitucionais. Não lhes foi expressamente delegada autoridade para usar força contra membros transgressores (...) A falta de uma mútua garantia entre os governos estaduais é outra imperfeição capital no plano confederacional." (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993, p.188)

manifestação de uma consciência provincial e nacional. Na verdade, percebia-se certo individualismo municipalista, exteriorizado principalmente pela conduta das câmaras de vereadores, que na grande maioria das vezes, agiam sob influência dos senhores de terra e dos costumes locais (CARNEIRO, 1953).

Grande parte desse comportamento decorria justamente do fato que a “central política” do Brasil estava em Portugal, e na maioria das vezes com os interesses voltados para outros assuntos. Segundo LEAL (1996) dois grandes fatores levaram Portugal a voltar suas atenções sobre o Brasil: A expulsão dos holandeses e a decadência do comércio lusitano nas Índias. Dessa forma, Portugal passou a tomar maiores cuidados em fazer a vigilância de sua colônia, de modo a conter futuras insurreições políticas, dos quais o municipalismo é uma delas.

O Brasil viveu por mais de 50 anos sob a égide de um Estado Unitário e Centralizador. Em 1824, D. Pedro I dissolveu a Assembleia Constituinte e outorgou a Constituição Imperial, criando no Estado Brasileiro um germe de unitarismo que, apesar dos séculos, ainda se mostra impregnado no imaginário popular. Existia naquela época um anseio pela constitucionalização do Império Brasileiro¹³, ao tempo que movimentos de rebeldia, requeriam a descentralização política e a declaração da autonomia das Províncias através da implantação do Federalismo. Contudo, tal anseio somente foi atendido com a posterior constituição.

Pode-se dividir o Período imperial em dois, levando-se em consideração a forma de centralização política. Numa primeira fase, observa-se uma centralização absoluta do poder político, e na segunda fase, a partir do Ato Adicional de 1834, um processo de desconcentração administrativa. Segundo BARROSO (1982), “após a lei de 12 de agosto de 1834, conhecida como Ato Adicional, vislumbraram o Império como uma forma híbrida, em face das tendências descentralizadoras que se verificaram após a sua edição”.

Sendo assim, inicialmente, ao longo do imperialismo brasileiro, houve uma significativa diminuição da esfera de competências dos municípios em prol do engrandecimento do poder Central. Com a Constituição de 1824, art. 24, as câmaras passaram a ter função unicamente administrativa, contendo completamente a autonomia municipal, que agora se subjugava ao poder centralizador.

¹³ Segundo BONAVIDES “Como o país se distanciava por de 1823 e 1824, quando o povo brasileiro, congregado em câmaras, compelia, através de requerimentos, o Imperador a constitucionalizar o Império! A carta outorgada e depois o Ato Adicional explicitaram e definiram em termos políticos mais brilhantes a participação nas câmaras, fazendo-as eletivas e deferindo-lhes “o governo econômico e municipal das cidades”. (1985, p. 5)

Inúmeros problemas de ordem fática ocorreram com as províncias brasileiras, oriundos da própria forma centralizadora de Estado. De um lado, temos um Poder Central que toma para si a maior parte das atribuições e responsabilidades quanto aos governados e, conseqüentemente, distante da realidade sócio-econômica e cultural em que vive a população, toma decisões desprovidas de qualquer senso de gestão do interesse público; do outro lado nós temos a manifestação da indignação das primeiras províncias com tal situação, e a busca por maior autonomia frente ao governo de Portugal. Sob este contexto, surgiu em 12 de agosto de 1834, o Ato Adicional.

O Ato Adicional foi conhecido por propor mudanças drásticas dentro da estrutura política da época, tais como: conversão do Império do Brasil em uma monarquia federativa, Supressão do Conselho de Estado, Supressão do Poder Moderador, Renovação do Senado (que fora criado sob a ideia de vitaliciedade), transformação dos Conselhos de Província em Assembleias Legislativas Provinciais, Imunidades Parlamentares para os legisladores provinciais. Conforme apontado, tais mudanças excederam as “possibilidades políticas” da época, e apesar de aceitas, foram reconsideradas através da Lei da Interpretação de 1841, que findou por reduzir a extensão das mudanças. Apesar do retrocesso, tal ato é considerado até hoje, como o pioneiro na instauração da descentralização política no país.

De significativa contribuição, podemos citar também o Manifesto do Partido Republicano, que indicando as inúmeras diferenças socioeconômicas, culturais e geográficas, criticou o fato de que cada zona deveria estar acompanhada de uma administração e governo local. Sob alegação da grande extensão territorial do Brasil, indicou-se o modelo federativo como o melhor a se adequar a esta realidade. Dezenove anos após a sua publicação, o Brasil proclamou a República, e junto com ela o modelo federalista.

A grande inovação trazida pelo Ato Adicional era a transformação dos Conselhos Gerais, de caráter unicamente administrativo, em Assembleias Legislativas Provinciais, com competência para legislar sobre assuntos respectivos as províncias. Tratou-se, portanto, de uma importante descentralização do poder na história do Estado Brasileiro, contudo, carecia de uma consolidação, de força para que pudesse valer por algum tempo, coisa que não aconteceu.

O que ocorreu em seguida foi a criação de duas correntes antagônicas de interpretação do Ato Adicional, uma ala em prol das províncias e outra conservadora. O desfecho quanto aos problemas de interpretação foi dado pela Assembleia Geral, quando interpretou, por meio de lei ordinária, os princípios do Ato Adicional de acordo com a ala

política conservadora. Consequentemente, houve a perda da autonomia pelas províncias, por via da limitação das competências normativas das câmaras.

A luta, portanto, entre províncias e governo central, em prol da correta repartição do Poder, foi uma luta social, histórica, qual trouxe cada vez mais, a noção da implicação que tem o federalismo com a forma democrática de governo. A ideia era que, quanto mais repartido fosse o poder político, mais próximo do povo ele estaria. Exatamente por isso, a luta pelo federalismo por parte das províncias, foi uma luta popular.

Não é por menos que apenas alguns anos atrás, sec. XVIII, duas grandes revoluções, populares, Americana e Francesa, haviam eclodido, sob a ideia de titularidade popular do poder, e constituíram-se em fatos históricos que consolidaram uma nova política para o mundo moderno. Tais acontecimentos iniciaram um processo revolucionário mundial em massa, pela conquista popular do poder através de choques armados entre governo e governados. Contudo, tal movimento pela implantação do federalismo em nosso país obedeceu a outros interesses, que não a descentralização política¹⁴.

4.1 O PERÍODO REPUBLICANO E A FEDERALIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

Nos termos que segue abaixo, o decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, dizia:

O Governo provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, decreta:

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

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

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

O referido Decreto foi o impulsionador a promulgação da nova Constituição em 1891. Esta modificou alguns termos originários no decreto, como “Soberania” presente no art. 3º, contudo permaneceu a ideia de se formar um federalismo conforme o modelo clássico difundido pela Constituição dos EUA.

¹⁴ Segundo BONAVIDES, “Antes de 1891 os focos de supostas resistências federalistas contra o império não devem ser confundidos com movimentos provinciais de exploração autonomista, que em verdade não existiam: eram antes erupções políticas de coronéis e caudilhos, dominados por uma consciência mais de âmbito feudal e diâmetro comunitário de que propriamente provincial.” (2004, p.15)

A Constituição de 1891 possuía tríplice apelo ideológico: o liberalismo inglês, a democracia francesa e o federalismo americano. Contudo, tal “idealidade” pereceu frente a uma dura realidade, tendo em vista a ausência, no país, de uma classe social que pudesse ser suporte fático para tais ideais (VIANA, 1981). Entrando precipitadamente, enquanto norma, no ordenamento brasileiro através do decreto nº1 de 15 de novembro de 1889, passando a integrar a constituição de 1891, que institui os Estados Unidos do Brasil. Trata-se, em verdade, de uma revolução originada de um longo período de insatisfação política e econômica que marcaram o fim do Império.

Três elementos somaram-se, obrigando que se repensasse a estrutura do País em termos econômicos, a saber: a decadência do modo de produção agrário, a abolição da escravatura e a crise no setor de produção de açúcar. Estes elementos desencadearam conflitos entre diversos setores da sociedade e a deterioração das relações existentes no poder: monarca, clero e exército. A sociedade brasileira clamava por uma modificação estrutural¹⁵. Existia, verdadeiramente, uma ardente aclamação por uma forma de governo reformadora do antigo modelo de estado¹⁶.

Três foram as modificações significativas na estrutura do Estado, são elas: a mudança da forma de governo monárquica para a republicana, do sistema parlamentarista para o presidencialista e quanto a forma de Estado, de unitário passou a ser Federal.

Sob uma mudança tão radical e drástica, muitos autores levantaram contra, principalmente aqueles que viam a deturpação da ideia originária do federalismo americano, dentre eles Ruy Barbosa (BITTAR, 1974, p.19), membro da Assembleia Constituinte, que em um discurso disse: “Grassa, por aí, um apetite desordenado e doentio de federalismo, cuja expansão sem corretivo seria a perversão e a ruína da reforma federativa (...) Ontem de Federação não tínhamos nada. Hoje não há Federação que nos baste.”

¹⁵ Segundo BONAVIDES, “as novas instituições formuladas pelo decreto nº 1, do governo provisório, após o golpe de estado de 1889, que derrubou a realeza e fez nascer a república imperial, foram traçadas no papel e portanto, extraídas menos da realidade que da cabeça dos juristas, (...) As elites então fizeram da sociedade um laboratório constitutivo dos Países Reais, aquele regido pelos impulsos autônomos exteriores ao espaço abstrato dos mandamentos constitucionais (...) o problema constitucional do Brasil, como se vê, passa por uma enorme contradição entre a constitucionalidade formal e a constitucionalidade material. um problema de tamanha magnitude (...) o qual não pode ser visto nem explicado unicamente a luz dos ensinamentos tradicionais do direito constitucional clássico.” (ANDRADE; BONAVIDES, 2004, p. 16-17)

¹⁶ “O federalismo brasileiro é, desde 1831, a mais ardente e mais generalizada aspiração do Brasil (...) tão acentuadas eram as tendências reformadoras no sentido da ampla autonomia provincial, que os monarquistas sinceros da ordem de Saraiva e Nabuco preconizavam os moldes federativos, como sendo condição de salvamento para o Império, nos últimos anos dele.” (VARELA, 2002, p.41).

4.2 CONSTITUIÇÃO, REPÚBLICA E LIBERALISMO.

Durante o imperialismo brasileiro, firmou-se, historicamente, uma aliança entre o monarca e as elites, característica principal do coronelismo, que mesmo após tantos séculos, ainda não foi totalmente superada. Concomitante a tal forma de governo, havia o surgimento, ainda em caráter abstrato, dos ideais liberais que gradativamente foram sendo introduzidos na ordem política imperialista e, a partir do golpe de estado 1889, houve a adoção de inúmeros conceitos liberais e conseqüentemente a modificação da estrutura política de disposição do poder no estado brasileiro. Contudo, a "sociedade liberal" só existia apenas na esfera do formalismo constitucional. Tal feito se deve principalmente ao fato de que o Brasil não possui uma tradição social liberal e, quando da "importação" destes conceitos, que estão de acordo com outras realidades (a dos países onde eles foram construídos), onde existe uma relação de supremacia da sociedade sobre o estado, sua adequação ao ordenamento pátrio representa uma frustrada realização¹⁷.

Segundo BARROSO(1982), o federalismo brasileiro, inicialmente, fora adotado de forma artificial, a partir da adoção da teoria norte-americana suprimindo a realidade social brasileira. Segundo o autor, “a teoria atropelou o fato social.” Isso se deve ao fato de que a estrutura do federalismo brasileiro é diametralmente contrária a formação original do federalismo americano. Enquanto na América do Norte um movimento centrípeta uniu treze Estados, no Brasil, passamos de um Estado unitário imperialista, com exacerbada centralização de poder e subordinação hierárquica, para a dissolução em um sistema dual. Sendo assim, o federalismo brasileiro foi uma construção idealista, que tinha a função de pactuar movimentos políticos conflitantes e “acalmar” os ingênuos anseios populares por uma forma de Estado que melhor aproximasse o poder do povo.

Nesse mesmo sentido, SARAIVA (1995)¹⁸ assevera que o resultado de tal adoção precipitada, o que levou o Brasil a ter um federalismo em termos formais-legais e um

¹⁷ Sobre este assunto nos diz NEVES, “Com a constituição de 1891, não se reduz o problema da discrepância entre o texto constitucional e a realidade do processo de poder. Ao contrário, as declarações mais abrangentes de direitos, liberdade e princípios liberais importavam uma contradição ainda mais intensa entre o documento constitucional e a estrutura social do que na experiência imperial. (...) Além do mais, não se pode excluir que a “Constituição nominalista” de 1891 atuava como meio de identificação simbólica da experiência político-jurídica nacional com a norte-americana (EUA), construindo-se a imagem de um Estado brasileiro tão democrático e constitucional como seu modelo. No mínimo, a invocação retórica aos valores liberais e democráticos consagrados no documento constitucional funcionava como alibi dos “donos do poder” perante a realidade social ou como “prova” de suas “boas intenções”. (2007, p.180 - 181)

¹⁸ Segundo SARAIVA “O nosso federalismo não foi produto de uma elaboração político-sociológica, como ocorreu nos Estados Unidos da América. O federalismo brasileiro foi fruto de uma técnica legislativa.” (1995, p.70)

“unitarismo factual”, onde embora a constituição delimite as competências em distintas esferas do poder, há uma concentração histórica em torno da União. Nesse mesmo sentido BONAVIDES¹⁹ afirma que o federalismo brasileiro não nasceu do respeito às autonomias e grupos locais, mas de uma deliberação política, de cunho ideológico.

A República nascia antes de 1889, em 11 de setembro de 1836, quando Antônio de Souza Neto, coronel comandante das tropas Liberais, em confronto com as forças legalistas de Silva Tavares, durante a “guerra dos farrapos” declarou a independência da província do Rio Grande, desligando-a do império e na tentativa de formar um estado livre e autônomo.

A declaração de independência era uma manobra política para a província romper com a autoridade central do Rio de Janeiro, e representa um marco histórico no processo de “Federalização” do Estado Brasileiro²⁰.

A ideia era constituir um estado autônomo e com isso influenciar a outras províncias do Brasil, que tivessem o interesse de adotar este mesmo sistema de governo, dando a estes preferências econômicas e comerciais. O intuito de libertar-se do domínio abusivo do poder central não aconteceu no que se refere aos “trâmites formais” da independência da província do Rio Grande, que fundou por seguir idêntico ao adotado por D. Pedro I: com adoção de uma Assembleia Constituinte e poder soberano. Tal Assembleia, logo quando pôde fazê-lo, impôs como condição de comunhão com o resto do país, a adoção do laço federativo²¹.

O resultado de todas estas transformações foi a adoção de um modelo de “Federalismo dual”, ou dualista, onde formalmente se concebe a existência da União e dos Estados como entes federativos. Apesar do novo sistema de Estado, os antigos laços de coronelismo dos tempos imperialistas ainda não haviam sido superados, de forma que sob o modelo federal eles ressurgem sob a égide da “política dos estados”, que em sua forma degenerada, converteu-se na “política dos governadores”.

A política dos governadores é uma expressão que traduz a arcaica e tradicional concentração de poderes na esfera estatal, que antes do federalismo se mantinha através do domínio indireto dos grandes latifundiários e coronéis, e após ele não sofreu muita modificação. Tendo em vista a capacidade dos Estados de elegerem seus próprios

¹⁹ BONAVIDES, Paulo. O Planejamento e os Organismos Regionais como preparação a um federalismo das regiões. In Reflexões: Direito e Política. Rio de Janeiro: Forense, 1978. (p.81)

²⁰ Segundo BONAVIDES, “dois princípios se manifestavam nítidos criando a farroupilha: o da independência e o da república, esta vinculada a uma forte inspiração federativa, perfeitamente acorde com o sentimento antiunitarista que os liberais sempre propugnaram, em por fim com os absolutistas do trono.” (2004, p. 190)

²¹ “É assim que seu poder se debilita e se aproxima o dia em que, banida a realeza da terra de Santa Cruz nos havemos de reunir para estreitar laços federais à magnânima nação brasileira, a cujo grêmio nos chama a natureza e nossos mais caros interesses” (RUSSOMANO, 1976, p. 144).

representantes, não dependendo puramente da vontade do Presidente, as antigas oligarquias utilizavam-se deste dualismo para exercer seu domínio, agora pelo modo político direto. Dessa forma, tendo em vista o rígido critério dualista-individualista de repartição de competências que permeia o modelo clássico, pode-se dizer sem grandes problemas que o federalismo findou por contribuir, neste tempo histórico, na manutenção das oligarquias que passaram a dominar o poder. Isso se deve principalmente ao fato de que nosso federalismo não tem origem concreta, ou seja, não é expressão direta do povo, mas um constructo teórico²².

Todo este panorama desembocou no que se convencionou chamar de “República Velha”, que se caracterizava pelo fortalecimento das oligarquias e do coronelismo a nível estadual e em fraude eleitoral. Em resumo, a intensificação da relação entre o ente político e o econômico, sem o intermédio de nenhum aparato político. O auge desta relação se deu com a política do “café com leite” através do acordo entre São Paulo e Minas Gerais.

Este modo de gestão pública não findou por tornar-se completamente insatisfatório em níveis globais. O Federalismo dualista precisava ser revisto e remodelado para um que abarcasse a realidade política do país. Sob a presidência de Arthur Bernardes, se propôs a reforma constitucional de 1926, restringindo a autonomia dos Estados e aumentando o rol de competências da União.

Apesar das reformas e da sua repercussão, um passo maior não poderia ser dado. A constituição de 1891 era fruto de uma ideologia liberal, na qual o Estado não deve intervir de modo a resguardar direitos sociais, restringindo para tanto o interesse particular funcionalizando-o a consecução do interesse social. A sociedade exigia uma atuação mais direta por parte dos governantes no domínio social e econômico, e apesar das inúmeras transformações que puseram abaixo a República Velha, uma nova constituição era requerida, e não demorou muito para que ela fosse elaborada.

4.3 A REVOLUÇÃO FEDERALISTA DE 1930

Pode-se compreender a evolução do federalismo brasileiro, numa dialética histórica marcada pelas modificações na compreensão jurídica do instituto. Esta dialética é marcada

²² Segundo BARROSO, “os fenômenos oligárquico e coronelista decorrem, da superposição do regime representativo, em base ampla, a uma inadequada estrutura econômica e social. Esta incorporou á cidadania ativa um volumoso contingente de eleitores incapacitados para o consciente desempenho de sua missão política e vinculou os detentores do poder público, em larga medida, aos condutores daquele “rebanho eleitoral”. A Política dos governadores agravou de forma drástica a relação de compromisso entre o poder privado decadente – oligarquias estaduais e coronéis locais – e o poder público fortalecido.” (1982, p. 32)

pelos conflitos de interesses sociais que engendraram cada construção normativa. A evolução do federalismo brasileiro foi uma constante oscilação entre Estado Unitário e Federal, visto que “a cada ditadura ou regime de exceção morria o Estado Federal para ceder lugar a uma espécie de Estado Unitário não assumido” (CLÈVE, 1993, p.59).

Internacionalmente, o mundo jurídico havia sido influenciado por uma nova forma de federalismo, oriundo da Constituição de Weimar de 1919. O Constitucionalismo Alemão gerou uma revolução constitucional a nível internacional, levando a ideia da utilização do modelo federalista para a proteção de direitos sociais. Sepultava-se o modelo de federalismo dualista, burocrático e individualista, para o surgimento de um federalismo cooperativo, ou orgânico.

Somando-se isto a ideologia do Estado Intervencionista, e conseqüentemente a queda do modelo liberal de estado, ampliou-se gradativamente, em nosso país, o rol de competências da União. Segundo BARROSO (1982, p. 29), “Este aumento de poder da União, em detrimento dos Estados, deveu-se à própria posição do Estado dentro de um novo contexto mundial, em que o liberalismo econômico, cada vez mais, cedia lugar ao intervencionismo estatal”, exigido pelo novo mundo criado pelos direitos sociais.

O governo provisório tentou ser um poder absoluto, a partir da supressão das instituições jurídicas brasileiras, inclusive o federalismo. Inicialmente, dissolveu-se o Congresso Nacional, as Assembleias Estaduais e as Câmaras Municipais, assim como, colocou a Constituição Federal e as Estaduais sob submissão à decretos do governo provisório. A instalação da Assembleia Constituinte de 1933 somente foi possível após inúmeros conflitos, dentre estes, o mais importante, a revolução constitucionalista de São Paulo, em 1932.

Com tantos deveres a cumprir e a proteção de direitos cuja concepção ultrapassa o âmbito individual indo para um bem maior, aumenta-se o número de leis no campo do direito do trabalho e previdência social, assim como a atuação administrativa ganhando uma complexidade que impulsionou a descentralização e desconcentração maior do poder. Somando-se a isso a atuação tirânica de alguns Estados com seus cidadãos e o descrédito no processo eleitoral devido às inúmeras fraudes, a situação que revestiu a revolução tornou-a de extrema necessidade.

Passamos de uma federação de caráter dualista, na qual as esferas de governo comportam-se como mônadas isoladas, detendo os Estados-membros numa ampla autonomia

política, para outra de caráter cooperativo, sem que o método de distribuição de competências fosse radicalmente modificado (BONAVIDES, 1978).

Dessa forma, certos assuntos, cujas matérias eram de interesse nacional, foram uniformizados, como: direito processual e organização judiciária, matéria eleitoral, utilização da força militar, regras para criação de diplomas legais. Estes, agora, passariam a ser regulados pela União, que estava incumbida do dever de traçar metas e diretrizes gerais a serem seguidas por todos os entes federativos indistintamente. Esvaziado os poderes dos Estados, estes poderiam apenas legislar de forma supletiva ou complementar, em matérias cuja competência fosse privativa da União.

Neste quadro, surge um novo ente federativo, o Município. O Município enquanto ente federativo é a maior proposição do modelo cooperativo e democrático de federalismo. O ente foi visto como aquele mais próximo do real titular do poder, devendo, portanto, ser capaz de atos políticos no atendimento de seu “peculiar interesse” (art.13). A previsão dos Municípios como entes federativos, aliados a ampliação das competências da União, fez com que os Estados perdessem gradativamente suas competências, enfraquecendo-se. A partir de então os Estados passaram a ser dotados de competências residuais, encobertas por sob o vasto rol de competências da União e dos Municípios.

A constituição de 1934 teve uma importância crucial como “virada dogmática” nas estruturas do poder que consolidavam a perversão política no país. O surgimento de novos direitos e da classe operária buscando novas formas de participação política levou ao engrandecimento das discussões democráticas no país.

A sociedade estava em turbulência pelos choques de classes trabalhadoras com grandes empresas, assim como, novos paradigmas sendo implantados no sistema capitalista brasileiro, retirando-o da antiga estagnação conservadora, conseqüentemente, a evolução da economia para rumos quais o direito ainda não tinha meios de acompanhar.

Além disso, triunfava nos meados de 1935 a Intentona Comunista ou Revolta Vermelha que teve suas raízes nos movimentos tenentistas de 1920 e a Revolução Bolchevique, na Rússia em 1917. A ideologia do Partido Comunista Brasileiro era justamente contrapor o domínio das oligarquias e ao autoritarismo dos coronéis. Apesar da pouca vida desta Constituição Federal, suas transformações se fazem presentes até hoje.

4.4 A CONSTITUIÇÃO DE 1937

Segundo BARROSO (1982, p.42), “Getúlio Vargas procurara estabelecer um insustentável equilíbrio entre forças antagônicas. A efervescência dos conflitos entre duas linhas ideológicas em que se debatia o mundo, também aqui se manifestava”. O triunfo do totalitarismo na Alemanha e Itália criou tendências universais a grandes ditadores tomarem o poder.

Ganhando o apoio popular, principalmente a partir da sustentação de um discurso de libertação contra um governo das oligarquias, ou seja, a subversão política com a consequente dominação deste pelo povo promoveu a conquista do poder; Getúlio Vargas rompeu com a ordem constitucional, dissolveu o Congresso Nacional e declarou a existência do Estado Novo. Foi o segundo presidente a outorgar uma Constituição, impondo-a sob a força militar. A ideia de um mundo sem a perversão das famílias oligárquicas e dos domínios dos coronéis tinha existência apenas no plano do discurso heurístico, o que se vislumbrou na prática foi exatamente o oposto²³.

O Estado Federal tinha, durante o período Vargas, uma existência puramente formal, visto que na prática, retiraram-se todas as competências privativas dos municípios e estados, tornando-os meras unidades territoriais descentralizadas, submetidas a um poder fiscalizatório. Restabelecia-se o Estado Unitário em termos materiais.

O desfecho do governo de Getúlio culminou com a queda da constituição de 1937. Com a ocorrência da Segunda Guerra Mundial, todas as atenções do mundo voltaram-se para o conflito, que se baseava em dois grandes grupos, sustentando ideologias políticas distintas, a saber: o grupo dos Aliados que eram compostos basicamente com Estados regidos pelo regime republicano democrático, do outro lado, o Eixo (Alemanha, Itália e Japão), todos com regimes totalitários. Era, verdadeiramente, uma guerra pela predominância de uma ideologia política que iria dominar o ocidente.

Com a queda dos países do Eixo, o Brasil, assim como o mundo, teve que se adaptar à nova realidade política. Especialmente em nosso país, não caberia mais um governo

²³ É necessária uma breve digressão teórica, com o intuito de fundar epistemicamente a discussão apresentada sobre o governo de Getúlio Vargas, e afirmar que sua implantação não foi a primeira na história da política a se dar pelo apoio popular. No livro 18 Brumário, Karl Marx, ao tratar dos conflitos entre os orleanistas e os legitimistas, admite que “embora cada fração se esforçasse por convencer-se e convencer os outros de que o que as separava era sua lealdade às duas casas reais, os fatos demonstraram, mais tarde, que o que impedia a união de ambas era mais a divergência de seus interesses. E assim como na vida privada se distingue o que um homem pensa e diz de si mesmo, do que realmente é e faz, nas lutas históricas deve-se distinguir mais ainda as frases e as fantasias dos partidos de sua formação real e de seus interesses reais, o conceito que fazem de si do que são na realidade.” (2010, p.51)

centralizador, quando a própria democracia e a república exigiam a descentralização da esfera política. Acabava deste modo, o regime do Estado Novo, cuja a Carta de 37 nem mesmo foi consolidada na história constitucional, e que segundo parte dos doutrinadores²⁴, enquanto instituto jurídico não pode ser considerado verdadeiramente de Constituição.

4.5 A REDEMOCRATIZAÇÃO E O FEDERALISMO EM PROL DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Associa-se a criação da Constituição de 1946 a influência de 3 grandes Constituições: norte-americana, cuja importância foi servir, novamente, como modelo para o federalismo; constituição francesa, donde foi-se buscar um modelo presidencialista mais coerente com a descentralização do Estado e, na constituição de Weimar que buscava a proteção dos direitos sociais.

Em termos práticos, o federalismo não sofreu fortes alterações: o processo hipertrofia das competências da União perdurou, assim como a divisão em três entes federados, em conjunto, promoveram a preservação das mesmas estruturas viciadas de anteriormente. Em termos de competência, novamente se privilegiou a União e os Municípios, relegando aos Estados uma competência residual.

A grande inovação talvez tenha sido o estabelecimento de uma cooperação financeira na tentativa de se “revitalizar” certas áreas mais subdesenvolvidas que outras em nosso país. Criou-se a SUDENE, a SPEVEA, que eram descentralizações administrativas destinadas ao crescimento socioeconômico das regiões, por meio de incentivos financeiros. Como era de se prever, tal situação aumentou consideravelmente as competências da União, grande detentora dos recursos financeiros. Mitigou-se o sistema de autonomia em matéria tributária e legitimou-se a transferência de recursos financeiros, vinculando parte das receitas da União para estes assuntos.

Exatamente por isso, que se diz que a Constituição de 1946 foi mola propulsora para a mudança entre o federalismo dualista clássico e o cooperativo. Deu-se maior importância ao desenvolvimento de áreas assoladas por problemas socioeconômicos e ecológicos, nas quais sua resolução ultrapassava a esfera de possibilidades financeiras do ente federativo que fazia parte. É bem verdade que este sistema de incentivos gerou, no futuro, áreas dependentes economicamente da receita repassada pela União, fato este que acabou por violar a autonomia

²⁴ Luis Roberto Barroso, Paulo Bonavides e Paulo Lopo Saraiva

dos Estados. Segundo BARROSO (1982, p. 47), “transportou-se, portanto, para estas áreas, ao lado das promessas de solução de seus problemas, os males que afligem qualquer forma de administração centralizada”, tornando para muitos, no mínimo polêmica, esta união entre federalismo e desenvolvimento regional.

De forma significativa fora fortalecido o regime democrático no país. A preservação da existência de diferentes partidos políticos em âmbito nacional assim como, a maior fiscalização sobre os processos de fraudes políticas, concretizando efetivamente a norma constitucional, findou por transformar a carta de 1946 num modelo de redemocratização do país. Contudo, o final de sua vigência foi conturbado e cheio de retrocessos.

A renúncia de Jânio Quadros em 1961 levou ao poder o seu vice-presidente João Goulart. Apesar das inúmeras transformações que se tentou fazer em seu tempo de governo, inclusive o acordo político para implantação do parlamentarismo que o transformou em chefe-de-estado, poucas realmente se efetivaram. Em 1963 o povo optou pelo retorno do presidencialismo e em 01 de abril de 1964, após o famoso golpe de militar de 31 de março, João Goulart foi deposto como presidente e em seu lugar assumiu Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco.

Com a sucessão de governos militares, implantou-se novamente no país um governo de inclinação totalitarista que tinha como característica as restrições das garantias e liberdades individuais, intervenções federais descabidas, perseguição a adversários políticos, enfim, todos os elementos que compõem a manutenção de um governo tirânico-autocrático. A multiplicação de atos institucionais e de atos normativos que alteraram significativamente a constituição, abalando seus principais institutos jurídicos e garantias políticas fizeram com que esta perdesse sua força, transformando-se em letra morta. Em 1967 fora criada a nova Constituição, criada sob o pretexto de preservar os princípios e práticas democráticas. Sua feição totalitarista foi complementada pelo Ato Institucional nº5, que praticamente conferiu poderes ilimitados para o Presidente da República.

4.6 A ORDEM CONSTITUCIONAL DE 1969

Materialmente se erigia em 1969, a partir da Emenda Constitucional nº 1, uma nova Constituição. A primeira a substituir o nome “Estados Unidos do Brasil” por “República

Federativa do Brasil”, tentando representar a mudança axiológica no federalismo então vigente²⁵, sem, contudo, modificar a sua estruturação social.

As normas constitucionais de 1969, em termos gerais, pretenderam instaurar uma subordinação política e econômica dos Estados à União, incluindo a isto, o direito desta última interferir nas áreas de atribuições administrativas do primeiro, na tentativa de “reajustamentos necessários”. A verdade é que o poder precisava se manter consolidado e para isso, retirava-se qualquer possibilidade de insurgência por parte dos Estados. Alguns consideram tal modelo como Estado Unitário descentralizado, outros nem tanto, consideram-no como um Estado Semi-Federal.

O fortalecimento da União consubstancia-se como uma forma de centralização do poder político e o seu predomínio sobre o ente jurídico, vinculando todas as entidades federadas aos desmandos centrais. Contudo, dentro da divisão orgânica do poder, percebe-se um engrandecimento do Poder Executivo em relação aos demais. Sob a ideologia da consecução da segurança nacional e desenvolvimento econômico, o totalitarismo avança e deixa suas marcas no espírito popular, que agora temeroso, busca saídas às escondidas. O nome de “Federalismo de Integração” que recebeu essa forma federalista, apenas representava a obsessão pela segurança nacional como forma de se institucionalizar uma maneira legítima de se centralizar o poder nas mãos de poucos.

5 O FEDERALISMO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Brasileira de 1988 foi produto da “terceira onda de democratização” na qual o Brasil estava envolvido. A ideia de criar uma carta constitucional, levando-se em consideração todos os erros cometidos no passado, passava a ideia de que ela era uma verdadeira “carta para o futuro” o qual o Brasil queria alcançar.

A necessidade de sair do quadro de centralização instaurado durante o regime militar levou a necessidade de novamente repensar o federalismo brasileiro. O investimento teria de ser considerável, visto os abalos gerados no instituto dentro da concepção popular e a sua utilização para a manutenção da ordem política dominante.

²⁵ Segundo as palavras do parlamentar da época, Oscar Dias Corrêa: “a verdade é que o Brasil deixa de ser federação para ser apenas o Estado Unitário Brasileiro. De tal maneira essa Constituição retira aos Estados suas prerrogativas, os seus recursos para sobreviver e lhe impõe restrições aos planos e diretivas econômicas que pudesse ter, que o país deixa de ser uma Federação para se transformar num Estado Unitário, em que a União é toda-poderosa e os Estados não passam de vassalos submissos a vontade do poder central.” Diário do Congresso Nacional de 13.01.1967, p. 127 em (OSNY, 1967, p.361)

A convocação da Assembleia Constituinte e a redação do texto foram a prova da busca pelo pluralismo político e a implantação da democracia participativa. Todos os partidos estavam nela representados, assegurando, inclusive, a representação das minorias, nas subcomissões dos municípios e estados, assim como nas de sistematização. A representação partidária na Assembleia refletia a nova ideologia estatal, contudo, aprofundou-se mais e mais a representação em nível regional.

Esta é a crítica que comumente se escuta sobre a adoção do modelo federalista de 1988, ou seja, esperava-se mais dele, no sentido de que junto com a restauração da democracia, se promovesse o desenvolvimento regional e uma política constitucional de crescimento socioeconômico em prol do término das disparidades entre os Estados. Implantou o federalismo cooperativo, contudo, sob um âmbito mais restrito, deixando-se de lado uma possível, e importante, ferramenta em prol da eficiência do Estado na tutela dos bens jurídicos maiores.

O Constituinte originário previu vedação a União em intervir no domínio dos outros entes federativos²⁶, assim como findou por colocar a Forma Federalista como cláusula pétrea, impossibilitando sua extinção por emenda constitucional.

Como forma de implantar devidamente o federalismo cooperativo, ampliou-se consideravelmente o rol das competências comuns e concorrentes, para que os entes federativos possam atuar sob uma orientação sistêmica e não mais isolada. A possibilidade de laços e parcerias entre entes federativos para a implantação de reformas necessárias, havendo para tanto, a previsão de transferência de subsídios. Contudo, como historicamente os entes federativos brasileiros, em especial os municípios, não “aprenderam” a agir de modo cooperativo, é importante notar que o sistema de divisão de competências é dotado de pouca operabilidade prática.

Nesse aspecto, a República elegeu o sistema trinário, elencando formalmente a União, Estados e Municípios como entes federativos, contudo, com algumas diferenças de ordem material entre eles. A competência dos Estados, novamente, foi estabelecida como residual a despeito de um excedente casuístico no elenco das competências dos Municípios e da União. Aos Municípios, entretanto, não foi concedida possibilidade de participação no Congresso Nacional, o que fez com que se afirmasse que ele não constitui um

²⁶ **Art. 34.** A União não intervirá nos Estados nem no distrito Federal, exceto para: VII – Assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: a) A forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) Direitos da pessoa humana; c) Autonomia municipal;

ente federativo em termos materiais. O jargão acadêmico é pela ideia de que o Município é o “primo pobre” do federalismo brasileiro, ideia esta que reflete a posição de inferioridade político-orçamentária que reveste sua contribuição ao Estado. Tal fato deveria receber melhor tratamento, tendo em vista que o município é o ente que possui relação direta com o cidadão assim como o governo encontra maior proximidade com a esfera democrática.

A reforma constitucional de 1988 teve seus aspectos positivos e negativos, contudo, não se pode querer que um sistema dê conta de toda a realidade social, assim como, investir em demasia no plano normativo, a partir de uma delimitação exegética de competências viria a engessar o federalismo, que precisa ser mutante de modo a se adaptar as mudanças sociais cada vez mais céleres. A consolidação da ordem constitucional é produto do esforço político e do comprometimento social, não apenas de uma repartição de competências, portanto ainda estamos por descobrir a eficácia do modelo federal implantado.

CONCLUSÃO

Buscou-se abordar a questão do Federalismo Brasileiro desde sua origem histórica, a partir de sua inserção numa síntese dialética-material com a realidade social, mostrando como o conceito foi abarcado dentro da República Brasileira e como se desenvolveu ao longo das constituições. Ao final, chega-se a constatação de que todo o problema relativo à repartição e conflitos de competências que envolve o tema da forma de Estado adotada pelo Brasil, deve-se a sua ascensão histórica e as condições sociais sob as quais o federalismo foi implantado e se desenvolveu. O federalismo brasileiro possui uma forte influência inicial do federalismo lusitano, provinciano e municipalista, assim como dos problemas oriundos da tentativa de adoção do modelo americano. Ao traçar certos paralelos, é possível perceber o terreno de assentamento constitucional, assim como as lutas populares que hoje acontecem ancoradas em problemas que se originaram num passado distante.

A adoção do Federalismo no Brasil foi obra de uma manobra política que tinha como principal intuito favorecer as oligarquias agrárias que perdiam seu poderio econômico em vistas da queda do modo de produção agrário e a sucessiva migração do povo para as cidades. A partir de sua implantação, o modo como foi operacionalizado o federalismo nas constituições brasileiras na divisão de competências entre os entes federativos, mostra o quanto esteve sujeito às influências políticas do momento. Por vezes uma constituição predicava um federalismo que repartia entre os entes parcelas importantes de Soberania e

autonomia, por vezes, concentrava na União, sua esfera principal. Estas idas e vindas do poder mostra-nos que os institutos jurídicos são frutos de disputas políticas e econômicas da sociedade, sendo, portanto, passíveis de serem compreendidos pela análise histórica.

Conclui-se também que a análise histórica tem como função direcionar a correta compreensão sobre o instituto no presente, assim como a informação para resolução de problemas atuais, servindo como importante instrumento de compreensão do constitucionalismo, não levando em consideração unicamente seu aparato normativo, mas a infraestrutura social sob a qual lança suas raízes.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Paes; BONAVIDES, Paulo. **História constitucional do Brasil** 6. ED. Brasília: OAB editora, 2004.

BARROSO, Luis Roberto. **Direito Constitucional Brasileiro: o problema da federação**. Rio de Janeiro: Forense, 1982

BENDA, Ernst; MAIHOFER, Werner; VOGEL, Hans-Jochen, HESSE, Konrad; HEYDE, Wolfgang (Hrsg). **Manual de Derecho Constitucional**. 2ªed. Marcial Pons: Madrid, 2001.

BITTAR, Orlando. **Federalismo Solidário e Desenvolvimento**. In Revista de Direito Administrativo, vol. . 115. Rio de Janeiro, 1974.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10.ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

_____. **Política e Constituição: os caminhos da democracia**. Rio de Janeiro: Forense, 1985

_____. O Planejamento e os Organismos Regionais como preparação a um federalismo das regiões. In **Reflexões: Direito e Política**. Rio de Janeiro: Forense, 1978

CARNEIRO, Levi. **Organização dos Municípios e do Distrito Federal**. Rio de Janeiro: Forense, 1953

CLÈVE, Clemerson Merlin. **Temas de Direito Constitucional**. São Paulo: Acadêmica, 1993.

FARIAS, Paulo José Leite. **Competência Federativa e Proteção Ambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris. 1999.

HAMILTON, Alexander; MADSON, James; JAY, John. **Os Artigos Federalistas, 1787-1788**. Trad. de Maria Luiza X. de Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo: enxada e voto**. 3.ed. São Paulo: Nova Fronteira, 1996.

MARX, Karl. **O Dezoito Brumário de Louis Bonaparte**. São Paulo: Centauro, 2010.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**. São Paulo: Wmf Martins Fontes, 2007

RUSSOMANO, Victor. História Constitucional do Rio Grande do Sul. 2ª. ED, 1976. P. 144.
Promovida pela assembléia legislativa do Estado do Rio Grande do Sul

SARAIVA, Paulo Lopo. **Manual de Direito Constitucional**. São Paulo: Acadêmica, 1995.

SHWARTZ, Bernad. **O Federalismo Norte-Americano Atual**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.

VARELA, Alfredo. **Direito Constitucional Brasileiro: Reforma das instituições nacionais**. Brasília: Senado Federal, 2002

VIANA, Oliveira. **O idealismo na Constituição**. In À Margem da história da República. Brasília: Unb, 1981

OSNY, Duarte Pereira. **A Constituição do Brasil de 1967**. Rio de Janeiro: Brasileira, 1967.