UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO

LUÍS ALBERTO DE FISCHER AWAZU

A importância da sustentabilidade do pacto federativo no Brasil e sua relação com o desenvolvimento nacional

SÃO PAULO
2012

LUÍS ALBERTO DE FISCHER AWAZU

A importância da sustentabilidade do pacto federativo no Brasil e sua relação com o desenvolvimento nacional

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo para obtenção do título do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Direito do Estado

Orientador: Prof. Dr. Associado Alexandre de Moraes

SÃO PAULO

2012

Nome: AWAZU, Luís Alberto de Fischer.

Título: A importância da sustentabilidade do pacto federativo no brasil e sua relação com o desenvolvimento nacional.

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo para obtenção do título do título de Mestre em Direito.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

À memória dos meus avós, Humberto de Oliva Awazu e Mariana Popescu Fischer, pelos exemplos de vida e o carinho que sempre espelharam minha conduta.

AGRADECIMENTOS

A Deus, acima de tudo, pela força necessária à realização deste trabalho.

Ao meu pai, Luís Antonio de Mello Awazu, pelo inestimável apoio e exemplo de vida, sem os quais esta dissertação não seria possível.

À minha mãe, Profa. Dra. Micky Fischer, pelo carinho e orientações acadêmicas que muito contribuíram nesta caminhada.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Alexandre de Moraes, pelos valiosos ensinamentos proporcionados ao longo do meu curso de Mestrado na Faculdade de Direito do Largo São Francisco.

Aos Professores Eunice Aparecida de Jesus Prudente e José Levi Mello do Amaral Junior pelas valiosas orientações recebidas na banca de qualificação, que foram de grande valia na conclusão desta dissertação.

Ao meu tio Ricardo de Mello Awazu, à Rafaella Borges Awazu, Pedrinho Awazu e Giovanna Awazu pelo carinho sempre disponível.

À minha avó Dulce de Mello Awazu pelo carinho com que me acompanhou ao longo do curso de Mestrado.

Ao Dr. Robert Calife, decano da advocacia paulista, pelo exemplo de profissional e dedicação, bem como à Dra. Nilda Calife, pelos conselhos de vida e jantares de quarta-feira que levarei por toda a vida.

À Vivienne Minniti pelo apoio e carinho ao longo destes anos.

À Cristienne Minniti, pelo carinho e a companhia aos jogos do São Paulo.

Ao Dr. Carlos Sanseverino, Dra. Thais Leonel, Dr. Adailton Rodrigues e todos da equipe do Escritório Sanseverino Advogados Associados pela oportunidade de compartilhar conhecimentos jurídicos.

À Marina de Souza Matos pelo carinho e amizade.

Aos amigos, colegas de academia e profissão que, de alguma forma, contribuíram para que este trabalho pudesse tomar corpo.

“Numa síntese final, o federalismo é imprescindível ao Brasil, mas precisa ser revitalizado e reformulado; do contrário perecerá.”

Manoel Gonçalves Ferreira Filho

RESUMO

AWAZU, Luís Alberto de Fischer. **A importância da sustentabilidade do pacto federativo no Brasil e sua relação com o desenvolvimento nacional.** 2012. 198 f. Dissertação (mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

O federalismo é elemento fundamental para a compreensão do desenvolvimento nacional e regional brasileiro. A federação no Brasil ainda está em construção, devendo ser aperfeiçoada, a fim de que possa se tornar um elemento de articulação entre o desenvolvimento nacional e regional. Para tal, é necessária uma adequação dos mecanismos tradicionais da federação, como a distribuição de competências e fundos constitucionais, a uma política nacional de desenvolvimento regional, que vise contribuir para uma mitigação das desigualdades regionais. Neste sentido, busca-se analisar as origens do federalismo brasileiro, bem como a estrutura dos mecanismos constitucionais relevantes aos temas essenciais deste Trabalho.

Palavras-chave: Federalismo, Constituição, Desenvolvimento Nacional, Desenvolvimento Regional.

ABSTRACT

AWAZU, Luís Alberto de Fischer. **A importância da sustentabilidade do pacto federativo no brasil e sua relação com o desenvolvimento nacional.** 2012. 198 f. Dissertação (mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

Federalism is fundamental to the understanding of national and regional development in Brazil. The federation in Brazil is still in an improvement process and shall be improved in order that it may become an element of coordination between the national and regional development. For this reason, an adaptation is needed in the traditional mechanisms of the federation, such as the distribution of competencies and constitutional fiscal funds in order to achieve national policy for regional development. This is an important contribution to a mitigation of regional disparities. In this sense, this dissertation seeks to analyze the origins of Brazilian federalism, and the structure of the relevant constitutional mechanisms to the essencial topics of the present work.

Keywords: federalism, constitution, national development, regional development

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 12

1 O FEDERALISMO COMO FORMA DE ORGANIZAÇÃO DO ESTADO NACIONAL . 13

1.1 A ideia federativa e o Estado Moderno 13

1.1.1 Elementos constitutivos do Estado e a formação do Estado Nacional Moderno 15
1.1.2 A soberania do Estado 17
1.1.3 Formas jurídicas de Estado 21
1.1.4 A ideia federativa 24

1.2 A teoria jurídica sobre o Estado federal 25

1.2.1 Teoria da soberania dividida ou da dupla soberania 26
1.2.2 Teoria da negação da realidade jurídica do Estado federal 28
1.2.3 Teoria da participação dos Estados-membros 29

1.3 Os elementos essenciais do Estado federal 31

1.4 Tipos de federalismo 33

1.4.1 Federalismo por agregação e federalismo por desagregação 33
1.4.2 Federalismo dual e federalismo cooperativo 34
1.4.3 Federalismo de integração 36
1.4.4 Federalismo assimétrico 36

2 ORGANIZAÇÃO FEDERATIVA NO CONSITUCIONALISMO PÁTRIO 39

2.1 A questão do Federalismo no Império Brasileiro 39
2.2 A Constituição de 1891 52
2.3 A Constituição de 1934 60
2.4 A Constituição de 1937 66
2.5 A Constituição de 1946 69
2.6 A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional 01/1969 73
2.7 A Constituição da República de 1988: aspectos federativos 76

2.7.1 Organização político-administrativa da Federação 78
2.7.2 Representação dos Estados na Federação 87
2.7.3 Sistema constitucional de repartição de competências 89
2.7.4 Partilha de recursos na Constituição da República 93

3 FEDERALISMO NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, ALEMANHA E MÉXICO. 96

3.1 O Federalismo nos Estados Unidos da América 96
3.2 Federalismo na Alemanha 105
3.3 Federalismo mexicano 110

4 COOPERAÇÃO NO ESTADO FEDERAL COMO FORMA DE APERFEIÇOAMENTO DO PACTO FEDERATIVO 114

4.1 Breves conclusões acerca da cooperação no federalismo brasileiro 119

5 O DESENVOLVIMENTO NACIONAL, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E FEDERALISMO: UMA TENTATIVA DE ARTICULAÇÃO 124

5.1.1 Algumas conceituações sobre desenvolvimento e a evolução do direito ao desenvolvimento 130
5.1.2 Da evolução do direito do desenvolvimento de acordo com David Trubek e Alvaro Santos 137
5.1.3 Considerações sobre as posições de Amartya Sen e Douglass North 139

5.2 Algumas considerações sobre o desenvolvimento nacional 141

5.2.3 O Plano de Metas e o pensamento da Cepal 162

5.3 A Constituição da República como elemento central na questão do desenvolvimento nacional 170
5.4 Desenvolvimento nacional, desenvolvimento regional e sustentabilidade do pacto federativo pátrio 173

5.4.1 O desenvolvimento nacional: construção de uma estratégia articulada 174
5.4.2 Federalismo e a solução de conflitos federativos 183
5.4.3 O desenvolvimento regional e a desconcentração espacial na federação 184

CONCLUSÃO 187

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 189

INTRODUÇÃO

O federalismo é um processo de composição da diversidade dentro da unidade. Assim, os elementos centrais do Estado federal estruturam uma articulação entre um Estado soberano e unidades federadas autônomas, cada um atuando dentro de seu campo de atuação de competências estabelecidas pela Constituição federal – documento que representa a materialização do contrato federal.

Entre os tipos de federalismo, observamos o federalismo assimétrico, em que há distinção da assimetria, a de fato e a de direito (*juris*). A assimetria de fato envolve a diferença entre os entes federados. Sendo assim, a fim de que possa haver uma relativa harmonia na federação, cabe à União promover políticas que permitam uma maior cooperação no âmbito da federação, além de promover uma política de desenvolvimento regional –a superação das desigualdades regionais é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3.º, III, da Constituição da Repúbica Federativa do Brasil).

Por outro lado, compreender a história da organização do Estado federal brasileiro é necessário a fim de que, por meio da análise dos institutos e métodos de cooperação experimentados pelo Brasil ao longo da sua história – interligando os acontecimentos políticos, econômicos com os aspectos jurídicos em especial o histórico das constituições pátrias.

Nesse sentido, o estudo dos diferentes instrumentos empregados na organização do Estado federal na Constituição da República de 1988 e o seu sistema de organização normativo permite por meio da compreensão dos mecanismos de distribuição de competências na Carta Magna, a propositura dos mecanismos de promoção do desenvolvimento nacional e regional, e da cooperação entre os entes federados. Tudo isso contribuirá para a sustentabilidade do pacto federativo e o desenvolvimento nacional.

1 O FEDERALISMO COMO FORMA DE ORGANIZAÇÃO DO ESTADO NACIONAL

1.1 A ideia federativa e o Estado Moderno

O Estado vem demonstrando ser ao longo dos séculos uma das formas mais duradoras de organização social estabelecida pelo Homem. A abordagem teórica do Estado federal sem conhecer a natureza e a essência do Estado será uma tentativa fadada ao fracasso. Porém, a definição que é o Estado é algo que vem gerando polêmica entre os doutrinadores desde a Antiguidade[1].

Dalmo de Abreu Dallari, por sua vez, destaca que as definições em torno do conceito do que é Estado, duas distinções são relevantes, entre os autores que apontam o Estado como mera *demonstração de força* (fatores não jurídicos), pela qual "não está ausente a preocupação com o enquadramento jurídico, mas o Estado é visto, antes de mais nada como força que se põe a si própria e que, por suas próprias virtudes, busca a disciplina jurídica.[2]" Filiados a esta corrente estão pensadores como Duguit, Heller e Burdeau.

Por outro lado, estão os que pretendem ressaltar os *aspectos jurídicos* do Estado, sendo que os aspectos políticos e de força existem fora do Estado, estes passam a integrar a ordem jurídica que passa a criar o Estado e por sua vez legitima o poder. Entre os pensadores desta concepção estão Jellinek e Hans Kelsen. Em breves palavras, Jellinek em sua obra "*Fragmentos do Estado*[3]" aponta para a ideia de uma dissociação dos elementos tradicionais da teoria envolvendo o Estado (território, povo e poder) ao concluir que tais elementos são

---

[1] Dalmo de Abreu Dallari observa que: "57. Encontrar um conceito de Estado que satisfaça a todas as correntes doutrinárias é absolutamente impossível, pois sendo o Estado um ente complexo, que pode ser abordado sob diversos pontos de vista e, além disso, sendo extremamente variável quanto à forma por sua própria natureza, haverá tantos pontos de partida quantos forem os ângulos de preferência dos observadores. E em função do elemento ou do aspecto considerado primordial pelo estudioso é que este desenvolverá o seu conceito. Assim, pois, por mais que os autores se esforcem para chegar a um conceito *objetivo,* haverá sempre um *quantum* de subjetividade, vale dizer, haverá sempre a possibilidade de uma grande variedade de conceitos." (**Elementos de Teoria Geral do Estado**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p.116.)

[2] Ibid. p. 117.

[3] JELLINEK, G. **Fragmentos de Estado**. Madrid: Civitas, 1978. p. 57 apud SEIJAS VILLADANGOS, Esther. **Configuración asimétrica del sistema de comunidades autónomas**. Léon: Universidad de Léon/Secretariado de Publicaciones y Medios Audiovisuales, 2003. vol. 1, p. 48.

indicativos da ideia de Estado. Portanto, em sua definição o Estado é *uma corporação territorial dotada de um poder de mando originário*[4].

A preocupação do autor com os "fragmentos do Estado", ou seja, seus elementos tomados de maneira dissociada tinha como alvo os impérios coloniais os quais mantinham quase-Estados – suas colônias e protetorados – retirando-lhes o elemento central da soberania que permanecia com a metrópole. Para a compreensão do federalismo, este é um fator de relevante importância quando da observação acerca das teorias jurídicas sobre a origem do federalismo, como será exposto em tópico próprio.

Por outro lado, Kelsen procura enfatizar o aspecto jurídico da ordem estatal. Neste sentido, o pensador austríaco afirma que a ordem jurídica nacional tem validade quando adquire eficácia em sua totalidade, considerando não integrantes do conceito de Estado os elementos não jurídicos. Logo, conclui que o Estado é uma "ordem coativa normativa da conduta humana[5]".

O professor Pinto Ferreira, relacionando a noção de soberania e a autonomia, conceitua o Estado como "a comunidade humana fixada sôbre um território determinado e dotada da capacidade de autonomia constitucional.[6]"

Lembrando a origem do termo Estado, Sérgio Resende de Barros salienta que:

> (...) O nome Estado – do latim, ***statu*** – traduz esse sentido de estabilização. A conflituosa poliarquía feudal cedeu a uma monarquia crescentemente absoluta, que a ela se opôs com o apoio das cidades. O nome é apropriado, pois a sociedade política que aí nasceu – o Estado – realmente superou a instabilidade política em que se debatiam os feudos. Tão apropriado, que venceu nomes concorrentes (o principal no orbe latino foi *respublica* e no anglo-saxão, *commonwealth)*[7].

---

[4] Cf. DALLARI, op. cit., p.118.
[5] Ibid., p. 119.
[6] FERREIRA, Pinto. **Princípios gerais do direito constitucional moderno**. 2. ed. Rio de Janeiro: José Konfino, 1954. t. II, p.727.
[7] BARROS, Sérgio Resende de. **Contribuição dialética para o constitucionalismo.** Campinas: Millennium, 2008. p. 38.

1.1.1 Elementos constitutivos do Estado e a formação do Estado Nacional Moderno

Os elementos definidores da ordem estatal vêm a dar contornos ao conceito de Estado e estabelecem as características essenciais pelas quais irão se desenvolver as instituições que darão vida ao Estado.

De fato, os elementos essenciais do Estado Moderno não são consenso entre os doutrinadores, que costumam apontar, por vezes, diversas classificações, que ora incorporam elementos de poder – ligados à política – ora apenas reduzem os elementos essenciais a características jurídicas.

Entre os autores que tratam da questão, Santi Romano entende que apenas o território e a soberania são os elementos essenciais do Estado. Para Del Vecchio, os elementos são o povo, o território e o vínculo jurídico – mecanismos pelos quais os súditos do Estado encontram a própria unidade dentro do ordenamento jurídico. Dallari[8] distingue os elementos característicos entre *formais* e *materiais*. Os primeiros seriam o povo e o território. O aspecto material seria o poder e demais eventuais aspectos.

De modo geral, a doutrina aponta como elementos essenciais o *povo, o território* e o *poder* (ou *governo*). Augusto Zimmermann[9] aponta que o povo é a "soma dos indivíduos dotados de identidades culturais comuns, que estão pertencentes ao mesmo conjunto territorial do Estado, prestando-lhe sujeição e adquirindo direitos e deveres específicos." O território é a base física e o limite de atuação jurídica do Estado.

Os teóricos que tratam do poder como sinônimo de governo apontam para a institucionalização das relações de poder, abandonando o caráter relacional do poder por um aspecto mais sensível – o governo – composto pelo conjunto das pessoas que detêm o poder e o exercem. Assim, surge uma outra categoria de classificação dos elementos do Estado como a elaborada por Adolfo Posada[10], que expõe *elementos externos e visíveis* (território, povo e

---

[8] Cf. DALLARI, op. cit., p. 71.
[9] ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 12.
[10] POSADA, A. **Tratado de Derecho político**. 5. ed. Madrid: Libreria General de Victoriano Suárez, 1935. p. 178 apud SEIJAS VILLADANGOS, op. cit., p. 61.

poder) e os *elementos internos invisíveis* (aqueles que expressam as relações de sujeição que suscita o Estado por meio do império da Lei).

Expostos os elementos essenciais acerca da ordem estatal moderna, passemos a uma breve exposição sobre a evolução do Estado Moderno. Assim, como os temas antecedentes, há inúmeras teorias sobre a origem do Estado, sua evolução e o momento histórico em que teria surgido o denominado Estado Moderno. A doutrina costuma dividir sua evolução em Estado Antigo, Estado Medieval, Estado Moderno e Contemporâneo.

Assim, nossa análise se restringirá a alguns elementos essenciais para os fins do presente trabalho. Cabe ressaltar alguns elementos-chave que caracterizam a transição para o Estado moderno:

> Logo, pode-se perceber que adotamos um conceito restrito de ordem estatal, não o atribuindo às antigas civilizações, nem ao medievo. A questão é que entendemos, como ponto inegociável, a realidade histórica de que só o Estado Moderno – que surge na Renascença (alguns optam pelo século XIII) e assume sua conformação final em fins do século XVIII –, além das tão corriqueiras características a ele atribuídas (como a soberania, por exemplo), apresenta uma burocracia civil e militar organizada e, acima de tudo, é claro, algo que somente nele se detecta – a despersonalização do poder, de forma que o mando submete-se às leis, fazendo com que os homens que governam sejam separados da titularidade do poder que se encarna em uma instituição[11].

Vale ressaltar a centralização promovida durante a consolidação do Estado Moderno, uma vez que antes havia muitos núcleos de poder por meio de um conjunto de mecanismos de relativa informalidade, cedendo lugar a uma maior institucionalização durante o período iluminista[12]. Este aspecto é de capital importância para ao surgimento do *constitucionalismo* moderno, tendo o Parlamento inglês sido um paradigma na separação dos poderes. Sua consolidação se deu após a Revolução de 1688 e o *Bill of Rights* de 1689, quando sua convocação anual se fez obrigatória, sendo que não mais se admitiu qualquer atividade legiferante sem a sua apreciação. O surgimento das constituições modernas, como documentos escritos[13], é um passo preliminar importante para o surgimento do federalismo, uma vez que a elaboração de uma Constituição é o meio pelo qual serão plasmados os elementos de organização do Estado Federativo.

---

[11] BARROS, Vinicius Soares de Campos. O Estado. In: ALMEIDA FILHO, Agassiz; NOVELINO, Marcelo (orgs.). **Leituras complementares de direito constitucional.** Rio de Janeiro: Jus Podium, 2009. p. 114.
[12] Ibid., p. 48.
[13] FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Princípios fundamentais do direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 18.

1.1.2 A soberania do Estado

Definir o conceito de soberania é remontar aos mais básicos princípios da convivência humana em sociedade. Convém aqui destacarmos a associação entre o conceito moderno de soberania e a associação entre esta e o Estado Nacional Moderno como meio de compreensão do federalismo.

Sobre este processo, Luigi Ferrajoli assim escreve:

> *Soberania é* o conceito, ao mesmo tempo jurídico e político, em torno do qual se adensam todos os problemas e as aporias da teoria juspositivista do direito e do Estado. Embora apareça já na Idade Média em autores como Beaumanoir e Marino da Caramanico, é indubitável que a noção de soberania como *suprema potestas superiorem non recognoscens* (poder supremo que não reconhece outro acima de si) remonta ao nascimento dos grandes Estados nacionais europeus e à divisão correlativa, no limiar da Idade Moderna, da idéia de um ordenamento jurídico universal, que a cultura medieval havia herdado da romana. Falar da soberania e de seus eventos históricos e teóricos quer dizer, portanto, falar dos acontecimentos daquela formação político-jurídica particular que é o Estado nacional moderno, nascida na Europa há pouco mais de quatro séculos, exportada no século XX a todo o planeta e hoje em declínio.[14]

Na França do século XVI o Rei procurava afirmar sua autoridade frente ao que restava dos grandes senhores feudais. Daí até o século XVIII prevaleceu a ideia de que a soberania pertencia ao Poder Real[15]. M.Mouskheli[16], analisando a obra de Jellinek, lembra que a conceituação da soberania é um processo de evolução histórica, e em sua concepção moderna é fruto da disputa entre a luta de três poderes: a Igreja, o Poder de Império (do trono) e o poder feudal. Por este motivo é que na Antiguidade não era possível definir soberania.

Deste modo, a soberania é transferida para a "nação" em vez do povo, como se nota na Declaração dos Direitos do Homem[17], no art. 3.º, primeira parte: "O princípio de toda soberania reside essencialmente na Nação". A nação seria as comunidades integradas dentro do Estado, sendo este a comunidade politicamente organizada, atuando de maneira estável com interesses duradouros que não se confundem com os dos homens, que atuam por meio de seus representantes. A vontade da nação seria a manifestada por meio da Constituição.

---

[14] FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional.** Trad. Carlo Coccioli, Márcio Lauria Filho. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 1.
[15] Cf. HAURIOU, André. **Derecho constitucional e instituciones políticas.** Trad. espanhola. Barcelona: Ariel, 1980. p. 1100.
[16] MOUSKELI, M. **Teoria Jurídica del Estado Federal.** Cidade do México: Editora Nacional, 1981. p. 43.
[17] Cf. FERREIRA FILHO, op. cit., p. 44.

Atribui-se a Jean Bodin a autoria do conceito de soberania em sua obra *"A República"*, de 1576. A obra possui como contexto a França de seu tempo. No Livro I, o autor passa a conceituar a *República,* como um direito de governo de muitas famílias e do que lhes é comum, *com um poder soberano.* O Capítulo VIII do Livro I trata do dedicado ao esclarecimento do conceito de soberania: "a soberania é o poder absoluto e perpétuo de uma República, palavra que se usa tanto em relação aos particulares quanto em relação aos que manipulam todos os negócios de estado de uma República[18]."

Deste modo, nenhuma lei poderia limitar o poder soberano, sendo este absoluto e inalienável. Mais tarde, em 1762, Rousseau publica "O Contrato Social", transferindo a titularidade da soberania sua titularidade da pessoa do governante para o povo.

No começo do século XIX ganha corpo a noção de soberania como expressão de poder político, sobretudo porque interessava às grandes potências, empenhadas em conquistas territoriais, sustentar sua imunidade a qualquer limitação jurídica. Entretanto, a partir da metade do século, vai surgir na Alemanha a teoria da personalidade jurídica do Estado, que acabará sendo apontado como o verdadeiro titular da soberania. E já no século XX, aperfeiçoada a doutrina jurídica do Estado, a soberania passa a ser indicada como uma de suas notas características, colocando-se entre os temas fundamentais do direito público, desenvolvendo-se uma completa *teoria jurídica da soberania.* Essa construção teórica teve um desenvolvimento gradativo, sendo necessária a fixação de várias posições, correspondentes a diversas épocas ou a diferentes pontos de vista para se apreender o seu conjunto. Dalmo de Abreu Dallari assim sintetiza a questão:

> Procedendo a uma síntese de todas as teorias formuladas, o que se verifica é que a noção de soberania está sempre ligada a uma concepção de poder, pois mesmo quando concebida como o centro unificador de uma ordem está implícita a idéia de poder de unificação. O que nos parece que realmente diferencia as concepções é uma evolução do sentido eminentemente político para uma noção jurídica de soberania. Concebida em termos puramente políticos, a soberania expressava a plena eficácia do poder, sendo conceituada como *o poder incontrastável de querer coercitivamente e de fixar as Competências*[19].

[18] Cf. DALLARI, op. cit., p. 77.
[19] Ibid., p. 78.

Por outro lado, numa concepção jurídica do termo, o professor a define como "o poder de decidirem última instância sobre a atributividade das normas, vale dizer, sobre a eficácia do direito"[20].

Fixados os aspectos gerais mais relevantes acerca do instituto da soberania, cabe-nos tecer alguns comentários sobre a relação da soberania e os países que adotam o regime federativo. Neste diapasão, José Alfredo Baracho comenta assim a questão da soberania no federalismo:

> A noção de soberania, como salienta Mouskheli, domina a teoria jurídica do Estado federal. Denota a distinção entre Estados-membros e Estado central, sendo que apenas este é considerado soberano; os Estados-membros têm de Estado a denominação e não se distinguem de outras coletividades públicas inferiores, como comuna ou província, senão pela participação na formação da vontade federal.
>
> A formulação da teoria jurídica do Estado federal demanda definir a situação determinada pelos poderes constituídos que surgem através da União Federal e dos Estados-membros: Pois bem, da soberania que dá personalidade jurídica de direito público à União e da autonomia que caracteriza os Estados-membros como entidades federativas componentes, as competências conhecidas são aquelas efetivamente marcadas, traçadas e apontadas pela Constituição[21].

Como se nota da explicação, o Estado Federal cria uma estrutura aparentemente dicotômica: de um lado a União – ou governo central – da qual resulta de criação pela Constituição Federal e, do outro, as unidades federadas que se submetem a um ente federado igualdade jurídica. A solução aparente para esta questão está na articulação de dois institutos: a *autonomia dos entes federados* e as *competências constitucionais*.

Ambos são elementos característicos das Constituições de países que adotam o federalismo como forma de organização do Estado. José Alfredo Baracho reconhece a autonomia administrativa como fruto da divisão de competências, uma que vez que "outro que reconhece na posse de competências exclusivas capacidade originária de auto-administração"[22].

---

[20] Ibid., p. 80.
[21] Cf. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo.** Belo Horizonte: Fumarc/UCMG, 1982. p. 21.
[22] Ibid., p. 21.

A análise da Constituição da República indica exatamente esta orientação, ao salientar em seu art.21, I [23], ser de competência exclusiva da União "manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais." Logicamente, a representação da República Federativa do Brasil é feita na pessoa do chefe de Estado, o Presidente da República, na forma do art. 84, VII e VIII,[24] da Constituição da República. O equilíbrio entre os poderes integrantes da União, se dá na figura do Congresso Nacional, que tem a função de "resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional" (art. 49, I, da CRFB).

Portanto, as unidades federadas participam de modo limitado nas relações exteriores do país, atuando sob "supervisão" do Senado Federal quando se tratar de operações de créditos internacionais para Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme a redação do art. 52, V, da Constituição da República. Interessante notar que a casa legislativa que representa os Estados é responsável por aprovar operações de endividamento externo dos entes federados em um aparente mecanismo de equilíbrio de freios e contrapesos entre os poderes e entes da federação.

Isto é possível porque é "pela União que a República Federativa do Brasil se representa nas relações internacionais. Isso quer dizer que as relações internacionais do Estado Brasileiro constituem matéria de competência exclusiva da União.[25]"

Sobre esta questão Robert Bowie e Carl Friedrich[26] salientam que em todas as federações o governo federal tende a controlar as relações exteriores do Estado Nacional. Os autores apontam ser comum nas constituições dos países que adotam a forma federativa os seguintes poderes no que tange às relações exteriores: 1 – Para dirigir as relações com os países estrangeiros e com as organizações internacionais; 2 – Para nomeação dos funcionários do corpo diplomático no estrangeiro; 3 – Para concluir, ratificar e cumprir os tratados e outros acordos internacionais e; 4 – Para assegurar a supremacia dos tratados sobre as leis internas e das unidades federadas.

---

[23] "Art. 21. Compete à União: I – manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais."

[24] "Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...); VII – manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional."

[25] SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 492.

[26] BOWIE, Robert R.; FRIEDRICH, Carl. J. **Estúdios sobre Federalismo**. Buenos Aires: Bibliográfica Argentina, 1958. p. 301 e ss.

Como exceção a esta regra, destaca-se o caso dos Estados Unidos da América, que admite que seus Estados celebrem tratados com os países vizinhos em assuntos da sua competência. Outro exemplo a ser citado é o da província de Quebec, que mantém uma embaixada em Paris, além da representação oficial do Canadá.[27]

Sobre a questão da celebração de tratados por parte dos estados federais, Guido Soares escreve:

> Restou de tais fenômenos o fato de um Estado, em princípio, poder apresentar-se com várias representações frente ao Direito Internacional; para evitar-se tais fenômenos, em particular para as eventualidades de um Estado querer subtrair-se às obrigações de um tratado multilateral, ao invocar sua organização constitucional interna, como composto de entidades soberanas, emergiu a prática da denominada "cláusula federal": os Estados signatários de tratados, em virtude da mesma, comprometem-se a aplicar as normas avençadas, para qualquer eventual partição política ou jurídica que exista no interior de seu ordenamento jurídico nacional.[28]

Um exemplo de cláusula federal é o do art.2 8 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, que assim dispõe:

> (...) prescindem de qualquer referência à divisão interna de competências ou organização das entidades componentes de uma federação. As unidades federativas, como parte do Estado Federal, encontram-se igualmente vinculadas pelo disposto nos tratados internacionais.

1.1.3 Formas jurídicas de Estado

Paulo Lopo Saraiva destaca que analisar as formas de Estado sob o ponto de vista jurídico significa refletir a *estrutura interna do Poder Estatal*[29]. Assim, cabe o contraponto entre a confederação e a federação.

Anhaia Mello destaca a confederação da seguinte forma:

> A Confederação decalca-se num tratado internacional, enquanto a Federação se apoia numa Constituição; e todos sabemos que a Constituição vale internamente,

---

[27] Cf. SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de direito internacional público**. São Paulo: Atlas, 2002. vol. 1, p. 145. Note-se que no âmbito do direito internacional a preocupação com o tema da soberania está relacionada com o reconhecimento dos Estados Nacionais na ordem internacional.
[28] Ibid., p. 145.
[29] Cf. SARAIVA, Lopo Paulo. **Federalismo regional**. São Paulo: Saraiva, 1982. p. 30.

> disciplinando as relações internas de um Estado com o outro e de todos com a Federação, enquanto que o Tratado tem efeitos de natureza, exteriores[30].

E continua expondo:

> Assim, enquanto a Confederação é uma entidade dc Direito Internacional, o Estado federal é uma entidade jurídico-política. Nas Confederações os Estados-membros ou confederados têm relações diretas com outros Estados no âmbito internacional; tal não se dá na Federação, onde somente ela é sujeito de Direito Internacional[31].

O problema da descentralização político-administrativa *versus* centralização é o ponto central para a distinção dos tipos de Estado. Juan Badia assim comenta:

> El problema de la centralización o de la descentralización de los Estados es el problema del carácter central o no central de sus órganos, y se condensa en esta alternativa: órganos de competencia personal ilimitada o total, u órganos de competencia personal limitada o parcial.
>
> El adjetivo *central* implica que el órgano a que se aplica *constituye* un *centro* (no que está en el centro): el centro jurídico de una colectividad o de un grupo humano. Es decir, la competencia del órgano central irradia hacia todos y cada uno de los indivíduos que componen la colectividad, sin distinción. En cambio, un órgano cuya competencia se limita a una fracción de esa colectividad no es un centro unitário y común a todos sus miembros, sino a una parte de ellos, de manera que la existencia de una pluralidad de estos órganos supone la de una pluralidad de centros en la colectividad. En suma, *centralization significa centro único, unidad de centro; descentraliza- ción, centros múltiples, pluralidad de centros.* El Estado centralizado posee un aparato gubernamental unitário sobre la colectividad a la vez que el Estado descentralizado lo posee dividido[32].

Assim, um tipo de Estado estruturado de maneira centralizada é o unitário simples. Augusto Zimmermann define este tipo de unitário os quais "possuem um único órgão de governo político, invariavelmente localizado no poder central, que assume a direção política de todos os negócios públicos. Há, pois, um monismo de poder, mais pressentido pela unidade das normas jurídicas, que devem servir, de maneira indistinta, ao território nacional como um todo.[33]"

Existe, ainda, o Estado *unitário descentralizado*. Nele ocorre uma descentralização política. O fato de haver descentralização não basta para que o Estado unitário seja dito

---

[30] Cf. MELLO, José Luiz de Anhaia. **O Estado Federal e suas novas perspectivas**. São Paulo: Max Limonad, 1960. p. 42.
[31] Ibid., p. 42.
[32] Cf. BADIA, Juan Ferrando. **El Estado unitário, el federal y el regional**. Madrid: Tecnos, 1973. p. 48.
[33] Ibid., p. 14.

descentralizado, afinal todo Estado é relativamente descentralizado. Um exemplo apontado pela doutrina é o caso do Brasil no Império[34].

Por fim, cabe analisarmos o Estado *regional* ou *constitucionalmente descentralizado*[35]. Aponta Ambrosini[36] que o Estado regional teve sua origem nos debates havidos em virtude do projeto constitucional da Carta Magna da Espanha em 1931. Mais tarde, tal forma de organização estatal foi consagrada na Constituição da Itália de 1947. Na conceituação do referido autor:

> O Estado Regional é um tipo intermediário entre o unitário e o federal, caracterizado pela autonomia regional. Trata-se de Estados que participam das características de ambos os tipos de Estado, enquanto as coletividades territoriais maiores que as constituem (províncias e municípios) têm poderes muito mais extensos e de natureza diversa que os que têm os entes territoriais dos Estados Unitários, sem chegar, em troca, a adquirir a posição e a categoria dos Estados-Membros a posição e a categoria própria dos Estados-Membros de um Estado Federal.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho[37] ressalta que a centralização é um elemento essencial para a existência do Estado: "se não há Estado sem relativa centralização, correlativamente não existe Estado sem um certo grau de descentralização. Na realidade, o grau mínimo de descentralização é aquele em que somente a criação de normas individuais é conferida a órgãos subordinados e periféricos (descentralização "administrativa")."

Por outro lado, tratemos brevemente da Federação Canadense. Constituída em 1867, desde o início consagrou uma assimetria de fato e de direito. Atribuía diferentes números de senadores para blocos de províncias. O conflito mais aparente na federação canadense é o da província de Quebec. Mesmo tendo diversas concessões realizadas pela legislação pátria, ainda não encontram-se totalmente equacionadas as forças centrífugas de Quebec e British Columbia.

O caso dos conflitos na Espanha também merece destaque. O Estado Regional espanhol não se configura como um Estado Federal, mas sim como um Estado Regional de

---

[34] FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do direito constitucional contemporâneo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 53.

[35] Manoel Gonçalves Ferreira Filho assim classifica o Estado regional. Segundo o autor: "Revela o Direito comparado a tendência de inscrever a descentralização política no próprio texto constitucional. E o que ocorre na Itália, sob a Constituição vigente. Surgem, com isto, *Estados unitários constitucional*" (ibid., p. 53).

[36] Gaspar Ambrosini apud SARAIVA, op. cit., p. 33.

[37] Ibid., p. 52.

"múltipla concorrência etnoterritorial[38]". A Constituição espanhola prevê a atribuição de autonomia a determinadas regiões, permitindo que haja variações da autonomia exercida de uma região para a outra. Isto ocorre, por exemplo, com a Loapa Act, ou seja, a Lei Orgânica de Harmonização do Processo Autonômico.

Traçando um paralelo com o ordenamento jurídico pátrio, não verificamos tal fenômeno. Aqui, no máximo poderá haver a delegação de matéria de competência privativa da União, conforme previsto no parágrafo único do art. 22[39] da Constituição da República.

1.1.4 A ideia federativa

O federalismo é, sem dúvida, um termo que tem seu alcance na ciência política, na filosofia, na geografia e no direito. Assim, cabe a distinção entre o termo *federalismo* e *federação.* De acordo com a classificação de Preston King[40], o *federalismo* é muitas vezes entendido como uma filosofia política de diversidade na unidade. Assim, o termo *federalismo* é empregado quando o interesse é essencialmente ideológico, enquanto que *federação* é aplicado para designar um arranjo institucional, ligado a um sentido político de oerganização do Estado. Logo, "qualquer forma existente de federação pode ser consistente com pelo menos um ou diversos tipos de federalismo[41]"

O estudo do federalismo deve levar em conta uma integração entre a ciência jurídica, a ciência política, dentre outras, uma vez que o federalismo não constitui por si só um fenômeno jurídico. Neste sentido, Alessandra Silveira, analisando a obra de Antonio de La Pergola, comenta: "(...) a quem transita pelas paragens teóricas do federalismo, que sempre actue *com a serenidade e o distanciamento requerido quando se trata de codificar, através dos esquemas racionais do direito, a matéria incandescente da política.*"[42]

A autora segue com a análise de Carl Friedrich acerca do *processo de federalização*:

---

[38] RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O federalismo assimétrico**. 2. ed. São Paulo: Forense, 2000. p. 158.
[39] "Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo."
40 Cf. KING, Preston. **Federalism and federation**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1982. p. 16.
41 Ibid., p. 75.
[42] Cf. SILVEIRA, Alessandra. **Cooperação e compromisso constitucional nos Estados Compostos**. Coimbra: Almedina, 2007. p. 205, grifo nosso.

> Contrariamente ao que julgava ser uma cantilena contraproducente, *Friedrich* sugere um registo processual: o federalismo não deve ser considerado como um modelo estático ou um termo fixo e preciso de divisão de poderes entre as autoridades central e periféricas. Há-de ser percepcionado como um *processo de federalização de uma comunidade política – um processo mediante o qual várias organizações políticas separadas (fossem Estados ou outra classe de associações) convencionam a resolução conjunta de problemas comuns, ou o inverso, um processo mediante o qual uma organização política até então unitária se descentraliza até o ponto em que surjam comunidades políticas distintas capazes de decidir autónoma e isoladamente sobre os problemas que lhes digam respeito*. O federalismo, em *Friedrich,* desenvolve-se por força das dinâmicas de *integração* ou de *descentralização:* a formação das comunidades federais resulta, invariavelmente, de um dos dois processos[43].

A organização jurídica do federalismo não significava necessariamente constituir um "*Estado de Estados*", nas palavras de Carl Friedrich[44]. Para o autor, o mais importante é administrar o processo por meio do qual as duas ordens de comunidades possam coexistir harmonicamente. A sustentabilidade do pacto federativo passa a ser garantida por meio de mecanismos jurídico-constitucionais que garantam um arranjo constitucional que vise à cooperação.

Ressaltamos a concepção de Daniel Elazar:

> The essence of federalism is not to be found in a particular set of institutions but in the institutionalization of particular relationships among the participants in political life. Consequently, federalism is a phenomenon that provides many options for the organization of political authority and power; as long as the proper relations are created, a wide variety of political structures can be developed that are consistent with federal principles.
>
> It is useful to reiterate what is meant by federalism in this context. The simplest possible definition is *self-rule plus shared rule.* Federalism thus defined involves some kind of contractual linkage of a presumably permanent character that (1) provides for power sharing, (2) cuts around the issue of sovereignty, and (3) supplements but does not seek to replace or diminish prior organic ties where they exist[45].

1.2 A teoria jurídica sobre o Estado federal

São variadas e complexas as teorias a respeito da natureza jurídica do Estado Federal. O que se busca principalmente é a questão da soberania propriamente dita. De fato, a querela existente entre as várias escolas reside na atribuição da soberania ou ao Estado central, ou aos Estados-membros, ou ainda às duas entidades, conjuntamente[46].

---

[43] Ibid. p. 206-207, grifo nosso.
[44] Ibid., p. 210.
[45] Cf. ELAZAR, Daniel J. **Exploring federalism**. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987. p. 12.
[46] Cf. ANHAIA MELLO, op. cit., p. 53.

Oswaldo Aranha Bandeira de Mello assim traça um panorama das teorias sobre o Estado Federal:

> Para explicação da natureza jurídica do Estado federal, varias doutrinas existem. As theorias mais em voga, consideradas nas suas linhas mestras, podem ser reduzidas a três grupos distinctos, segundo o característico principal que apresentam como elemento individualizador dessa forma de Estado: *a)* o processo da repartição das competências entre a União e os Estados federados; b) a autonomia dos Estados federados; c) a participação dos Estados federados nas decisões da União.
>
> Dentro dessas chaves se enquadram varias correntes, cada uma distinguindo-se da outra por differenças insignificantes, constituídas, em principio, por ligeiras modificações dos trabalhos anteriores. Entre ellas, algumas procuram conciliar, embora timidamente, esses diversos matizes, os quaes de modo algum são antagonicos[47].

1.2.1 Teoria da soberania dividida ou da dupla soberania

Esta concepção de Estado federal baseia-se na teoria segundo a qual, no momento em que os Estados acordam a formação do Estado Federal, abrem mão de sua soberania para manterem apenas o grau de soberania que foi pactuado. "Lo que así se reparte no es el contenido de la soberanía, sino su extensión por consiguiente, el Estado central y Tos Estados particulares son soberanos, pero cada uno dentro de su esfera.[48]"

Essa concepção corresponde à noção de Estado federal como forma híbrida, resultante do Estado unitário e da Confederação de estados[49]. Aléxis de Tocqueville em sua obra, *A Democracia na América,* constrói a ideia de que a soberania no Estado federal encontra-se repartida entre os Estados-membros e a Federação. Neste sentido, escreve o pensador francês:

> Os legisladores americanos, tornando menos provável a luta entre as duas soberanias, nem por isso destruíram as causas de conflito. Pode-se mesmo ir mais longe, dizendo que em caso de luta não puderam assegurar a preponderância do poder federal. Deram à União dinheiro e soldados, mas os Estados mantiveram o amor e o preconceito favorável dos povos.
>
> A soberania da União é um ser abstrato que está ligado a apenas pequeno número de objetos exteriores. A soberania dos Estados é perceptível em todos os sentidos; compreensível sem dificuldades; é vista agir a cada momento. Uma é nova, a outra nasceu com o próprio povo.

---

[47] MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Natureza jurídica do Estado Federal**. São Paulo: Ed. RT, 1937. p. 13.
[48] Cf. M. MOUSKELI, op. cit., p. 187.
[49] Cf. ANHAIA MELLO, op. cit., p. 54.

> A soberania da União só toca aos homens em alguns grandes interesses; representa uma imensa pátria, distante, um sentimento vago e indefinido. A soberania dos Estados envolve cada cidadão, de certa forma e cotidianamente, nos mínimos detalhes. É quem se encarrega de garantir-lhe a propriedade, a liberdade, a vida; influi, a cada instante, em seu bem-estar ou sua miséria. A soberania dos Estados apóia-se em lembranças, hábitos, preconceitos locais, no egoísmo de província e de família; em uma palavra, em todas as coisas que tornam o instinto patriótico tão poderoso no coração humano. Como duvidar de suas vantagens? (...)[50]

Hamilton, em O *Federalista*, consagra a noção da dupla soberania, consistindo numa partilha da soberania e de suas competências entre o Estado federal e os Estados-membros, repartição essa efetuada no momento de sua formação histórica. Em um segundo momento decore a soberania mútua do Estado-central e dos Estados-membros. Posteriormente, o Estado federal e os Estados membros encontram-se *justapostos* e não *superpostos*, pois existe uma completa igualdade entre eles.

Pinto Ferreira anota a superioridade do Estado Federal em face da teoria da cossoberania, uma vez que as "constituições federais regulamentam os conflitos de competência entre a União e os Estados federados, possíveis de uma decisão pela coação, mediante a técnica da intervenção Federal"[51].

Cremos que, na análise do Capítulo XV de *O Federalista*, intitulado "Dos defeitos da Confederação Atual", o pensador talvez tenha pensado a teoria da cossoberania como uma etapa intermediária para o Estado federal consolidado, sendo a criação da União como elo conector das unidades federadas, titular de algumas prerrogativas – estabelecidas na Constituição – tais como a capacidade de manter relações com outros Estados e a defesa nacional, como vemos no excerto abaixo:

> Daqui resulta que, em todas as associações políticas que, para interesse comum, reúnem muitas soberanias particulares, estes corpos inferiores e subordinados são sempre animados por uma força centrífuga, que tende a fazê-los obrar em sentido contrário ao da associação.
>
> Não é difícil dar a razão desta tendência; a sua origem está no amor do poder. Um poder restringido e subordinado há de ser sempre rival e inimigo do poder que o restringe e o domina.
>
> Esta simples proposição nos deve fazer ver quanto é pouco de esperar que as pessoas que administrarem os negócios dos Estados particulares se sintam dispostas a executar as resoluções e decretos da autoridade geral com satisfação para si mesmas e com

---

[50] TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América.** Trad. Leonidas Gontijo de Carvalho. São Paulo: Abril Cultural, 1979. p. 218.
[51] Cf. PINTO FERREIRA, op. cit., p. 734.

> ardor desinteressado para o bem público. A causa reside no caráter da natureza humana.[52]

Destacando o pensamento de Waitz, exposto na sua obra *Grundzüge der Politik* (*Princípios de política*, em tradução livre), Anhaia Mello destaca:

> Os elementos integrantes do Estado federal, a Federação e os Estados-membros são verdadeiros Estados. São êles uniões permanentes para cumprimento de tarefas de importância vital. Ademais, são seres independentes com competência para desobedecer qualquer poder que lhe seja estranho.
>
> Destarte, a soberania não pertence exclusivamente a nenhum dos membros e componentes do Estado federal, mas a todos, é óbvio, na sua própria esfera de competência. E a limitação feita à soberania não se refere ao seu conteúdo, mas, tão somente, ao seu alcance, ao seu âmbito.
>
> Na expressão feliz de Mohl, não se trata de unia soberania limitada, mas sim dividida. Entre o Estado central e os membros há justaposição e não superposição.
>
> Na verdade, cada uma das entidades interiores seriam independentes, não havendo restrição e sim partilha da soberania.
>
> Vários são os adeptos dessa ordem de idéias, destacando-se na América do Norte, Marshall, Kent, Webster, Story e Cooley; na Europa, Schulze, Gerber, Arhens, Mohl e Treitschke; mais recentemente Oppfnhaim, na Inglaterra, Haussmann na Alemanha e Braz Arruda no Brasil[53].

1.2.2 Teoria da negação da realidade jurídica do Estado federal

A doutrina da negação da realidade jurídica do Estado federal apregoa que as competências do Estado federal são apenas delegadas pelos Estados particulares, logo, suas leis só teriam validade depois de ratificadas e promulgadas pelos seus componentes federados, possuidores da soberania. Daí decorrem duas consequências básicas para os Estados membros da federação: o direito de anulação e o direito de segregação. Assim, as unidades federadas teriam a competência de invalidar as leis federais contrárias ao pacto e o privilégio de sair livremente da União, quando julgassem conveniente[54]. Portanto, é uma posição radical, não reconhecendo ao Estado federal como entidade jurídica.

Essa idealização atribuída por Sobei Mogi e Jefferson foi também sustentada por Max Von Seydel, Tucker, Rawle e Calhoun[55]. A teoria da nulidade parte do princípio de que

---

[52] HAMILTON, Alexander. **O federalista**. Trad. Leonidas Gontijo de Carvalho. São Paulo: Abril Cultural, 1979. p.117.
[53] Cf. ANHAIA MELLO, op. cit., p. 56.
[54] Cf. PINTO FERREIRA, op. cit., p. 310.
[55] Cf. ANHAIA MELLO, op. cit., p. 60.

não pode haver duas unidades, porque a sua essência é ser una, segue-se a impossibilidade jurídica de duas entidades jurídicas, igualmente soberanas, num mesmo corpo político, o Estado federal. Cabe ressaltar serem Seydel e Calhoun os dois principais defensores dessa ordem de ideias. Eles foram vinculados aos movimentos de liberdade da Baviera e dos Estados do Sul contra os excessos de natureza centralizadora da Federação nos Estados Unidos e de Bismarck na Alemanha.

A tese principal de Calhoun insiste na soberania dos Estados-membros, os quais poderiam anular as leis e atos federais que julgassem contrários aos seus interesses. Os Estados-membros poderiam recusar cumprimento a uma lei federal, caso assim decidisse sua representação popular, e, só depois, se tal negativa fosse condenada por três quartos da Câmara dos Estados, o Estado-membro deveria voltar atrás, podendo, ainda assim, optar pelo direito à secessão.

Ocorre que a União tem a supremacia do poder de decisão no âmbito politico e jurídico. Em geral, a atribuição da execução da lei federal, em última instância é garantida pela corte constitucional que tem a função de dirimir conflitos entre os entes federados, e.g. art.102, inciso I, "f" da Constituição da República.

1.2.3 Teoria da participação dos Estados-membros

Cabe, agora, consignar a relevância da *doutrina da participação* elocurada por Borel Zorn e Le Fur no seu *L'État Fédéral et la Confédérations d'États*. Para Le Fur, o Estado federal possui um duplo caráter de Estado e de federação de coletividades públicas, sendo que estas atuam simultaneamente na natureza de província autônoma e da de cidadão de uma república; distinguem-se das outras coletividades não soberanas, porque são chamadas a tomar parte na formação da vontade do Estado, participando, assim, na substância mesma da soberania federal[56].

Para Zorn, a soberania é elemento essencial na definição do Estado. No momento da formação do Estado federal, Estados-membros renunciaram à sua soberania em favor do Estado central. Entretanto, estes mantêm alguns poderes soberanos, sendo que o poder central,

56 Cf. PINTO FERREIRA, op. cit., p. 312.

a União, limita o exercício dos mesmos. Para o autor, o Estado federal seria uma espécie de Estado unitário qualificado.

Para Laband, os Estados gozam de autonomia em virtude de direito próprio. E, reconhecido que a soberania pertence tão só à Federação, nem por isso deixam Estados membros a sua qualidade de Estados. Neste sentido, ocorrem duas ordens jurídicas que se superpõem: a central, soberana, e as demais, autônomas. A soberania definida como o poder legal supremo não se subordina a nada. Anhaia Mello, citando Castro Nunes, anota:

> Nos Estados do tipo federal, a dificuldade de conciliar-se a concepção una da soberania com as soberanias das unidades federadas, não têm escapado aos escritores. Daí a teoria de Rehm, Laband, Jellinek e outros, na Alemanha, que distinguem do poder supremo ("Herrschaft") , o poder político do Estado não soberano, residindo êsse último, sob a forma do simples poder de auto-organização, nos elementos federados, e aquêle caracterizado pela fórmula alemã "da competência da competência", na União federal[57].

Cabe ressaltar a posição de Hans Kelsen sobre a natureza jurídica do Estado federal, que para ele compreendia três ordens jurídicas diferentes. Para compreendê-las, Kelsen se vale da distinção de normas centrais, válidas para toda a extensão territorial a federação, enquanto as normas locais constituirão ordens jurídicas parciais, subordinadas à ordem jurídica total[58].

Assim, o pensador separa três comunidades jurídicas no Estado federal, a da Constituição total (*Ge-sammtverfassung),* a da União *(Bund)* e a dos Estados-membros *(Laender*). A ordem jurídica da "Constituição total" é a de maior alcance, abrangendo esta os princípios gerais de organização da União e dos Estados-membros. Por sua vez, as ordens jurídicas da União e do Estado-membro são juridicamente iguais, porque se acham subordinadas por igual à ordem jurídica superior da Constituição total. Por se tratarem de ordens parciais, a soberania estaria vinculada à Constituição total.

A ordem jurídica do *Bund* é parcial porque sua competência não se estende além de determinadas matérias, que lhe são delegadas pela comunidade jurídica total. A ordem juridica dos Estados-membros também é parcial, uma vez que possui competência delegada, e também pelo alcance restrito da validade territorial de suas normas.

---

57 Castro Nunes, Estado federado e sua organização municipal, p. 101 apud ANHAIA MELLO, op. cit., p. 65.
58 Cf. PINTO FERREIRA, op. cit., p. 316.

Destes fatos, não há entre elas relações de dependência ou de subordinação, mas de coordenação. Ambas se encontram submetidas à Constituição federal, que é a ordem suprema, e delega-lhes as respectivas competências. A Constituição total *(Gesammtverfassung*) forma, com os ordenamentos parciais por ela delegados, a comunidade total (*Gesammtgemeinschaft*), na qualidade de um ente superior aos Estados-membros e à própria União.

1.3 Os elementos essenciais do Estado federal

De acordo com Dircêo Torrecillas Ramos[59], o federalismo é voltado a um fim, cujo destinatário é um povo. Alexandre de Moraes ressalta o Estado federal apresenta uma característica fundamental, qual seja:

> (...) [a decisão inicial] do legislador constituinte, por meio da edição de uma constituição, em criar o Estado Federal e suas partes indissociáveis, a Federação ou União, e os Estados-membros, pois a criação de um governo geral supõe a renúncia e o abandono de certas porções de competências administrativas, legislativas e tributárias por parte dos governos locais[60].

Sobre o aspecto da constituição como fundamento jurídico do Estado Federal[61], a professora Fernanda Dias Menezes de Almeida assim escreve:

> Como antes visto, a Confederação tem por fundamento um tratado, que é, em regra, o instituto jurídico por meio do qual Estados Soberanos oficializam acordos de vontade a que se vinculam, podendo, não obstante, rompê-los a qualquer momento, por isso que mantêm sua soberania. *Já a base jurídica da Federação é sempre uma Constituição comum a todas as entidades federadas, na qual estão fixados os fundamentos essenciais de suas relações*.[62]

Dircêo Torrecillas Ramos assim resume os principais elementos do federalismo:

> Requisitos dos sistemas federais. Constituição escrita, união perpétua, texto rígido com os poderes divididos; Constituição como estrutura de governo e protetora de direitos, traça um quadro básico, instituições e procedimentos, declara alguns direitos para servir de base e providencia meios para a sua proteção na sociedade civil; a Constituição como um código, longa, detalhada, altamente específica e explícita; a Constituição como um manifesto revolucionário ou como carta social, baseada em conquista, que erradica a velha ordem – este requisito é mais comum nos estados socialistas; Constituição como ideal político quando a antiga ordem é apresentada sem qualquer expectativa de que o país ou o regime alcançará o ideal previsto na Lei Maior, mas há uma grande continuidade; Constituição como uma

---

[59] Cf. DIRCÊO TORRECILLAS RAMOS, op. cit., p. 35.
[60] Cf. MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 267.
[61] Neste mesmo sentido, DALLARI, op. cit., p. 258 e DIRCÊO TORRECILLAS RAMOS, op. cit., p. 37.
[62] Cf. ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 12.

> adaptação moderna de uma Constituição tradicional antiga, modelo encontrado em uma antiga e contínua tradição histórica ou religiosa ou ambas, próprias da "Constituição" não escrita; não centralização para reforçar a ideia da difusão do poder entre um número substancial de centros de poder. Os entes podem agir unilateralmente com alto grau de autonomia das áreas constitucionalmente abertas para eles e ainda participar como partes nas atividades governamentais nacionais; divisão do poder territorial – é a democracia territorial, com a divisão interna da autoridade e do poder[63].

O autor aponta dois elementos essenciais para a compreensão do federalismo brasileiro:

> Influências dos antecedentes sobre os sistemas federais: alguns países têm tradições que se ajustam ao federalismo[64]. Outros, sem essas características culturais favoráveis, adotam arranjos federalistas. Há os que preferem a União pela sobrevivência com relação a vizinhos poderosos.
>
> Pensamento federal: o papel da cultura política. O pensamento federalista é importante e o papel da cultura política é relevante. Muitos países manifestam, porque possuem, na literatura, na política, na música e no folclore, como nos Estados Unidos e na Suíça. Onde não há procuram-se alternativas, como na América Latina, em que os sistemas federais são mantidos como reflexos do ideal que a sociedade aspira; na Nigéria os princípios federais envolviam a reintegração de Biafra[65].

Em uma abordagem mais tradicional, Dalmo De Abreu Dallari anota os elementos necessários sobre o Estado Federal:

> 1 – A união faz nascer um novo Estado e, concomitantemente, aqueles que aderiram à federação perdem a condição de Estados, 2 – A base jurídica do Estado Federal é uma Constituição, não um tratado, 3 – Na federação não existe direito de secessão[66], 4 – Só o Estado Federal tem soberania, 5 – No Estado Federal as atribuições da União e as das unidades federadas são fixadas na Constituição, por meio de uma distribuição de competências, 6 – A cada esfera de competências se atribui renda própria, 7– O poder político é compartilhado pela União e pelas unidades federadas, 8 – Os cidadãos do Estado que adere à federação adquirem a cidadania do Estado Federal e perdem a anterior[67].

---

[63] Cf. RAMOS, Dircêo Torrecillas. Federação e República. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (coords.). **Tratado de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 722.

[64] Mesmo antes da adoção formal do federalismo em 1891, os embates sobre descentralização *versus* descentralização tiveram grande influência no debate político do Império, sendo que, por exemplo, o papel das Câmaras Municipais remontam à época colonial

[65] Ibid., p. 723.

[66] O autor aponta a Constituição da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas em seu art. 17, que previa expressamente o direito à secessão de qualquer das repúblicas então integrantes do país (op. cit., p. 259).

[67] Cf. DALLARI, op. cit., p. 258.

1.4 Tipos de federalismo

O federalismo não se constitui em um fenômeno único. Conforme se notou, para que a forma federativa de Estado possa se consolidar é necessário *uma ideia federativa*. Ocorre que nem sempre este processo se dá da mesma forma, como bem visto em *O Federalista*.

1.4.1 Federalismo por agregação e federalismo por desagregação

A doutrina, de modo geral[68], costuma apontar duas formas básicas para a possível formação do Estado Federal: a união de Estados anteriormente soberanos em torno de um novo Estado Nacional, fenômeno nomeado de *federalismo por agregação* ou o contrário, o Estado Nacional unitário que passa a adotar a forma federativa.

Os Estados Unidos da América, a Suíça e a Alemanha são Estados federais formados *por agregação.* Isto ocorre devido ao fato de que referidas federações sucederam a arranjos confederativos anteriores. Entretanto, foram calcadas por meio de construções constitucionais garantidores da sobrevivência de um nova e mais forte unidade federativa[69]. Interessante destacar que nos Estados federais por agregação, os quais possuíam de fato uma soberania anterior à organização federal, apresentam uma maior resistência à centralização política, bastando verificar a dificuldade na unificação alemã, em formar uma identidade nacional – muito embora a organização federal adotada no Império era deveras centralizada.

Por sua vez, a formação dos Estados federados por *segregação* ocorre devido a uma aspiração por descentralização política ou eventual maior eficiência na sua organização político-administrativa. Afonso Arinos de Mello Franco[70] destaca que uma característica fundamental no processo de consolidação do federalismo no Brasil e nos Estados Unidos da América está na lenta e gradual construção do federalismo neste país, ao passo que, no Brasil, a descentralização se deu por diferenças culturais e regionais, acirradas pela ação centralizadora do poder central.

---

[68] Sobre este ponto: LOBO, Rogério Leite. **Federalismo fiscal brasileiro: discriminação das rendas tributárias e centralidade normativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 12.
[69] Cf. ZIMMERMANN, op. cit., p. 54.
[70] Cf. FRANCO, Mello de Arinos Afonso. Algumas instituições políticas no Brasil e nos Estados Unidos. Rio de Janeiro: Forense, 1975, p. 49.

1.4.2 Federalismo dual e federalismo cooperativo

Em *O Federalista* (capítulo XXXIX), Hamilton destaca que no Estado Federal forma-se um governo nacional: "Assim como a jurisdição do governo é restringida a um certo número de objetos determinados e em todos os outros pontos deixa aos Estados soberania inviolável, não é com muita razão que se lhe chama *nacional*." [71]

Assim, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello[72] salienta que a Constituição em um Estado Federal representa um ponto fundamental do sistema de organização política. Logo, os poderes emanam desta e a distribuição de competências surge como elemento inafastável do sistema federal. A própria Carta tende a distinguir quais as competências de cada ente federado, tendendo-se, assim, a uma constituição rígida, não podendo por conveniências de momento serem alteradas pelo governo central.

Eis aí o fundamento do *federalismo dual*: ordens distintas de competências traçadas geralmente de modo expresso na Carta Magna, como ocorreu nos Estados Unidos da América, onde o poder central dispõe de competências consideradas mais importantes, restando aos Estados as competências residuais.

Desta forma Rogério Leite Lobo escreve sobre o federalismo dual:

> Daí que, ciosos da necessidade que se lhes afigurava então primordial, no sentido de manter tão íntegros quanto possível os poderes dos estados que se uniam, os seus representantes cunharam na Constituição Norte-Americana de 1787 a característica fundamental da forma de Estado que passou a ser conhecida como *Federalismo Dualista: o Governo federal dispunha de poderes enumerados, limitados pelas disposições constitucionais, dotando-se os estados dos poderes residuais, ou seja, todos aqueles não outorgados expressamente para o Governo central*[73].

As ordens jurídicas dos entes federados, excludentes umas das outras, são o elemento que mais se destaca nesta concepção de Estado federal. A competência do Estado em determinado assunto exclui a competência do poder central. Nota-se que este sistema torna praticamente impossível a existência de competências concorrentes.

---

[71] Ibid., p. 128.
[72] Ibid., p. 70.
[73] Cf. ROGÉRIO LEITE LOBO, op. cit., p. 13, grifo nosso.

Um outro ponto de interrogação surge quando se eleva a categoria de ente federado o que antes era apenas uma divisão administrativa: o município. Pode haver um federalismo dual com um terceiro ente federal? A resposta parece ser negativa em um primeiro momento. De qualquer forma, a Constituição da República não lhe inseriu dentro do sistema de competências concorrentes (art. 24 da CRFB), atribuindo-lhe a competência residual (art. 30 da CRFB).

A concepção dual do federalismo foi apontada como um entrave à cooperação entre entes federados e, mesmo em casos extremos, como um impedimento à intervenção necessária em situações de crise. Foi o que se deu nos Estados Unidos da América com a crise de 1929, momento em foi necessária a adoção de uma série de medidas por parte da União dentro do contexto do *New Deal*.

Nos Estados Unidos da América, apesar de a Constituição ainda estabelecer a divisão dualista dos poderes, por meio de competências verticais, isto não quer dizer que os entes federados não estabelecem nenhuma forma de cooperação. Esta se dá de muitas formas, com o uso de fundos federais, agências federais, envolvendo, neste caso, diretamente o Congresso[74].

O federalismo cooperativo tem como objetivo uma maior cooperação entre o poder central e os entes federados. Aponta-se para a adoção de um modelo cooperativo no Brasil após a Revolução de 1930. Na Constituição da República, destacamos o art. 23, parágrafo único, que trata expressamente da cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios "tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional".

O federalismo cooperativo está intimamente vinculado à subsidiariedade. Isso implica uma cooperação bidirecional, relacionada à descentralização e à autonomia dos entes locais[75].

José Alfredo Baracho anota sobre o federalismo cooperativo e sua adoção na República Federativa Alemã:

---

[74] Cf. ZIMMERMANN, op. cit., p. 61.
[75] Cf. LOBO, op. cit., p. 37.

> A evolução do "Estado federal unitário" para o "Estado federal cooperativo" pode ser anotada pela tendência de manter a participação da Federação nos assuntos dos Estados federados, dentro das tarefas comunitárias. Além das novas formas de financiamento, ocorrem programações para Federação e Estados, que cobre todas as tarefas que sejam importantes para o desenvolvimento do território federal. Apesar das medidas tomadas, tem Hans-Peter Scheineder dúvidas sobre se estas medidas poderão ajudar a suprir a crise do Estado federal. Mas acredita que o "federalismo cooperativo" pode não ser uma panacea, porém é o melhor processo para posterior desenvolvimento da ordem federativa no Direito.[76]

1.4.3 Federalismo de integração

Foi instituído no Brasil após a Emenda Constitucional n; 1 de 1969, editada pelos Ministros militares que exerciam a Presidência da República, e coroado nas palavras do então Ministro da Justiça Alfredo Buzaid como "a forma, que veio a receber, contém o federalismo cooperativo, porque dele recebeu importantes conquistas; mas o supera, ao atribuir à União maior soma de poderes para dirigir a política nacional[77]."

Isso, na prática, acabou por implicar uma sujeição dos Estados à União, tanto que Dircêo Torrecillas Ramos assim descreve o federalismo por integração: "Esta modalidade acentua os traços do federalismo cooperativo, mas conduz mais a um Estado unitário descentralizado constitucionalmente, do que a um verdadeiro Estado federal"[78].

1.4.4 Federalismo assimétrico

Todo Estado que adota a forma federativa possui algum tipo de desproporcionalidade entre seus componentes. Seria possível estabelecer que *praticamente todo Estado federal é assimétrico por natureza.* Assim o é por que, se o contrário fosse, provavelmente não seria um Estado federal.

Logo, a temática do federalismo assimétrico se destacou a partir da doutrina estadunidense, espalhando-se pela Europa, buscando desenvolver explicações racionais de como as federações se desenvolvem em meio a diferenças culturais, econômicas e políticas.

---

[76] Ibid., p. 171.
[77] Cf. Alfredo Buzaid, O Estado federal brasileiro, conferência proferida na Escola Superior de Guerra – ESG, no dia 10 de março de 1971, publicada em separata pelo Ministério da Justiça, Brasília, 1971, n. 27 apud FERREIRA FILHO, op. cit., p. 178.
[78] Op. cit., p. 48.

O contraponto para uma federação assimétrica é o modelo do *federalismo simétrico*, assim descrito por Charles D. Tarlton:

> Un sistema federal simétrico ideal se compondría de unidades políticas constituídas por territorios y poblaciones *iguales, con características económicas, condiciones climáticas, grupos sociales e instituciones políticas semejantes. En el sistema que adopta el modelo simétrico, cada una de las distintas unidades políticas será en rigor un reflejo en miniatura de los aspectos importantes del sistema federal global.*
>
> Cada Estado de la federación, debido a esta fundamental semejanza, tendría que ocuparse de solucionar la misma clase de problemas y de desarrollar el mismo tipo de potencial. *No existirían diferencias significativas, de un Estado a otro*, en cuanto a los principales temas por los que se interesaría la organización política de un Estado. Tampoco habría diferencias notables respecto a la maquinaria y los recursos políticos con los que el Estado abordaría esos importantes temas.
>
> Dentro del modelo federal simétrico, *cada Estado mantendría esencialmente la misma relación con la autoridad central. La division del poder entre el Gobierno central y los Gobiernos de los Estados vendría a ser la misma en todos los casos*. La representación en el Gobierno central seria igual para cada una de las unidades políticas componentes, y el apoyo de las actividades del Gobierno central también se distribuiría por igual[79].

A análise do excerto demonstra que a definição do Estado federal simétrico é quase hipotética, restando um estudo no plano da realidade concreta, ressaltando a dificuldade que se coloca em uma abordagem da assimetria o Estado federal, uma vez que os teóricos tradicionais do federalismo – vide teoria da cossoberania retromencionada – entendem que cada membro integrante da federação mantém sua soberania na medida do que foi pactuado no momento de seu ingresso na federação.

Assim como ocorreu nos Estados Unidos da América e na Constituição dos Estados Unidos do Brazil de 1891, cada Estado permaneceu formalmente com as mesmas competências, havendo uma rígida separação de espaços de atuação entre a União e os Estados membros, ressaltando-se, desta feita, a igualdade formal dos integrantes da federação. Sendo assim, como pode haver um arranjo assim federativo assimétrico diante da igualdade formal e suposta harmonia na autonomia dos entes federados (art.1° e 18 da CRFB)?

Parte da resposta é dada por Charles D. Tarlton e consistem em compreender uma definição do que seja federalismo assimétrico:

---

[79] Cf. TARLTON, Charles D. Symmetry and Asymmetiy as Elements of Federalism: a Theoretical Speculation. **The Journal of Politics**, v. 27, p. 28, n. 1, feb. 1965.

> El sistema federal asimétrico ideal sería un sistema compuesto por unidades políticas que corresponderían a diferencias de interés, carácter y composición, que existiesen dentro de la sociedad en su conjunto. *El sistema federal asimétrico seria un sistema en el que, como dice Livingston respecto a los sistemas federales en general, las diversidades en la sociedad general encontrarían expresión política a través de Gobiernos locales con diverso grado de autonomia y poder. Diríamos, siguiendo de nuevo a Livingston, que un Gobierno federal asimétrico es un Gobierno en el que las instituciones políticas corresponden al «federalismo» de la sociedad real que hay por debajo de él*[80].

Por isso, distingue-se entre a assimetria *de juris* e *de facto.* A primeira é definida como "aquellas prácticas o relaciones diferenciadas entre las unidades territoriales de un Estado compuesto que resulten del impacto de pre-condiciones socioeconómicas, cultural-ideológicas, demográficas o jurídicas no singularizadas, ni expresa ni tacitamente, con relación a una unidad territorial."[81]

A demonstração do federalismo assimétrico ocorre no relacionamento entre as unidades federadas, dado que seu desnível socioeconômico (e, às vezes, político) acaba por produzir as relações interfederativas desiguais entre os próprios entes federados (v.g., guerra fiscal, busca por financiamentos públicos etc.).[82]

Há, portanto, uma relação de interdependência entre a assimetria de fato e a assimetria de direito (*juris*). As situações de fato são o ponto de partida para a assimetria *juris*, dado que serão mecanismos constitucionais, v. g. distribuição de competências específicas, ou determinadas autonomias por regiões expressamente nominadas, v.g., a província de Quebec no Canadá e as regiões autônomas da Espanha.

---

[80] Op. cit., p. 29, grifo nosso
[81] Cf. SEIJAS VILLADANGOS, op. cit., p. 297.
[82] Neste sentido, DIRCÊO TORRECILLAS, op. cit., p. 65.

2 ORGANIZAÇÃO FEDERATIVA NO CONSITUCIONALISMO PÁTRIO

2.1 A questão do Federalismo no Império Brasileiro

A formação da unidade colonial no Brasil é um fator a ser destacado como, talvez, o principal mérito da colonização portuguesa. Apesar de, no período da independência, a estrutura político-administrativa do país ter pouco mudado em relação ao legado deixado pelo colonizador, ela também refletiu a dispersão dos núcleos de povoamento, com realidades distintas.

Há de se ressaltar o objetivo do governo colonial. Oliveira Vianna destaca:

> Os estadistas coloniaes compõem um apparelhamento politico e com o intuito principal da melhor arrecadação fiscal. Para elles é indifferente, pois, que essa arrecadação venha através de um systema unitário de governo, ou de um systema federativo, ou de um systema fragmentário. *O principio de unidade politica da colonia não pode realmente parecer essencial aos politicos coloniaes; esta unidade só lhes parecem necesária, si della dependesse a posse da colonia, si sem Ella se viesse a perder para Portugal – o que absolutamente não se dá. Como os factores geographicos o fraccionamento da colonia, elles logicamente a fraccionam em governos autonomos, em capitanias independentes;* a relativa recalcitrancia que revelam a relação a essa politica é apenas uma homenagem às velhas idéas absolutistas da Peninsula.[83]

Do ponto de vista de organização administrativa podemos dizer que houve um duplo caráter na sua construção. De um lado, o Estado português adotou medidas explícitas de dispersão das capitânias para que mantivessem contato preferencialmente diretamente com Lisboa[84], o que no longo prazo poderia ensejar a formação de uma *nacionalidade brasileira*. Por outro lado, o governo do Vice-Reinado procurou construir uma série de melhoramentos na infraestrutura colonial a fim de permitir a integração de alguns centros econômicos importantes, e. g., as "estradas reais". O fator geográfico também é relevante para a

---

[83] VIANNA, Oliveira. **Evolução do povo brasileiro.** São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1938. p.275-grifo nosso

[84] Pontes de Miranda anota sobre este fenômeno: "Enquanto colônia, nenhum receio salteava o ânimo da monarquia portuguêsa por assim repartir o poder que delegava aos vassalos diletos ou preferidos. Longe disso, era êsse o meio de manter, com a metrópole, a unidade severa do mando absoluto. As rivalidade e os conflitos que rebentavam entre os diferentes delegados do poder central, enfraquecendo-os e impedindo a solidariedade moral, quanto às idéias, e a solidariedade administrativa, quanto aos interêsses e às forças disseminadas, eram outras garantias de permanência e solidez para o princípio centralizador e despótico."(PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. Comentários à Constituição de 1946. 2. ed. São Paulo: Max Liminad, 1953. vol. 1, p. 296).

organização administrativa da colônia, sendo muito difícil, desde o início da colonização, a manutenção de uma colonização homogênea em todo o território.

O fator geográfico, aliado aos fatores sociais e políticos, seriam determinantes para a formação de uma estrutura heterogênea e descentralizada na Colônia, criando, assim, o embrião da adoção da forma federativa de organização do Estado brasileiro. Isso não era muito claro naquele momento, devido à confusão feita com a presença da monarquia e à associação do federalismo com a forma republicana de governo.

A transferência da Corte para o Rio de Janeiro, em 1808, foi um fator fundamental para diferenciar os rumos tomados pelo Brasil em relação à América espanhola.

A par da presença do próprio Rei e de sua corte na Colônia, a adoção de uma série de medidas administrativas, como a abertura dos portos, a criação da imprensa, bem como a implantação de uma série de instituições transplantadas de Lisboa – como a Academia Real Militar – iria consolidar uma elite local em torno da figura do Rei. Declarada formalmente a independência, esse *status quo* pouco mudaria, e seria um fator essencial para a consolidação da unidade nacional, certamente o maior desafio do Império no período pós-Independência.

Assim, a manutenção do poder real no Rio de Janeiro, aliada à presença de uma burocracia estatal em conjunto com uma elite local suficiente consolidada na corte, foram fatores essenciais para a manutenção da unidade da antiga colônia portuguesa. Outro fator relevante para a manutenção da unidade nacional foi a *homogeneidade intelectual de nossa elite.* Até a vinda da família real em 1808, não havia no Brasil instituições de ensino superior, por decisão explícita da metrópole.

Ao contrário colônia espanhola, que, desde o início da Colônia, abriu universidades em diversos Vice-Reinados, o governo de Lisboa obrigava os estudantes a viajarem até Portugal, ou eventualmente outro centro educacionais, como Paris, a fim de cursarem o ensino superior. Esse quadro é comentado por José Murilo de Carvalho:

> Elemento poderoso de unificação ideológica da elite imperial foi a educação superior. E isto por três razões. *Em primeiro lugar, porque quase toda a elite possuía estudos superiores, o que acontecia com pouca gente fora dela: a elite era uma ilha de letrados num mar de analfabetos. Em segundo lugar, porque a educação superior se concentrava na formação jurídica e fornecia, em conseqüência, um núcleo*

> *homogêneo de conhecimentos e habilidades. Em terceiro lugar, porque se concentrava, até a Independência, na Universidade de Coimbra e, após a Independência, em quatro capitais provinciais, ou duas, se considerarmos apenas a formação jurídica*. A concentração temática e geográfica promovia contatos pessoais entre estudantes das várias capitanias e províncias e incutia neles uma ideologia homogênea dentro do estrito controle a que as escolas superiores eram submetidas pelos governos tanto de Portugal como do Brasil.[85]

Assim, as faculdades de direito de São Paulo e Olinda, esta última posteriormente transferida para o Recife, tiveram um papel notável na formação de uma elite de juristas que vieram a moldar o Estado brasileiro, algo parecido com o que se deu em Portugal. É notável o peso de magistrados como deputados provinciais neste período, sem contar o número de senadores, ministros e membros do Conselho do Estado que possuíam ensino superior, em especial a formação jurídica.

O jogo das elites nacionais e regionais é fundamental para se entender a formação de um espírito federativo no Brasil. A independência não foi um processo de ampla participação popular, ao menos em sua origem e coordenação. Foi, desde cedo, um processo de participação articulada de alguns grupos sociais relevantes que se articularam em torno da Monarquia.

Fernando Luiz Abrucio assim resume o quadro neste período:

> Um dos dilemas constitutivos da formação e desenvolvimento do Estado nacional no Brasil é o da centralização *versus* a descentralização do poder. *A colonização portuguesa não conseguiu criar uma centralização político-administrativa capaz de aglutinar e ordenar a ação dos grupos privados instalados nas diversas regiões que compunham o território brasileiro. Além do mais, o inter-relacionamento entre estas regiões era fragilmente estabelecido* (Carvalho, 1993:54). Com a independência e mais especificamente com o Segundo Reinado, a solução imperial e unitária foi a vencedora, permitindo a formação de um Poder Central forte e evitando que o Brasil seguisse o caminho fragmentador da América hispânica. *O legado do Império foi, neste sentido, a manutenção da unidade territorial, a busca da constituição de um sentimento de nacionalidade e, acima de tudo a criação de um duradouro consenso entre as elites a respeito da necessidade de uma efetiva autoridade central* (Merquior 1992:397). Mas com a paulatina destruição dos alicerces do Império – sobretudo da escravidão –, o conflito entre centralização e descentralização do poder viria à tona na forma de reivindicações federativas.[86]

---

[85] CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem: a elite política imperial**. **Teatro de sombras: a política imperial**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. p. 65, grifo nosso.

[86] ABRUCIO, F. Luiz; COSTA, F. Mendes Valeriano. **Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 2002. p. 32, grifo nosso.

Assim, no final do século XVIII, novos ideais associados ao Iluminismo, começaram a se espalhar por entre diversos grupos da Colônia. A par disso, a ânsia da Coroa portuguesa por arrecadar cada vez mais, o despotismo e as barreiras estatais à atividade econômica – como Alvará de 1797 que proibia a industrialização – passam a gerar inquietações, revelando o despertar para uma consciência nacional, das quais são exemplos a Inconfidência Mineira e a Conspiração dos Alfaiates, na Bahia, ambas de 1789[87], expondo que os interesses setores da Colônia eram distintos dos ostentados pela Metrópole.

Posteriormente, observamos que os ideais liberais influenciaram outros movimentos, como a Rebelião Pernambucana de 1817, reprimida violentamente por D. João VI. Esse movimento já teve um significativo componente regional, tendo em vista que a transferência da Coroa para o Rio de Janeiro havia, na visão dos revoltosos, favorecido o Rio de Janeiro em detrimento do Nordeste[88].

Ao longo deste contexto, eclode a Revolução do Porto em 1820. Tal acontecimento favoreceu o retorno do Rei a Portugal. De cunho liberal, a Revolução acabou por impor a monarquia constitucional, adotando-se provisoriamente a Constituição espanhola de 1812. De acordo com Aurelino Leal, as primeiras manifestações de um governo constitucional no Brasil[89] se deram exatamente com a Revolução de 1820, pois naquele momento o Brasil já havia sido elevado a Reino Unido de Portugal.

A primeira medida que deu contornos constitucionais ao Brasil, no sentido da criação de um Estado nacional, foi o decreto de 16 de fevereiro de 1822, sob forte influência de José Bonificio, e que dispunha sobre a convocação de um Conselho de Procuradores Cerais das Províncias[90].

O Decreto estabelecia que o então príncipe regente presidiria o Conselho, auxiliado por seus ministros e secretários de Estado. Era previsto que a competência do Conselho Geral limitava-se a aconselhar o príncipe regente em todos os assuntos mais importantes e complexos; examinar os grandes projetos de reforma que se fizessem na administração do

---

[87] FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 12. ed. São Paulo: Edusp, 2007. p. 113.
[88] Ibid., p. 128.
[89] LEAL, Aurelino. **Historia constitucional do Brazil**. Brasília: Ministério da Justiça, 1994. p. 8.
[90] BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil.** Brasília: OAB Editora, 2008. p. 40.

Estado; propor medidas e planos que se afigurassem mais urgentes e vantajosos ao bem do Reino Unido e à prosperidade do Brasil e; militar pelos interesses das respectivas províncias.

Posteriormente, quando da Declaração de Independência, em 07 de setembro de 1822, foi coroado como Imperador e Defensor Perpétuo do Brasil D. Pedro I, em 01 de dezembro do mesmo ano. Do juramento firmado com a Constituição de 1824, destaca-se o seguinte trecho: "Juro defender a Constituição que está para ser feita, se for digna do Brasil e de mim[91]"

A Assembleia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil era instalada em 03 de maio de 1823. De início, a Constituinte nasceu com uma função atípica àquelas destinadas ao Poder constituinte originário: era, ao mesmo tempo, uma assembleia constitucional e um órgão legislativo ordinário[92].

O projeto de Constituição, subscrito em 30 de agosto de 1823 por Antônio Carlos, José Bonifácio, Pereira da Cunha, Bittencourt e Sá, Araújo Lima, Costa Aguiar e Muniz Tavares, foi apresentado contendo mais de 200 artigos.

De modo geral, o projeto procurava limitar os poderes imperiais, garantindo-se a independência do Legislativo, tanto que o Imperador não tinha a perrogativa de dissolvê-lo. À Câmara dos Deputados era reservado o poder privativo de requerer ao Imperador a demissão dos Ministros de Estado que parecessem nocivos ao bem público. Não havia ainda o Poder Moderador. Eram reconhecidos apenas os poderes tradicionais.

Ainda neste sentido, cada comarca teria um presidente de livre nomeação e demissão do Imperador e um conselho presidencial que o auxiliasse, um sub-presidente e um conselho de distrito eletivo, um decurião em cada termo, que seria o presidente da Municipalidade, sem participação no Poder Judiciário, que ficaria reservado aos juízes eletivos do período. Um

---

[91] Ibid., p. 55.

[92] Bonavides e Paes de Andrade comentam sobre as possibilidades da Constituinte na elaboração de uma nova Carta: "Uma Constituinte à semelhança daquela que Siéyés teorizou para a França do século revolucionário não existiu nem poderia existir no Brasil de D. João VI e Pedro I. Se tivermos sempre os olhos fitos na realidade brasileira da época, compreenderemos que, sem embargo de toda a força e vocação das elites para as altitudes abstratas do ideal de liberdade e para a rejeição do colonialismo, não havia como o Reino se mover fora da esfera de limitações contidas nos pressupostos fáticos da sociedade e do poder dinástico estabelecido."

interessante aspecto é a paridade de ritos processuais entre a execução fiscal e a promovida por particulares, algo até hoje não alcançado[93].

As diferenças entre a Assembleia Constituinte e o Imperador levaram a dissolução da mesma por meio de um golpe de estado em novembro de 1823. A Constituição Política do Império do Brasil foi outorgada em 25 de março de 1824.

A Carta de 1824 representa de certa forma, a vitória do grupo mais conservador na Assembleia constituinte, que enxergava, num modelo centralizado na figura do Imperador, a saída para a manutenção da unidade nacional. Neste sentido, observe-se o projeto de Constituição elaborado na Assembleia Constituinte, bem como outros documentos, como a Constituição francesa de 1814, em que prevaleceu o unitarismo[94].

O país teve seu território dividido em 20 províncias (art. 2.º) subordinadas ao Poder Central e dirigidas por presidentes escolhidos e nomeados pelo Imperador, demissíveis *ad nutum*.

As Províncias, antigas capitanias, tornaram-se atores secundários na descentralização administrativa do Estado, não dispondo de quase, ou nenhuma, autonomia. A função legislativa ficou sob encargo dos Conselhos Gerais de Província.

A competência legislativa era limitadíssima, uma vez que, na forma dos artigos 71 a 89 da Constituição, não poderiam exercer espécie de iniciativa legislativa nas matérias elencadas no art. 83[95]. Sua função principal era deliberar sobre os negócios mais interessantes das suas Províncias, elaborando projetos peculiares, e "accommodados ás suas localidades, e urgências" (art. 81).

Assim, o produto da deliberação seria remetido ao Poder Executivo, por meio do Presidente da Província. Se a Assembleia Geral estivesse reunida, o projeto seria a ela enviado para deliberação. Julgando que sua observância resultaria no bem geral da Província,

---

[93] Cf. LEAL, op. cit., p. 61.
[94] Cf. ZIMMERMANN, op. cit., p. 292.
[95] "Art. 83. Não se podem propôr, nem deliberar nestes Conselhos Projectos. I. Sobre interesses geraes da Nação. II. Sobre quaesquer ajustes de umas com outras Provincias. III. Sobre imposições, cuja iniciativa é da competencia particular da Camara dos Deputados. Art. 36. (...) IV. Sobre execução de Leis, devendo porém dirigir a esse respeito representações motivadas á Assembléa Geral, e ao Poder Executivo conjunctamente."

o Imperador determinaria sua execução provisória, na hipótese de a Assembleia Geral não estar reunida (art. 86). Caso contrário, suspenderia as propostas, que seriam apreciadas somente na próxima reunião da Assembleia Geral.

Os Presidentes de Província eram nomeados livremente pelo Imperador (art. 165), e que tinham suas competências administrativas regulamentadas por lei. A referida Lei foi editada em 20 de outubro de 1823, sendo substituída pela Lei de 03 de outubro de 1834 após o Ato Adicional. Sobre esta importante figura anota José Antonio Pimenta Bueno:

> Esses agentes da administração central são os motores, as sentinellas avançadas da acção executiva , os encarregados de esclarecer o governo geral, de guardar a ordem, a paz publica , de promover os interesses , o progresso , o bemser das provincias, de coadjuva-lo emfim em suas importantes e variadas funcções. São os representantes , o complemento da administração, emanações, ou canaes de sua luz, e movimento[96].

Ainda no que tange à divisão de competências, a única menção na Constituição Imperial estava no art. 36, I, que dava à Câmara dos Deputados a iniciativa privativa na criação de impostos.

A Constituição estabeleceu que, nas cidades e vilas, que existiam e nas que viessem a ser criadas a existência de Câmaras municipais (artigo 167), compostas por vereadores eleitos (artigo 168). Estes teriam funções predominantemente administrativas, disciplinadas por lei regulamentar da Assembleia Geral (artigo 169). A autonomia era mínima e a função judicante, presente durante o Período Colonial, foi abolida.

Nelson Nery Costa anota a situação do município no primeiro Império:

> O texto constitucional tratava com apreço os Municípios, preceituando que houvesse Câmaras em todas as cidades e vilas já existentes, bem como as que se sem para o futuro. Por outro lado, cabiam a estas o governo econômico e municipal das mesmas localidades, compostas de vereadores, sendo eleito Presidente o mais votado. Por fim, lei reguladora deveria decretar as funções municipais da Câmara bem como a formação das posturas policiais, a aplicação de rendas e todas as particulares e úteis atribuições.
>
> A Lei Regulamentar, promulgada em 01.10.1828, deu nova forma às Câmaras municipais, marcando suas atribuições e o processo pelo qual eram eleitos 05 Vereadores e os juízes de paz. As câmaras das cidades compunham-se de nove membros e as das vilas, de sete, sendo um secretário (art. I), caracterizadas como "corporações meramente administrativas", e não exerceriam qualquer poder contencioso (art. 24). Podiam votar na eleição, bem como ser eleitos, os cidadãos

[96] BUENO, José Antonio Pimenta. **Direito publico brazileiro e analyse da Constituição do Império.** Rio de Janeiro: Typographia Imp. e Const. De J. Villeneuve e C, 1857. p. 314.

> brasileiros e estrangeiros naturalizados, excluídos os menores de vinte e cinco anos, os filhos-família, os criados de servir, os religiosos e os que não tivessem de renda líquida anual 100 $, por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego, de acordo com disposição dos arts. 91 e 92 da Constituição do Império.[97]

As Câmaras municipais tiveram algumas de suas funções retiradas com o Ato Adicional de 1834, tendo sido estas transferidas às Assembleias Legislativas Provinciais. A Lei 105, de 12 de maio de 1840, acabou por restituir algumas destas competências.

De qualquer modo, durante o Período Imperial, os municípios sofreram o que se denominou "doutrina da tutela", ou seja, os municípios eram comparados a pessoas civis de capacidade limitada, e, por consequência, de competência limitada[98].

A centralização político-administrativa refletia-se também na acefalia do aparato estatal. Em uma época de comunicações deficientes e de integração territorial precária, isso agravava o problema do isolamento do governo central da realidade das províncias. José Murilo de Carvalho anota que "a conseqüência dessa estrutura centralizada era o acúmulo de funcionários e atividades no nível do governo central, sua reduzida presença no nível provincial e quase ausência no nível local.[99]"

A Constituição estabeleceu a divisão dos Poderes do Estado em quatro vertentes: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo e o Poder Judicial. O Poder Legislativo era exercido pela Assembleia Geral, com a sanção do Imperador; atribuiu o poder judicial a juízes e jurados, pelo modo que os códigos determinassem (art.151). O art. 98 disciplinou que o Poder Moderador era "a chave de tôda a organização politica" e, ademais, que era "delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu primeiro Representante", para que incessantemente velasse "sôbre a manutenção da independência, equilíbrio e Harmonia dos mais poderes políticos". E, quanto ao Poder Executivo, o Imperador era o Chefe do Poder Executivo e o exercitaria pelos seus ministros de Estado, que referendariam ou assinariam todos os atos do poder executivo, "sem o que não poderiam ter execução" (art. 102). Os ministros seriam nomeados e livremente demitidos pelo Imperador (art. 101, n. 6).

---

[97] COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro.** Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 42.
[98] Ibid., p. 44.
[99] Ibid., p. 358.

Quanto ao Poder Moderador lhe incumbia uma série de atribuições importantes[100], sendo considerado a "constitucionalização do absolutismo[101]". Interessante a observação feita por Bonavides e Paes de Andrade acerca da relação da ação do Poder Moderador e do federalismo:

> Com efeito, havia fundadas razões para o temor e a desconfiança de federalistas liberais e republicanos, com respeito àquela inovação que a praxe constitucional de outros países desconhecia. Pelo menos a da Europa, cujas instituições nos haviam servido de modelo. Demais, fora ela colhida nos livros, extraída das reflexões de um publicista-filósofo e prosador. Fizera com o Império sua estréia, fadada, porém, a produzir resultados imprevisíveis.[102]

A Constituição de 1824 está inserida no contexto de ascensão liberal do início do século XIX, enfatizou a liberdade, ressaltou a segurança individual e a propriedade, elevando-se tais direitos como garantias individuais. Cabe destacar que não havia um capítulo específico para a ordem econômica, mas uma confusão entre os direitos individuais e a proteção a determinados bens necessários à organização da economia, como se nota na redação do art. 179 da Carta de 1824:

"A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte."

Os receios têm seu fundamento. Afinal, se o federalismo, em sua versão clássica, foi um meio de se garantir a autonomia dos entes federados, aliado a uma separação de poderes, que visaria garantir as liberdades individuais, como garantir que um poder com tantas atribuições não iria suprimir os direitos fundamentais, ou ainda mais, da autonomia das províncias?

---

[100] Competia ao Poder Moderador: nomear um terço dos senadores; convocar Assembleia Geral, em caráter extraordinário, nos intervalos das sessões, sancionar os decretos e resoluções da Assembleia Geral; aprovar e suspender interinamente as resoluções dos Conselhos Provinciais; prorrogar ou adiar a Assembleia Geral e dissolver a Câmara dos Deputados nos casos em que o exigir a salvação do Estado; convocar imediatamente outra que a substitua; nomear e demitir livremente os ministros de Estado: suspender os Magistrados na forma prevista pela lei (artigo 154); perdoar e reduzir as penas impostas aos réus condenados por sentença Irrecorrível; conceder anistia em caso urgente e que assim aconselham a humanidade e o bem do Estado.

[101] BONAVIDES e PAES DE ANDRADE, op. cit., p. 105.

[102] Ibid., p. 106.

De fato, a preocupação maior se dava no sentido da autonomia das províncias, uma vez que o Poder Moderador, por exemplo, era talvez a face mais visível da centralização política do Império.

Corroborando esta visão, há de se destacar o papel de intermediação política do Poder Moderador, ora intervindo a favor do Partido Conservador, ora a favor do Partido Liberal, por meio da dissolução da Câmara, especialmente após a instalação do cargo de Presidente do Conselho de Ministros. Assim, este Poder exercia uma espécie de arbitragem entre as diversas facções políticas, fator que contribuía para a estabilidade do regime monárquico, mas também ao mesmo tempo enfraquecia os partidos políticos.

O movimento de centralização do Poder, aliado à personalidade autoritária do Imperador, fez com que, entre outros fatores, aumentasse o descontentamento de algumas províncias, em especial no Nordeste, culminando com a Confederação do Equador, proclamada em 02 de julho de 1824[103].

As pressões internas e externas levaram Dom Pedro I a abdicar em 07 de abril de 1831. A abdicação fez aumentar a pressão pela autonomia das províncias e dos dispositivos constitucionais que permitiam a centralização político-administrativa.

Este foi o objetivo da reforma constitucional perpretada pelo Ato Adicional (Lei 16, de 12 de abril de 1834). Antes disso, porém, durante o período regencial, foi apresentado perante a Assembléia Geral, o chamado "Projeto Substitutivo Miranda Ribeiro", de 1831, aprovado na Câmara dos Deputados pelo Partido Liberal, porém caindo no Senado, que visava instituir a Federação Monárquica. Por meio dele, a Câmara aprovou uma monarquia federativa e constitucional, criando-se assembleias provinciais, executivos municipais e instituindo uma divisão de rendas entre o poder central e as províncias. Ademais, extinguia-se o Poder Moderador, o Conselho de Estado e a vitaliciedade do Senado.

O impasse não foi resolvido até 1834, quando pela Lei de 12 de outubro de 1832 os eleitores concederiam poderes especiais aos deputados para alterar os dispositivos da

---

[103] Gilberto Bercovici ressalta um curioso fato de que "Curiosamente, ao contrário do que possa parecer, a divisão da republicana América espanhola em vários países acabou por se tornar em forte estímulo à unidade, sendo sempre invocada como modelo a ser evitado pelo Brasil a qualquer preço." (Ibid., p. 24).

Constituição passíveis de reforma. Com o Ato Adicional de 1834, aumentou-se o número de membros das Assembleias provinciais. Além disso, foram instituídas as Assembleias Legislativas como órgãos de representação dos cidadãos nos negócios provinciais. Esse Ato dispôs também que a eleição de seus membros deveria obedecer aos mesmos procedimentos previstos nos arts. 90 e 92 da Constituição Imperial, relativamente à escolha dos integrantes da Assembleia Geral por meio de eleição direta com voto censitário.

O período da Regência não conseguiu criar uma estabilidade em torno do núcleo hegemônico das províncias. O grupo que forneceu a base para a Independência – São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais – não se revoltou, pois possuía vantagens políticas inversamente proporcionais ao seu poder econômico, numa época em que o centro dinâmico da economia concentrava-se na Bahia, Pernambuco e Maranhão (locais de maior arrecadação tributária da época)[104].

Daí se explicam a ocorrência das revoltas regenciais nas áreas que se sentiam prejudicadas com a partilha do poder então vigente (Rio Grande do Sul e Bahia) ou com o afastamento das lideranças locais na política regional (Pará), além das disputas pelo poder provincial, como no caso do Maranhão. O espírito de unidade nacional nestas regiões, talvez especialmente no caso do Sul, ainda não parecia estar suficientemente consolidado. Ainda se confundia a figura do Imperador, como poder opressor, ao invés de identificá-lo com o resto do país como um todo, na figura de Chefe de Estado e Governo.

Assim, as condições políticas vividas no período regencial levaram a maioria conservadora no Legislativo a uma reação denominada "Regresso", por meio do "Golpe da Maioridade", promovido pela Lei de Interpretação do Ato Adicional (Lei 105 de 12 de maio de 1840), gestada no âmbito do Conselho do Estado. O diploma legislativo reforçou o centralismo, retirando várias prerrogativas concedidas às províncias e concentrando-as nas mãos do Imperador: ampliaram-se as prerrogativas dos Presidentes de Província às custas das Assembleias Provinciais.

Os Presidentes das Províncias eram demissíveis *ad nutum*, permanecendo no cargo como um trampolim na carreira política, sendo em muitos casos escolhidos pessoas de fora

[104]Ibid. p. 27.

da Província. Em 1860, foi proposta a Reforma Almeida Pereira, que criava no serviço público uma carreira de "Presidente de Província". De acordo com esta proposta, os gabinetes escolheriam pessoas de sua confiança em um quadro de servidores públicos apartidários e dotados de conhecimentos especializados[105].

Outra criação jurídica do Império foi a criação do Presidente do Conselho de Ministros, por meio do Dec. 523, de 20 de julho de 1847, estabelecendo os governos de gabinete. Tal reforma, a margem do que dispunha o texto constitucional que não previa tal figura, criou em nosso país um parlamentarismo único, em que a "escolha dos ministros de Estado dependia mais das simpatias e da confiança do Imperador do que as condições que o presidente escolhido para o Ministério fizesse com que os chefes do partido dominante na ocasião.[106]"

O questionamento à centralização imperial, se dava com o passar dos tempos dentro de núcleos das elites mais poderosas que, formadas de políticos mais novos, que não tinham tanto compromento com a figura do Imperador como os políticos da geração da independência, passaram a encampar o sentimento federalista, e por vezes republicano.

Neste sentido, em 03 de dezembro de 1870, o Partido Republicano publicava o seu *Manifesto de Itu,* por meio do do qual combatia o centralismo Imperial, proclamando, em resumo, que em nosso País a própria natureza se encarregara de estabelecer o princípio federativo:

> No Brasil, antes ainda da idéia democrática, encarregou-se a natureza de estabelecer o princípio federativo. A topografia do nosso território, as zonas diversas em que ele se divide, os climas vários e as produções diferentes, as cordilheiras e as águas estavam indicando a necessidade de modelar a administração e o govêrno local acompanhando as próprias divisões criadas pela natureza física e impostas pela imensa superfície do nosso território.
> (...)
>
> A autonomia das províncias, a sua desvinculação da côrte, a livre escolha dos seus administradores, as suas garantias legislativas por meio das assembléias provinciais, o alargamento da esfera das municipalidades, essa representação resumida da família política, a livre gerência dos seus negócios em tôdas as relações morais e econômicas, tais foram as condições características dêsse período de reorganização social, claramente formuladas ou esboçadas nos programas e nas

[105] Ibid., p. 29.
[106] FERREIRA, Waldemar Martins. **História do direito constitucional brasileiro.** São Paulo: Max Limonad, 1954. p. 57.

> leis que formaram o assunto das deliberações do govêrno e das assembléias dêsse tempo.[107]

Em 1885, o célebre Joaquim Nabuco, então deputado e árduo defensor da monarquia, apresentou o Projeto de monarquia federativa[108], rejeitada na ocasião e reproposta em 1888 (Projeto 65/1888). Em discurso na Câmara dos Deputados, Joaquim Nabuco anota a relevância da descentralização administrativa, em face da morosidade do governo central:

> O fato de sermos uma nação não justifica semelhante regime, pelo contrário o torna ainda mais odioso. Ser governado por um poder que está longe de nós, um ou dois meses de viagem, e cujas comunicações redondas com a periferia nacional, para ultimar o mais simples dos negócios, consomem quase um ano, havendo pressa na máquina burocrática, que se move muito descansadamente, se não é estar na posição política de colônia, por certo é possuir um governo que tem o pior de todos os defeitos coloniais – o de governar-nos de longe e para si.[109]

O quadro político que leva ao final do Império indica que não somente a campanha republicana cada vez mais acirrada, mas a divisão entre as províncias do Império, seja no que tange à lealdade ao trono, seja por desejo de maior autonomia, tornava insustentável a monarquia nos moldes existentes até então.

A crise do Império levou a uma tentativa de maior autonomia dos municípios em desfavor das Províncias, na tentativa derradeira do Gabinete Ouro Preto em 1889, conforme salienta Victor Nunes Leal[110]. O autor ressalta que, tanto no Império quanto na República Velha, os municípios foram sacrificados em troca do controle das Províncias e depois Estados[111].

---

[107] Ibid., p. 62.

[108] O art. 2.º do Projeto previa: "O governo do Brazil é uma monarchia federativa. Em tudo que não disser respeito á defesa externa e interna do Império, á sua representação exterior ã arrecadação elos impostos geraes, e as instituições necessarias para garantir e desenvolver a unidade nacional e proteger effectivamente os direitos constitucionaes dos cidadãos brazileiros, os governos provinciaes serão completamente independentes do Poder Central." A proposta por demais singela, revela um esquema de divisão de competências semelhante ao verificado na Constituição dos Estados Unidos da América, em que a limitação de competências é feita em relação aos poderes da União, reservando aos Estados a competência restante.

[109] NABUCO, Joaquim. **Discursos Parlamentares, 1879-1899**. São Paulo: Instituto Progresso Editorial. 1963. p. 276.

[110] LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no brasil**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975. p. 99.

[111] Durante o período republicano, aponta o pensador que ao mesmo tempo em que houve a "política dos governadores", estabeleceu-se uma "política dos coronéis". No nível municipal os chefes políticos locais deveriam se aliar aos coronéis, principalmente devido ao fato de estes controlarem a máquina eleitoral local – a maioria dos eleitores vivia no campo e geralmente votavam no candidato indicado pelo coronel. (op. cit., p. 101).

Por um lado, as elites do oeste paulista, que representavam o novo centro econômico do país, estavam descontentes com a centralização político-econômica do Império e eram as maiores defensores da República. Pretendiam obter a autonomia nas receitas arrecadadas na província. Este quadro iria beneficiar províncias exportadoras, como São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia, Pará e Amazonas.

De outro lado, as elites que estavam em torno do trono representavam, em sua maioria, elites decadentes, como os cafeicultores fluminenses e as antigas elites escravocratas do Nordeste, não reproduzindo, assim, os anseios da sociedade em geral. O fim da escravidão acabou por retirar os últimos apoios ao trono. Tal fato, aliado à questão dos militares e da Igreja Católica, contribuíram para o Golpe de Estado de 15 de novembro de 1889.

2.2 A Constituição de 1891

Em discurso proferido perante a Assembleia Constituinte de 1890, o eminente Rui Barbosa assim destaca a adoção da república e do federalismo no Brasil:

> *Tivemos União antes de ter Estados, tivemos o todo antes das partes, a reunião das coisas reunidas* (...) Eu era, senhores, federalista, antes de ser republicano. Não me fiz republicano senão quando a evidência irrefragável dos acontecimentos me convenceu de que a monarquia se incrustara irredutivelmente na resistência à federação. (...) Ontem, de federação, não tínhamos nada. Hoje, não há federação que nos baste.
>
> *Se os Estados não pudessem viver federativamente sem absorver elementos de rendas indispensáveis aos compromissos do Tesouro Nacional, nesse caso, nossos ensaios de federalismo seriam prematuros e vãos.* Se acaso, na liquidação dos elementos que esta questão envolve, se acaso, como não creio, como não é possível, se chegássemos à verificação definitiva de que, postos de parte recursos essenciais para a existência da União, os meios remanescentes não bastariam para a existência federal dos Estados, o argumento não provaria senão contra a possibilidade da forma federativa entre nós[112].

Instaurada a república, o Governo Provisório proclamou o Dec. 01, de 15 de novembro de 1889, onde se lê:

> Art. 1.º Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de govêrno da nação brasileira a República Federativa.
>
> Art. 2.º As províncias do Brasil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil.

---

[112]TORRES, João Camillo de Oliveira. **A formação do federalismo no Brasil.** São Paulo Companhia Editora Nacional, 1961. p. 23, grifo nosso

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

O Governo Provisório, chefiado pelo Marechal Deodoro da Fonseca, gerou uma farta produção jurídica. Em 7 de janeiro de 1890 foi decretada a separação da Igreja do Estado; no dia 24 do mesmo mês foi instituído o casamento civil; em 20 de setembro foi abolida a pena de galés; em 11 de outubro de 1890 foi outorgado o Código Penal; em 24 de outubro a Lei de Falências; em 11 de outubro o decreto sobre a Justiça Federal, entre outros[113].

Entre os mais importantes dispositivos, destaca-se o Dec. 07, de 20 de novembro de 1889 pelo qual foram dissolvidas as Assembleias Provinciais, atribuindo-se aos Estados uma série de competências legislativas e administrativas. O Dec. 510, de 22 de junho de 1890, convocou o Congresso Constituinte para 15 de novembro do mesmo ano.

É de se notar que a federação brasileira foi instituída por Decreto, assim como diversos pontos-chave do programa republicano, como a extinção do Conselho de Estado, da vitaliciedade do Senado e a separação entre Estado e Igreja Católica.

De acordo com Rosa Maria Godoy Silveira, a essência do regime republicano instalado no Brasil calcava-se no *federalismo, presidencialismo e representatividade*[114].

Prelimarmente à convocação da Assembleia Constituinte, o Governo Provisório nomeou, por meio do Dec. 29/1890, uma comissão de cinco membros para elaborar um anteprojeto a fim de servir de base aos debates da Assembleia Constitucional[115].

Em 15 de novembro de 1890 iniciaram-se as sessões da Assembleia. Na 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 (antigo município neutro do Rio de Janeiro), com o objetivo de emitir um parecer sobre o projeto de Constituição do Governo Provisório. O parecer desta comissão foi apresentado em 10 de dezembro e os debates acerca

---

[113] Cf. LEAL, op. cit., p. 204.
[114] SILVEIRA, Rosa Maria Godoy. **Republicanismo e Federalismo: um Estudo da Implantação da República Brasileira (1889-1902).** Brasília: Senado Federal, 1978. p. 54.
[115] Cf. ZIMMERMANN, op. cit., p. 302.

da Constituição duraram até 23 de fevereiro de 1891, sendo no dia seguinte promulgada a Constituição da República.

É de se destacar a posição de autoras como Rosa Maria Godoy Silveira[116] que sustentam ter havido uma reordenação das relações de poder com a nova Constituição. A adoção do regime federalista permitiu a positivação de uma situação de fato que se consolidou com a adoção do regime republicano.

Se no Império a luta pela descentralização político-administrativa esbarrava na estrutura centralizada da Carta de 1824, impedindo assim que as oligarquias regionais formalizassem o controle das províncias, com o regime republicano e federativo isto pôde ser feito. Logo, estruturou-se uma aliança entre o Governo Federal, na figura do Presidente da República e as elites locais.

A ampla autonomia dada aos Estados[117] pela Carta de 1891 permitiu que estes retivessem os impostos sobre a exportação dos bens que produziam. Isso contribuiu para o aumento da assimetria de fato entre os estados, dado que não havia mecanismos formais de cooperação entre a União e os Estados. A única menção a alguma forma de cooperação encontra-se no art. 5.º da Constituição:

> Art 5º. Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu Governo e administração; a União, porém, prestará socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar.

José Alfredo de Oliveira Baracho assim anota a comparação entre o federalismo adotado no Brasil e nos Estados Unidos da América:

> O modelo norte-americano inspirou o regime federativo da Constituição de 1891. Entretanto, existem diferenças e circunstâncias peculiares, se comparamos a forma de ingresso das antigas colônias inglesas, como Estados livres e independentes e a fórmula aqui adotada: "No Brasil, os Estados se organizaram constitucionalmente depois de promulgada a Constituição Federal, elaborando suas cartas ou pondo em conformidade com o Estatuto Federal suas constituições provisoriamente decretadas

---

[116] Ibid., p. 67.

[117] João Camillo de Oliveira Tôrres reporta a inovadora experiência de Minas Gerais que editou a Lei Orgânica dos municípios, Lei 2 de 14 de setembro de 1892. Este diploma dividia o município em distritos, tendo renda e patrimônio distintos dos municípios. O distrito possuía um conselho de 3 membros. Os municípios mineiros tinham autonomia e além do conselhos distritais seu Poder Legislativo era a Câmara Municipal (ibid., p. 192).

> pelos governadores ao tempo em que se discutia na Constituinte a Carta política da União"[118].

Sobre a adoção da forma federativa, João Camillo de Oliveira Tôrres escreve:

> Ora, aconteceu um fato muito simples: *nem todos os Estados se encontravam em condições de conseguir semelhante resultado. Eis tudo. O federalismo teve de enfrentar a situação clássica de liberalismo: igualdade de oportunidades para pessoas desigualmente dotadas, representa, no fim, o coroamento das desigualdades.* O fato é que se umas províncias se beneficiariam da autonomia – e ninguém poderá afirmar se, de um ou outro modo, estas províncias realizariam, ou não, a mesma aventura. O progresso de São Paulo é um fato positivo e já vinha do Império. Seria o mesmo, porém ?
>
> Um estudo minucioso da vida política e administrativa dos Estados, principalmente a sua história financeira demonstrará, que, em geral, a situação foi de penúria, sendo sempre, constante no caso de Minas Gerais, o movimento de diástole e sístole – governos "realizadores" sucedidos por outros de severas restrições orçamentárias, com escolas fechadas por motivos de economia. A administração depende de recursos financeiros que, por sua vez, resultam da situação econômica da sociedade. Ora, a Federação apresentava-se como um colorido mosaico de condições econômicas variando ao infinito.[119]

Quanto à ordem econômica na Constituição de 1891, destacamos o pensamento de Rosah Russomano:

> A Lei suprema de 1891 foi, assim, elaborada em harmonia com o espírito dominante àquela época. Simbolizou, antes e acima de tudo, um instrumento decisivo na organização dos Poderes estatais, bem como o meio hábil e seguro através do qual se discriminaram e garantiram os direitos individuais.
>
> O problema social permanecia oculto na penumbra, sem contornos precisos e sem provocar a convergência das atenções para sua própria solução.[120]

Na Constituição de 1891, a primeira da República, prevaleceu a ideologia da ordem econômica liberal, destacando-se a abstenção completa do Estado nas atividades produtivas. Ressalta-se o art. 35 que previa como competência do Congresso Nacional: "2.º) animar no Pais o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e comércio, sem privilégios que tolham a ação dos Governos locais."

A Constituição de 1891 também inovou ao introduziu no país a figura da intervenção federal, conforme previa o art. 6.º:

---

[118] BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Novos rumos do federalismo. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (orgs.). **Direito constitucional**. São Paulo: Ed. RT, 2011 (Doutrinas Essenciais, vol. 3, p. 113).
[119] Ibid., p. 184, grifo nosso.
[120] RUSSOMANO, Rosah. **Lições de direito constitucional**. Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1968. p. 408.

> "Art 6º. O Governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo:
> 1 º) para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro;
> 2 º) para manter a forma republicana federativa;
> 3 º) para restabelecer a ordem e a tranquilidade nos Estados, à requisição dos respectivos Governos;
> 4 º) para assegurar a execução das leis e sentenças federais."

Bonavides e Paes de Andrade comentam a utilização do instituto na prática federativa brasileira:

> O instituto da intervenção federal, concebido para equilibrar e harmonizar poderes, transformara no mais poderoso instrumento político de arbítrio, que alargara a limites insuportáveis o absolutismo presidencial, com inteira sufocação das autonomias estaduais. O Presidente da República era um monarca eletivo que se substituía a cada quatriênio.[121]

A autonomia conferida aos Estados e seu amplo exercício durante a República Velha não beneficiou todos os Estados da mesma forma, conforme já foi dito. A necessidade de articulação entre o Governo Federal e os principais Estados com vistas à troca de favores mútuos levou à formulação da chamada "política dos governadores", que possuía três grandes pilares: força eleitoral, força militar e distribuição de cargos[122].

A referida política instituída durante o governo Campos Sales (1898-1902) é assim comentada por João Camillo de Oliveira Tôrres:

> Como os governadores dos grandes Estados, isto é, dos mais populosos possuíam maior fôrça eleitoral uma vez que dispunham livremente dos votos de seus coestaduanos, certamente o seu apoio era essencial e o Presidente resolvia em comum com êles as decisões de importância. Era uma comunhão de esforços, uma fusão de vontades, uma conjunção de forças. Tanto que a presidência caberia a São Paulo ou a Minas e a vice-presidência a um dêstes Estados, ou algum dos outros: vez por outra saía um vice baiano, pernambucano, fluminense. (...) O segundo elemento era a fôrça policial – os Estados grandes possuíam fôrças policiais fortes e em caso de revolução podiam ajudar ao governo federal ou resistir-lhe.
>
> (...)
>
> Por último, temos a troca de vantagens, que já vimos no concernente aos cargos supremos da nação. Evidentemente, outras funções eram aproveitadas igualmente para tais fins. Os ministérios, por exemplo, distribuídos geralmente segundo as qualidades intelectuais de seus ocupantes, valiam como "prêmios de consolação" para políticos de talento de Estados fracos, eleitoral ou militarmente[123].

---

[121] Ibid., p. 260.
[122] Cf. TORRES, op. cit., p. 232.
[123] Ibid.

Outro elemento essencial para a compreensão da organização federativa brasileira é o município[124]. A Carta de 1891 dispôs em seu art. 68 que "os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse."

Esta é a única menção aos municípios na Constituição[125]. Gilberto Bercovici anota:

> Os municípios não dispunham de grandes recursos para poder implementar as políticas necessárias ao bem-estar de sua população e ao seu desenvolvimento. Praticamente todos dependiam financeiramente do Governo Estadaual. Desta forma, os Estados só liberavam verbas para os Municípios onde os aliados do Governador estivessem administrando[126].

Raul Machado Horta reforça este entendimento observando a falta de capacidade arrecadatória dos entes federados:

> 10. A fragilidade da cooperação financeira e a efetiva limitação da ajuda federal ao caso extremo da calamidade pública explicam, em grande parte, o movimento que se observou na primeira República, quando os Estados, e paro interno, foram buscar recursos financeiros no mercado internacional de capitais. Os empréstimos externos ocuparam a área que o isolamento financeiro da União deixou livre.
> A intensidade do empréstimo externo, que veio suprir a ausência de recursos federais nos Estados, pode ser aferida pelo volume do endividamento estadual e municipal, que, embora iniciado em 1889, correspondia, em 1922, a mais de 50% da dívida contraída pela nação brasileira, desde o seu começo, em 1824. A dívida externa dos Estados não provinha, exclusivamente, das dissipações. Resultava, como se vê, da política federal, que, se de um lado expunha a autonomia do Estado-membro aos onerosos compromissos assumidos no Exterior, também não a protegia contra golpes desferidos internamente[127].

Importante ressaltar que a Constituição de 1891 criou o Supremo Tribunal Federal, separando a organização do Judiciário entre a esfera federal e dos Estados, que passaram a organizar o Poder Judiciário com base em sua autonomia, como natural consequência do sistema federativo.

Destaca-se o art. 59, inciso I, *c*, dessa Constituição, que dispunha ser competência do STF julgar as causas e conflitos entre a União e os Estados, ou entre estes uns com os outros. O sistema de controle de constitucionalidade inicialmente instituído por meio do Dec. 848, de

---

[124] Victor Nunes Leal comenta a situação do município neste contexto: "As considerações precedentes parecem deixar fora de dúvida que o nosso federalismo se tem desenvolvido à custa do municipalismo: o preço pago foi o sistemático amesquinhamento do município, apesar da abundante literatura louvaminheira, que não basta para amenizar o seu infortúnio" (op. cit., p. 103).

[125] Adriana Maurano anota que "A Indiferença da Constituição de 1891 pela organização municipal provinha da rejeição, pela Assembléia Constituinte, das soluções que propuseram a fixação prévia das bases do regime municipal, preferindo-se, pois, o enunciado genérico do art.68" (MAURANO, Adriana. **O poder legislativo municipal**. Curitiba: Letra da Lei, 2008. p. 64).

[126] Ibid., p. 35.

[127] HORTA, Raul Machado. Tendências do federalismo brasileiro. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. **Direito Constitucional**. São Paulo: Ed. RT, 2011 (Doutrinas Essenciais, vol. 3, p. 186)..

11 de outubro de 1890[128] era o de caráter difuso, muito embora o § 1.º, *a,* do art. 59 dispunha que a Corte Suprema possuía competência para julgar recurso em última instância das sentenças proferidas pelos Tribunais de Justiça dos Estados, bem como decisões que se contestassem a validade de leis ou de atos dos Governos dos Estados em face da Constituição Federal, ou das leis federais, assim como a decisão do Tribunal do Estado que considerasse considerar válidos esses atos, ou essas leis impugnadas (art.59, §1º, b).

A República Velha enfrentou, ao longo da década de 20, um processo de desgaste gradual com a insatisfação de diversos setores da sociedade com o sistema vigente, em especial contra a corrupção no processo eleitoral. Em resposta a esse contexto, o governo propôs uma reforma constitucional em 1926.

A reforma em si alterava o texto do artigo 6.º da Constituição Federal, limitando a autonomia estadual e ampliando os casos passíveis de intervenção estatal. Limitou o *habeas corpus* a casos de prisão ou ameaça de constrangimento ilegal à liberdade de locomoção, impôs limitações ao Congresso Nacional e restringiu a competência da Justiça Federal.

Sobre a reforma constitucional, anotam Bonavides e Andrade:

> E é no ano de 1926 que a primeira grande reforma da Constituição se dá. Ela tem caráter nitidamente centralizador e vem a reforçar o presidencialismo. O art. 6.º, já citado, foi consideravelmente ampliado. O princípio federativo é agora mera retórica.
>
> Não foi, portanto, simplesmente porque se buscou incluir no texto constitucional elementos do pensamento liberal que a instabilidade se instalou. A Carta, na verdade, serviu perfeitamente tanto aos setores militares – (que não se importavam muito com ela) – como fortaleceu interesses regionais, que a instrumentalizaram para impor a lei do mais forte ao aparelho de Estado.
>
> Os princípios liberais não foram trazidos ã vida política cotidiana dos cidadãos, não se criaram mecanismos de participação que pudessem garantir os princípios consagrados na Carta Magna. Não há mérito algum em constatar tal desvirtuamento, transformá-lo em "fato" ou "realidade" e dizer que devemos adaptar nossas leis a ela. Há ideais que não se podem curvar permanentemente diante da "realidade", porquanto, ao revés, nos arriscamos a nunca alcançá-lo pois aqueles que estabelecem o que é "fato" ou "realidade" representam interesses sociais e políticos bem determinados[129].

---

[128] VELLOSO, Carlos Mário da Silva. **Controle de constitucionalidade na Constituição**. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. **Direito Constitucional**. São Paulo: Ed. RT, 2011 (Doutrinas Essenciais, vol. 3, p. 28).
[129] Ibid., p. 263.

As alterações implementadas apenas ampliavam o mecanismo de concentração de poder nas mãos de algumas oligarquias regionais – notadamente as de Minas e São Paulo – e excluíam outras, já descontentes com os rumos da política nacional e que viriam a integrar a Revolução de 1930, que, na verdade, foi um golpe de Estado.

Neste sentido, o início dos anos 30 fez florescer um novo conjunto de interpretações sobre o Brasil, que pretendia enxergar o país como um todo, por meio de uma criação de um mercado nacional integrado, favorecendo a integração das diversas regiões brasileiras.

A década de 20 acelerou o fortalecimento de um espírito nacional e, principalmente, de uma insatisfação geral com a estrutura social e política presente no País. A política de proteção ao café parecia ter atingido seu ponto de esgotamento, com os sucessivos recordes das safras do grão, ao mesmo tempo em que a demanda permanecia estacionada.

O jogo de forças que sustentavam o poder das oligarquias dominantes sustentado pela "política dos governantes" e utilizando, inclusive, a fraude da manipulação do processo eleitoral – o voto não era secreto –, apoiava-se enormemente no sucesso das exportações dos produtos primários, como a borracha, o cacau, o algodão e especialmente o café.

Por outro lado, o governo dependia dos bons preços destas *commodities* para garantir sua política econômica, e, principalmente, a entrada de divisas e a arrecadação de impostos. A crise de outubro de 1929 trouxe o colapso econômico de algumas das principais forças políticas nacionais e do sistema econômico. Logo, o poder central, dominado principalmente por tais forças, também entrou em uma crise irreversível.

O modelo federativo adotado no Brasil naquele momento também favoreceu o panorama apresentado, pois com a autonomia quase ilimitada dos Estados fortaleceram-se as oligarquias locais, institucionalizando-se algo que já vinha desde o período imperial.

Neste sentido, as desigualdades regionais decorrentes dos diferentes graus de desenvolvimento, além de interesses econômicos distintos e das diversidades culturais existentes entre as regiões brasileiras, não criavam entre os brasileiros uma imagem que os vinculasse a um país, mas uma soma de regiões com pouca conexão entre si.

João Camillo de Oliveira Tôrres explica este processo de fortalecimento da unidade nacional naquele contexto:

> Quais as causas da conservação da unidade nacional durante o regime republicano não obstante as condições econômicas e a organização política orientadas ambas para a separação? *O Brasil era um "arquipélago cultural" e o poder político estava praticamente concentrado nas mãos dos presidentes dos Estados.*
>
> Mantinha, de fato, *o governo federal a consciência da vocação unitarista de nossa história, mas geralmente não possuía os meios para isto, desde que todos os poderes estavam entregues aos Estados.*
>
> Uma análise mais aprofundada das condições gerais da administração pública brasileira no regime republicano anterior a 1930, revela-nos este fato singular: o governo federal somente dispunha de duas armas para manter a sua autoridade em todo o território brasileiro – o Exército e o Telégrafo Nacional[130].

A ação ferrenha do Estado com vistas a defender o setor exportador cafeeiro provocou efeitos negativos sobre diversos setores da economia, especialmente a indústria. Se, por um lado, a proteção ao café gerou certa modernização em alguns setores da economia e permitiu ao Brasil ser o maior produtor e exportador do produto, o seu impacto, em longo prazo, é um fator comprometedor do ponto de vista do desenvolvimento nacional, produzindo impactos diretos sobre a organização da federação.

2.3 A Constituição de 1934

A instalação do governo provisório em 03 de novembro marcou o início do centralismo político no País e, no dia 11 do mesmo mês, pelo Dec. 19.398, institui-se a Lei Orgânica do governo provisório, que impunha a dissolução do Legislativo em todas as esferas da União. Para os Estados, foram nomeados interventores para o lugar dos governadores, exceto em Minas Gerais.

Além disso, em mais um claro sinal de centralização dos poderes, os Estados perderam a autonomia para contrair empréstimos internacionais, tanto que solicitaram autorização prévia ao governo Central para isso. Um código eleitoral foi elaborado em 1932 para moralizar o processo eleitoral, uma causa de insatisfação popular.

---

[130] Ibid., p. 239, grifo nosso.

O mesmo decreto manteve a Constituição de 1891, sendo que, de fato, o Governo Provisório assumiu as funções legislativas federais, tornando-se o verdadeiro poder constituinte.

Assim como o governo provisório da Primeira República, a Revolução de 1930 depôs a ordem constitucional vigente, a qual passou a ser substituída por uma norma infraconstitucional que não era emanada do poder constituinte competente para expedição de tal ato.

Neste intervalo ocorreu a Revolução Constitucionalista de 1932 pela qual São Paulo sublevou-se em face do Governo Provisório de Getúlio Vargas. Comentando este episódio, Bonavides e Andrade anotam:

> *A Revolução constitucionalista de São Paulo foi um protesto coerente em favor da normalidade do sistema representativo no País, segundo os moldes clássicos que eram da essência do liberalismo*. Protesto superior ao da revolução mesma de 30, cuja bandeira se dizia liberal. Hasteada com este nome, batizara ela o movimento.
>
> Em rigor, o levante dos paulistas tinha por objetivo reconduzir o processo revolucionário de 30 a sua inspiração original, ou seja, o resgate da dívida de concretização de princípios, sem os quais perderia ele a razão de ser[131].

Solucionado o conflito, foi convocada uma Assembleia Constituinte por meio do Dec. 21.402, de 14 de maio de 1932, fixando o dia 03 de maio de 1933 para a realização das eleições dos constitucionalistas.

A nova Constituição Federal de 1934 viria dar legitimidade ao Governo Provisório, mantendo Getúlio Vargas como Presidente do Brasil. O texto da Carta de 1934 manteve o regime federativo, mas não com a forma de 1891, a começar pela adoção de um sistema unicameral – o Senado Federal foi suprimido e transformado em "órgão de colaboração", mas ainda permanecia o cargo de senador, no qual cada Estado poderia eleger dois representantes para um mandato de oito anos.

Sobre este quadro, anotam Bonavides e Andrade:

> O enfraquecimento das prerrogativas do Senado Federal em matéria legislativa evidenciava uma tendência unitarista que, abalando nossa tradição bicameralista, era

[131] Ibid., p. 274, grifo nosso.

> porém compensada por uma compensada por uma fixação mais literalmente federativa da função exercida por aquela entidade, nascida aliás para ser a casa dos Estados, a moradia do princípio federativo.[132]

A divisão de competências foi aperfiçoada na Carta de 1934. Houve uma maior separação entre as competências privativas e concorrentes, mesmo havendo uma zona de convergência entre as duas.

As competências exclusivas da União (art. 5.º) foram expandidas, sendo as matérias remanescentes privativamente para os Estados (art. 7.º, IV). A Carta de 1934 trouxe em seu bojo a perspectiva de legislação suplementar aos Estados, o desdobramento da matéria de acordo com as suas peculiaridades locais, desde que respeitados os parâmetros da legislação (arts.5º, § 3.º e 7.º, III).

No que tange à competência tributária, um modelo mais próximo do atual foi implementado. Passou-se a adotar a concorrência concorrente na instituição de impostos (art. 10, VII e parágrafo único, c.c. art.11). Nesse diapasão, nas competências administrativas a Constituição reservou um campo de atuação material concorrente à União e aos Estados, para que estes, conjuntamente, promovessem a guarda da Constituição e das leis, a promoção da saúde e da assistência pública, a proteção do patrimônio natural, histórico e artístico, dentre outros (art. 10).

Importante ressaltar que, ao contrário do primeiro diploma constitucional republicano, a Constituição de 1934 instituiu um mecanismo federalismo cooperativo, ainda tímido, que estabelecia a possibilidade de acordos de cooperação dos entes federativos (Estados e União).

O Ministério Público e o Tribunal de Contas foram classificados como órgãos de cooperação. Outra medida foi o estabelecimento de diversos conselhos técnicos de cooperação, além da criação de diversos cargos técnicos dentro dos ministérios.

De fato, os poderes da República passariam a ser independentes e coordenados entre si. O texto constitucional visou garantir uma série de princípios liberais pautados no capítulo das *liberdades e garantias individuais* e na livre organização de Estados e Municípios. Por

---

[132] Ibid., p. 332.

outro lado, crescia a tendência centralizadora, havendo aumento dos poderes do Executivo além da maior intervenção estatal na economia.

O espírito nacionalista predominou no capítulo da ordem econômica, no texto dos arts. 115, 116 e 117. A nova ordem econômica deveria organizar-se conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos uma existência condigna.

A intervenção estatal fica caracterizada no texto dos arts. 116 e 117, pelos quais "a União poderá monopolizar determinada indústria ou atividade econômica", e a legislação "promoverá o fomento da economia popular, o desenvolvimento do crédito e a nacionalização progressiva dos bancos de depósito."

Outro ponto de relevo da Constituição de 1934 foi o da melhor repartição das receitas tributárias, trazendo com maior detalhamento esta divisão, dando aos entes federados a base econômica para a realização dos deveres constitucionais atribuídos pelo legislador e, principalmente, fornecendo condições de exercício da autonomia federativa.

Até este momento de nossa história constitucional, a questão social permanecia sem contornos precisos. A Primeira Guerra Mundial produziu consequências marcantes, em especial a Constituição de Weimar de 1919 e a Constituição do México de 1917, que contemplaram os novos direitos sociais, preocupando-se com a dimensão econômica do Estado, o que começou a ser designado como *estado social*.

Talvez a maior inovação da Carta de 1934 tenha sido a introdução do Estado Social no universo constitucional pátrio, tendo como base a constituição alemã de 1921. O mesmo art. 121 trazia diversas disposições trabalhistas, como a jornada máxima de 8 horas de trabalho e férias anuais remuneradas, entre outras.

Logo, a Constituição de 1934 introduziu no ordenamento jurídico pátrio um constitucionalismo social, apresentando um título referente à ordem econômica e social, dispondo paralelamente ao direito individual um limite a partir do direito social ou do coletivo, assim se observa no art. 113, §§ 17 e 18:

> § 17. É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar.

> § 18. Os inventos industriais pertencerão aos seus autores, aos quais a lei garantirá privilégio temporário ou concederá justo prêmio, quando a sua vulgarização convenha à coletividade.

A Carta de 1934 estabeleceu a obrigatoriedade de o Estado, por meio de leis, direcionar a economia, concedendo à União o direito de monopolizar determinada indústria ou atividade econômica, conforme preceituava o art. 116 da Carta. Temos, então, a delimitação da transição do Estado liberal para o Estado social no Brasil.

Acerca destes temas, escreve Bruna Lyra Duque:

> A Constituição de 1934, por sua vez, representou um novo modelo constitucional do sistema político brasileiro, por ter acolhido novas formas de atuação estatal, pois o texto constitucional moderno não se limita à estrutura política dos poderes, regulamentação de sua competência e funcionamento, acrescido da demarcação das relações entre o poder público e o indivíduo, como processo intencional de delimitação da atividade do Estado.[133]

Ressalta-se que a tendência intervencionista da Constituição de 1934 marcou nosso ordenamento e se repetiu na Carta outorgada de 10 de novembro de 1937. Foi introduzido no constitucionalismo brasileiro a expressão "intervenção do Estado no domínio econômico". Nesse período, foram instituídos os órgãos de previdência social e empreendeu-se a expansão dos transportes.

O debate sobre a intervenção estatal no domínio econômico não é novo. No Brasil, ele se acirrou nos anos 30 do século passado. Foi neste momento que o Estado assumiu o papel de promotor do desenvolvimento, instituindo os mecanismos básicos de sua atuação e mesmo da atuação do setor privado (v.g controles de preços, criação de organismos específicos para setores da economia etc.). Vale a pena citar o excerto da obra de Waldemar Martins Ferreira comentando os princípios da atuação do Presidente estadunidense Roosevelt:

> Tornou-se moeda corrente a teoria da intervenção do Estado na vida econômica e pleiteou-se nova declaração dos direitos do homem, que estabelecesse nova ordem social asseguradora de prosperidade para todos, sem preconceitos de raça, de cor ou de credo, como a que proclamou o presidente Roosevelt, em nossos dias, a saber:

---

[133] DUQUE, Lyra Bruna. **O direito contratual e a intervenção do Estado**. São Paulo: Ed. RT, 2007. p. 33.

> I – o direito a emprego útil e compensador nas indústrias, oficinas, fazendas ou minas do pais;
>
> II – o direito de todo agricultor vender os produtos de sua propriedade por preço que lhe proporcione e a sua família vida decente;
>
> III – o direito de todo comerciante, grande ou pequeno, comerciar em livre concorrência, a salvo dos monopólios nacionais ou estrangeiros;
>
> IV – o direito de toda família ter casa decente, receber cuidados médicos adequados e oportunos e a oportunidade de fruir boa saúde;
> V – o direito a proteção contra o medo econômico, originado em épocas passadas, resultantes de enfermidades, acidentes e desemprego;
>
> VI – o direito a boa educação.
>
> Para converterem-se em realidades os direitos nessa cartilha consignados, tem o Estado de assumir responsabilidades maiores que as por que lhe cumpre assegurar os direitos políticos dos cidadãos.
>
> Aqueles articulados, com maior ou menor amplitude, lograram enxertia nos textos das Constituições elaboradas nestes últimos tempos; e eles se fixaram na Constituição e 1934, como na carta de 1937, nesta mercê, principalmente, da doutrina corporativa e sindicalista a que se submeteu. Não variou de diretrizes, quanto a isso, a Constituição de 1946.[134]

Note-se que neste contexto intervenção estatal e centralização político-administrativa caminhavam par e passo. A Carta de 1937 e a legislação infraconstitucional somente iriam confirmar esta tendência.

A constitucionalização dos direitos sociais certamente contribuiu para uma ação legiferante ainda mais intensiva por parte do Estado, sepultando temporariamente o liberalismo clássico e promovendo uma cooperação forçada entre os entes federados, por meio da ação da transferência de uma série de competências legislativas para a União – invertendo o modelo adotado em 1891 – e a ação do DASP, por exemplo.

A esse respeito, anota Gilberto Bercovici:

> O DASP, criado em 1938, controlava todo o sistema administrativo do país, sendo o responsável pela elaboração anual do orçamento e pelo controle de sua execução. Nos aspectos técnicos, os ministérios deveriam se J sujeitar ao DASP, mas mantinham a hierarquia tradicional nos demais assuntos. Nos departamentos estaduais do DASP, o seu chefe deveria aprovar previamente os decretos-leis dos interventores e Prefeitos. Em casos de divergência, a decisão seria do Presidente da República. O interventor realizaria a coordenação política dos Estados, o Departamento Administrativo cuidaria dos assuntos técnicos, como se fosse uma espécie de "legislativo". A relação entre os interventores e os Departamentos Administrativos variava em cada Estado, havendo aqueles interventores que controlavam tudo o que fosse referente a seu Estado (como Benedicto

[134] FERREIRA, Martins Waldemar. **História do direito constitucional**. São Paulo: Max Limonad, 1954. p. 184.

> Valladares, em Minas Gerais) e os que não tinham jurisdição I sobre o Departamento Administrativo (como Adhémar de Barros, em São Paulo). Durante todo o Estado Novo, não sobrou nenhuma esfera legislativa para que os Estados atuassem sem a permissão do Poder Central[135].

Quanto ao controle de constitucionalidade, a Constituição de 1934 manteve o controle difuso, por via de exceção (art. 76, *a* e *b*), introduzindo inovações de alto relevo: ação direta de inconstitucionalidade interventiva (art. 7.º, I, *a* e *b*), a regra de que só por maioria absoluta de votos dos seus membros os tribunais poderiam declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato do Poder Público (art. 179) e a atribuição ao Senado Federal de competência para suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou ato declarado inconstitucional em decisão definitiva[136].

Por fim, quanto aos municípios a Carta garantiu-lhes a autonomia (art. 12, V. c.c. art. 7.º, I, *d*). Houve a discriminação de rendas aos municípios, conferindo-lhes competência para tributar e participar na arrecadação de tributos estaduais. Neste sentido, houve um avanço na consolidação de um federalismo de fato, dado que não houve a autonomia apenas formal o município, mas sobre tudo mecanismos de autonomia fiscal[137].

2.4 A Constituição de 1937

A década de 1930 viu florescer uma série de correntes ideológicas das mais diversas, da direita à esquerda do espectro político. Assim, não somente o liberalismo clássico foi perdendo espaço, mas também houve uma radicalização no modo de atuar dos grupos políticos.

Este foi o cenário para o surgimento de políticos de massa. De acordo com Gilberto Bercovici, o cerne para o conturbado cenário político no Brasil na década de 30 se deu na "tentativa de institucionalizar um poder pós-revolucionário sobre a estrutura política baseada novamente na política dos Estados. O cerne das discussões continuou a ser a centralização contra autonomia estadual.[138]"

---

[135] Ibid., p. 42.
[136] Cf. VELLOSO, op. cit. p. 79.
[137] Cf. MAURANO, op. cit., p. 66.
[138] Cf. BERCOVICI, op.cit., p. 41.

Tal cenário – juntamente com a ambição de Vargas em permanecer no poder sem ter que passar pelo processo eleitoral previsto para 1938 – levou a um golpe de Estado em 10 de novembro de 1937 e a outorga de uma nova Constituição, via discurso de rádio. A decretação do Estado Novo apenas consolidou o crescente centralismo político-administrativo iniciado em 1930.

Houve, de fato, assim como acontecia em muitos países do mundo, o fortalecimento do Executivo em detrimento dos outros poderes. Essa centralização ocorreu, não só na esfera federal, como também nos demais entes federados. Mais uma vez, o pêndulo da distribuição dos poderes dentro da esfera dos atores políticos voltou-separa uma centralização que iria se repetir em 1964.

Ao Chefe do Executivo foram atribuídas várias funções não só executivas, mas também legislativas, com o poder de expedição de decretos-leis. E não foi pouca a produção legiferante do chefe do Executivo, que passou a ter iniciativa privativa em diversas matérias.

Além disso, o Presidente poderia intervir nos estados e dissolver a Câmara dos Deputados se, durante o estado de emergência ou de guerra, essas instituições não aprovassem as medidas propostas por ele. Restava ainda o artigo 171, que tratava da defesa do Estado, e estabelecia que, caso fosse declarado o estado de emergência, a Constituição perderia sua eficácia "nas partes indicadas pelo Presidente da República".

O artigo 170 estabelecia que "durante o estado de emergência ou o estado de guerra, dos atos praticados em virtude deles, não poderão conhecer os juízes e tribunais." Em outras palavras, dentro de tais condições o chefe da nação não poderia ser julgado pelos seus atos, por mais arbitrários que fossem.

A Constituição de 1937 não teve diversos de seus dispositivos aplicados, ou seja, sua eficácia não foi plena. Desse modo, entendemos que a Carta do Estado Novo apenas serviu para legitimar um processo político em andamento, dando um verdadeiro "cheque em branco" para o Executivo expedir Decretos-Leis. Para isso, sua eficácia foi plena.

Um exemplo disto é o Dec.-lei 1.202/1939, que estabeleceu normas de organização de entes federados governados por interventores nomeados pelo Presidente da República. A tecnocracia estatal, tão fortalecida no Estado Novo, assumia, neste contexto, o papel do

Legislativo. Podemos observar que, num processo quase simbiótico, o centralismo político-administrativo parecia sempre acompanhado de um enorme aparato tecnocrático.

Em suma, o Diploma de 1937 apenas consolidou uma ordem que vinha se construindo desde a década de 1920, convalidando diversos atos que já estavam em andamento e tantos outros que viriam a partir de sua edição, como nos setores de mineração e energia. Vale a pena lembrar que o ideário dessa lei magna contém muitos elementos do pensamento de Simonsen, em especial no que tange à organização da sociedade.

Comentando a questão da separação de poderes no Diploma constitucional de 1937, Bonavides e Andrade anotam:

> *A competência dos três Poderes na Constituição de 1937 era meramente formal.* Os artigos 38 a 49 que tratavam do Poder Legislativo esboroavam- se com o conjunto do texto e, mesmo, com a coexistência de um Conselho Federal criado pelos artigos 50 a 56, usurpando faculdades legislativas com dez dos seus membros escolhidos pelo Presidente da República e os restantes pelas Assembléias Legislativas dos Estados.
>
> Era o Senado sem voto popular, constituído já à época, dos senadores biônicos que recebiam a designação de "conselheiros".
>
> Quanto ao Judiciário, o arbítrio do Poder Executivo ultrapassava até mesmo o texto da Carta constitucional. Esta, todavia deixava a brecha para esses abusos, quando em seu artigo 91, ressalvava as restrições à vitaliciedade, à inamovibilidade, à irredutibilidade dos vencimentos dos magistrados.
>
> *A competência dos três Poderes ficou limitada ao centralismo do Executivo e condicionada aos interesses do chefe supremo da administração – o Presidente da República*[139].

No que tange à ordem econômica e social, o Estado assume a função de coordenador e orientador da economia nacional; mantém o princípio da função social da propriedade; proíbe greves; e determina o monopólio nacional dos recursos minerais do subsolo. De modo geral, a intervenção estatal nos diversos campos econômicos, desde 1930, agora iria se tornar mais instrumentalizada.

Conforme retromencionado, quanto à ordem econômica e social, ressalta-se o conteúdo didático do art. 135 da Constituição da República de 1937**,** ao estabelecer que a Ordem Econômica é calcada na "na iniciativa individual, no poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo, exercido nos limites do poder de criação, de organização e de

[139] Cf. BONAVIDES e ANDRADE, op. cit., p. 350, grifo nosso.

invenção do indivíduo, exercido nos limites do bem público, funda-se a riqueza e a prosperidade nacional. A intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores de produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento e os interesses da nação, representados pelo Estado. A intervenção do domínio econômico poderá ser mediata e imediata, revestindo a forma de controle, do estímulo ou da gestão direta."

No que tange ao controle de constitucionalidade, a Carta de 1937 manteve o controle difuso por via de exceção, inovou ao submeter a decisão de inconstitucionalidade, proferida pelo Poder Judiciário, ao crivo do Presidente da República (art. 96, parágrafo único)[140].

2.5 A Constituição de 1946

Em 29 de outubro de 1946, o Presidente Getúlio Vargas foi derrubado por tropas do Exército. A Presidência foi entregue ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro José Linhares.

Logo, usando os poderes constitucionais o Presidente editou diversas leis constitucionais. A Lei 13/45 dispunha sobre os poderes constitucionais do parlamento. A Lei 15, de 26 de novembro de 1945, sobre os poderes da Assembleia Constitucional e do Presidente da República.

Em 1946, o processo federativo iria sofrer mais uma guinada para o caminho da descentralização, repetindo o caminho de 1891 e 1934. E, mais uma vez, tentou-se operar o equilíbrio entre as vontades dos diversos grupos naquele momento.

Resumindo o espírito da Carta de 1946, Bonavides e Andrade anotam:

> Em suma, se a Constituição de 1946 teve em grande parte um perfil conservador, [...] representou, todavia, um considerável avanço, cotejado com retrocessos do Estado e as diversas distorções de 1934, porquanto nos recolocou, com moderação e firmeza, na linha dos progressos sociais, fez irretratável a preferência brasileira por um Estado Social de inspiração 'weimaraiana', não obstante o teor maiormente programático de que se revestiu. Um Estado social estruturado, porém, do ponto de

[140] Cf. VELLOSO, op. cit., p. 80.

> vista técnico de organização das autonomias participantes, no bicameralismo clássico da nossa tradição republicana[141].

Do ponto de vista do federalismo, nossa quinta Constituição, a primeira a ser elaborada por uma assembleia eleita para isso, retomou ao bicameralismo clássico, ou seja, o Senado voltou às suas competências originais, reforçando a divisão clássica dos três poderes. Nesse sentido, deve ser ressaltada a criação do Tribunal Federal de Recursos e da incorporação da Justiça Trabalhista ao Poder Judiciário.

Além disso, a Carta de 1946 devolveu a autonomia aos Estados e, no Título IV ("Da Organização Financeira Federal, Estadual e Municipal"), estabeleceu a autonomia dos Municípios, dando-lhes maior participação na distribuição dos dividendos tributários – os Municípios passariam a receber todo o imposto da indústria e profissões, além de uma parcela da repartição dos valores recolhidos com o imposto de renda, excluindo-se as capitais.

Houve, pela primeira vez na história constitucional brasileira, a preocupação explícita com as desigualdades regionais, inovando o legislador constitucional ao escrever palavra "plano" no texto constitucional. Isso corresponde a dizer que a lei magna destinava, previamente, porcentagens fixas das receitas da União para o planejamento e realização de serviços e obras, visando ao desenvolvimento da região amazônica e do Nordeste.

Com efeito, o artigo 199 dispunha que, durante 20 anos, a União deveria aplicar, no mínimo, três por cento de sua renda tributária para o desenvolvimento da Amazônia. Além disso, o governo federal deveria realizar um plano de valorização para a região.

O Nordeste, por sua vez, deveria receber, de modo permanente, quatro por cento dos tributos recolhidos pela União, visando ao seu desenvolvimento.

Inspirados no plano do Vale do Rio Tennessee, implementado por Roosevelt nos anos 30, o legislador constitucional declarou, nas Disposições Transitórias da Carta de 1946, a necessidade de um plano de aproveitamento das possibilidades do Rio São Francisco, a ser executado em 20 anos.

---

[141] Cf. BONAVIDES e ANDRADE, op. cit., p. 420.

Outrossim, a Carta de 1946, ainda influenciada pelo espírito do Estado Novo, continha em seu bojo mecanismos de proteção ao trabalhador e inovou substancialmente ao exigir a participação deste nos lucros das empresas. Isto não foi implementado nos 21 anos de vigência da Carta, uma vez que tal dispositivo dependia de norma regulamentadora que nunca veio.

No que tange à organização econômica do País, a Constituição permitiu a intervenção estatal, desde que baseada no interesse público e obedecendo aos limites impostos pela lei, como os direitos fundamentais – aqui leia-se a defesa da propriedade privada e sua função social, como exemplo. O legislador também se preocupou com a defesa da concorrência, estabelecendo que a lei puniria qualquer abuso econômico. Este esforço iniciou-se ainda no Estado Novo, em 1942, com o Decreto-lei que instituiu o Conselho Administrativo de Defesa Econômica.

A Constituição de 1946 tornou a consagrar um Título à Ordem Econômica e Social. Entretanto, amplia seu campo de atuação, acolhe a democracia-social e o ideal de filosofia social. Traça normas que visam à melhoria de condições de trabalho.

Logo, o princípio da intervenção do Estado no domínio econômico, tendo por base o interesse público e, por limite, os direitos fundamentais por ela assegurados, conforme art. 146, *in verbis*:

> A União poderá, mediante lei especial, intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade. A intervenção terá por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais assegurados nesta Constituição.

A Constituição de 1946 restaurou o controle difuso por via de exceção, mantendo a ação direta de inconstitucionalidade interventiva, ou a representação interventiva, a exigência da maioria absoluta dos votos dos membros do Tribunal para a eficácia da declaração de inconstitucionalidade e a atribuição ao Senado para suspender a execução de lei declarada inconstitucional pelo STF.

A arguição de inconstitucionalidade na forma acima exposta era específica para exame de legislação estadual ofensiva da Constituição Federal. Entretanto, com o art. 2.º da EC 16, de 26 de novembro de 1965, que modificou a redação da alínea *k* do n. I do art. 101

da Constituição, o Supremo Tribunal Federal passou a ter competência para julgamento de Representação contra inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual, encaminhada pelo Procurador-Geral da República", deste modo o controle de constitucionalidade foi ampliado.

Criou-se, assim, o exame da inconstitucionalidade, por via de ação, também de lei federal, assim como estaduais, por iniciativa do Procurador-Geral da República, "sem vincular o juízo constitucional a uma finalidade determinada, como fazia o art. 8.º, parágrafo único, da Constituição, que se destinava a preparar ou a evitar a intervenção federal nos Estados.[142]"

A EC 16/1965 foi mais além ao prever a instituição, em lei, de processo de competência originária dos Tribunais de Justiça dos Estados, para declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato de municípios contrários à Constituição dos Estados (art. 19, que acrescentou o inc. XIII ao art.124 da Constituição). Entretanto, referida legislação não foi elaborada.

Sobre a autonomia municipal, a Constituição de 1946 fixou sua competência tributária e introduziu novas fontes de renda para os municípios, participação nos percentuais da receita federal dos impostos especiais e na arrecadação do imposto de renda (art. 15, VI, §§ 2.º e 4.º). A autonomia municipal é materializada nas matérias que dizem respeito ao "peculiar interesse" passa a significar tudo aquilo que fosse de interesse predominante do Município, marco para o avanço da institucionalização da autonomia municipal (art. 28, II).

Neste contexto, em 1949 é criada a Escola Superior de Guerra (ESG), destinada a desenvolver estudos na área de política, estratégia e defesa. Ainda nesse período histórico, o aproveitamento hidrelétrico da usina de Paulo Afonso, na Bahia, expandiu as possibilidades de industrialização do Nordeste. A melhoria do parque rodoviário e o reaparelhamento portuário abriram novas perspectivas para o transporte de cargas. A formação da frota petroleira e a pesquisa do petróleo impulsionaram o desenvolvimento do setor.

---

[142] BARBI, Celso Agrícola. Evolução do controle da constitucionalidade das leis. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (orgs.). **Direito constitucional**. São Paulo: Ed. RT, 2011 (Doutrinas Essenciais, vol. 5, p. 97).

O grau de industrialização, ou seja, a relação entre o produto industrial e o PIB, que era de apenas 17,4% em 1947, atinge 22,6% em 1955. Durante esse período, o produto industrial registrou um crescimento cumulativo anual de 9,4%, enquanto o PIB cresceu a uma taxa de 6,1%. Com esses dados, observa-se que a indústria foi a principal responsável pelo desenvolvimento econômico no final da década de 1940 e início dos anos 50.

Ao modificar sua participação na economia, o setor industrial sofria transformações em sua estrutura interna, já que aumentava o peso dos setores produtores de bens de consumo duráveis, intermediários e de capital.

Além disso, a industrialização crescente provocou a urbanização acelerada e a crescente atuação dos sindicatos. Neste período, houve o acirramento entre projetos distintos de desenvolvimento, um representado pela corrente desenvolvimentista lastreada no ideário da Cepal, e, de outro, o grupo ligado ao capital estrangeiro, geralmente avesso a políticas estatais de indução do desenvolvimento por meio do protecionismo econômico.

O impasse acabou por ser resolvido quando, em 31 de março de 1964, João Goulart é deposto pelas Forças Armadas, assumindo o poder Paschoal R. Mazzilli, que governaria interinamente até a posse do Marechal Castello Branco, em 15 de abril de 1964.

2.6 A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional 01/1969

O preâmbulo do Ato Institucional 1 é claro na apresentação do novo modelo de administração que se instalara no Brasil:

> A revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constitucional. Este se manifesta pela eleição popular ou pela revolução. Esta é a forma mais expressiva e mais radical do Poder Constituinte. Assim, a revolução vitoriosa, como o Poder Constituinte, se legitima por si mesma.

Portanto, é de se admirar a engenharia jurídica feita pelo AI 1, de 09 de abril de 1964, no qual o Regime Militar, que por meio de um golpe de Estado assumiu o poder, avocou para si o poder constitucional originário, tendo como justificativa uma “vitoriosa revolução”, além de ser necessário um tempo para a consolidação do “poder revolucionário”, o que justificaria um ato com essa redação.

De fato, as primeiras palavras do trecho citado dão uma ideia da maneira pelo qual o movimento militar se consolidou no poder – pela via armada –, uma vez que este processo não se deu pela eleição popular. Neste sentido, houve a completa subversão da ordem constitucional vigente, afastando a participação popular do exercício do poder de 1964 em diante.

É concomitante à vigência da Carta de 1967, votada no Congresso Nacional em 24 de janeiro de 1967, a gradual de centralização político-administrativa e a ascensão do chamado "federalismo por integração[143]". Sobre este tema anota Gilberto Bercovici anota:

> A elaboração teórica do "federalismo de integracão" é de Alfredo Buzaid, então Ministro da Justiça do General Médici, que considerava o desenvolvimento e a segurança nacional como fundamentos do novo "federalismo". Sob o pretexto da "integração nacional", *todos os instrumentos de promoção do desenvolvimento econômico deveriam ser centralizados na esfera da União. Para Buzaid, o "federalismo de integração" iria além do federalismo cooperativo, atribuindo à União os poderes necessários para dirigir a política nacional, evitar conflitos com as unidades federadas e promover o desenvolvimento econômico com o máximo de "segurança coletiva"*. Realmente, o "federalismo de integração" foi tão além do federalismo cooperativo que praticamente extinguiu o sistema federativo brasileiro, sempre com a justificativa da "segurança nacional". Em síntese, sob a denominação "federalismo de integração", procuraram os juristas ligados à ditadura militar esconder a supressão do federalismo naquele período[144].

Celso Ribeiro Bastos assim comenta sobre os dispositivos da Carta de 1967:

> Era, portanto, uma última tentativa de encerrar o ciclo revolucionário, liberalizando-se o País através da aprovação de uma nova Constituição. Para tanto, como visto acima, convoca-se o Congresso Nacional por ato institucional para a discussão e a aprovação de um novo texto enviado pelo governo.
>
> Assim, era natural que o poder revolucionário desejasse à época um Texto Constitucional renovado, isto porque já houvera sido tão grande o número das Emendas sofridas pela Constituição de 1946, assim como os Atos Institucionais que a mutilaram em diversas partes, que o Texto Constitucional tornava- se caótico e desestruturado. O seu labor constituinte como o notado antes foi rápido, dando-se em poucos meses. As principais notas do Texto de 1967 eram as seguintes: em primeiro lugar uma enorme preocupação com a segurança nacional, conceito que se tornou abrangente de diversas situações, dotado de um grande vazio semântico que acabava por permitir a manipulação da Constituição em diversos de seus pontos.
>
> Foi uma Constituição centralizadora. Trouxe para o âmbito federal uma série de competências que antes pertenciam a Estados e Municípios.(...)
>
> (...)
>
> Os decretos-leis tornaram-se uma arma poderosíssima diante de expressões vagas tais como: urgência e interesse público relevante, assim como em matéria de segurança nacional. A conjugação desses conceitos permitia que se levasse a extremos insuspeitáveis a competência do Executivo para editar normas.

---

[143] Tema brevemente analisado no item 1.4.3 do capítulo 1.
[144] Cf. BERCOVICI, op. cit., p. 51, grifo nosso.

> Sem embargo a Constituição de 1967 foi uma tentativa de agasalhar princípios de uma Constituição democrática, conferindo um rol de direitos individuais, liberdade de iniciativa, mas onde a todo instante se sente a mão do Estado autoritário que a editou[145].

Por sua vez, a Constituição da República de 1967 teve como foco principal o enquadramento da ordem econômica no contexto da segurança nacional, concentrando-se no desenvolvimento nacional, com os seguintes princípios: *liberdade de iniciativa, valorização do trabalho como condição da dignidade humana, função social da propriedade, harmonia e solidariedade entre as categorias sociais de produção e de repressão ao abuso do poder econômico* (art. 160, com redação dada pela EC 01/1969).

Em 1969, diante do contexto político que vivia o país naquele momento, com a edição do Ato Institucional 05 em 13 de dezembro de 1968, e a vacância na Presidência da República, os Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar outorgaram a EC 01, de 17 de outubro de 1969. Para José Afonso da Silva, a Emenda Constitucional 01/1969

> Teórica e tecnicamente, não se tratou de emenda, mas de nova constituição. A emenda só serviu como mecanismo de outorga, uma vez que verdadeiramente se promulgou texto integralmente reformulado, a começar pela denominação que se lhe deu: Constituição da República Federativa do Brasil, enquanto a de 1967 se chamava apenas Constituição do Brasil.[146]

A Constituição de 1967 manteve o controle difuso por via de exceção e o controle abstrato instituído pela EC 16/1965, por meio da ação direta de inconstitucionalidade. A ação direta interventiva foi ampliada, mas a disposição da EC 16/1965, ao prever que a lei poderia estabelecer processo de competência originária dos Tribunais de Justiça dos Estados para declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato municipal contrários à Constituição Estadual, não foi mantida na nova Carta.

A EC 01/1969 introduziu a ação direta interventiva, de competência do Tribunal de Justiça, para a defesa dos princípios consagrados na Constituição Estadual, a ser promovida pelo Chefe do Ministério Público estadual. Instituiu-se, assim, a ação direta, no âmbito dos Tribunais de Justiça dos Estados, para fins de intervenção no Município (art. 15, § 3.º, *d*)[147].

---

[145] BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2000.p. 135, grifo nosso.
[146] SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 87.
[147] Cf. VELLOSO, op. cit., p. 80.

Neste sentido, a Carta de 1967 previa diversas hipóteses de intervenção nos Municípios, inclusive no caso de serem "praticados, na administração municipal, atos subversivos ou de corrupção" (art. 15, § 3.º, *e*), que trouxe para o âmbito do controle de constitucionalidade, e do federalismo, hipótese absurda de intervenção nos municípios, debilitando sua a autonomia e levando a doutrina da segurança nacional a limites extremados.

2.7 A Constituição da República de 1988: aspectos federativos

A política de gradual abertura conduzida pelo presidente Geisel a partir de 1974 acarretou, entre outros fatores, a alteração da relação do Poder Central com os Estados. Naquele ano, a eleição para governador resultou em um avanço da oposição, retardando o ritmo das medidas de distensão. Por outro lado, os governadores da Arena, partido do Governo, passaram a requisitar mais recursos junto à União.

O segundo Plano Nacional de Desenvolvimento, PND II, foi lançado pelo Presidente Geisel para seu período de governo. Em 1973, ocorre o primeiro choque do petróleo, quando o preço internacional da *commodity* quadruplicou e o Brasil importava cerca de 80% do petróleo consumido, sendo que o total gasto na importação saltou de US$ 6,2 bilhões em 1973 para US$ 4,7 bilhões no ano seguinte, influenciando diretamente a balança comercial, que passou a ter um déficit, em 1974, de US$ 7,1 bilhões. Deste modo, o Brasil, que vinha num acelerado processo de crescimento econômico, tinha à sua frente um ajuste externo e interno, com a adoção de políticas recessivas, ou a acelerada expansão econômica com endividamento externo.

O Regime Militar consolida, assim, sua estratégia de grandes investimentos públicos, passando a aumentar sua participação no produto interno bruto, de 12% para 13%. Os bancos oficiais concediam financiamentos de longo prazo para que a iniciativa privada aumentasse sua capacidade produtiva, especialmente de bens de capitais, e importasse os equipamentos necessários para a sua expansão.

Esta foi a era das grandes obras, como a ponte Rio-Niterói, a Transamazônica e a usina binacional de Itaipu. O governo passou a estimular o crescimento das exportações e a substituição de importações, de modo especial de bens de capital, agregando valor às nossas

exportações. Neste sentido, foi lançado o Pró-Álcool e a Petrobras acelerou os investimentos em pesquisa e na exploração de petróleo. A União procurou, assim, descentralizar investimentos para atender às demandas dos governadores[148].

A eleição de 1982 para governador resultou num avanço ainda maior da oposição, num fortalecimento do papel dos governadores, além de um movimento de descentralização político-administrativa, para o restabelecimento da autonomia para estados e municípios. Neste contexto, houve um forte crescimento do movimento municipalista[149], culminando com o seu reconhecimento como ente federal na Carta de 1988.

Uma das primeiras manifestações a favor da convocação da Assembleia Constituinte ocorreu em manifesto do MDB, a "Carta de Recife", no ano de 1971. Em 1977, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, CNBB, publica documento denominado "Exigências Cristãs para uma Ordem Política", colocando-se a favor da convocação de Assembleia Nacional Constituinte. A partir deste momento, a OAB, por intermédio do Presidente do Conselho Federal Raymundo Faoro, postulou que apenas uma nova Assembleia Constituinte, investida de soberania, poderia emprestar legitimidade Estado brasileiro, fundando sobre bases mais democráticas o poder político. Na Conferência Nacional da OAB de 1980, aprovou-se a "Declaração de Manaus", na qual se bradava pela volta do poder constituinte ao povo, "seu único titular legítimo[150]".

Neste contexto, a campanha das "Diretas Já", mobilizou intensamente a sociedade brasileira nos anos de 1983/1984. Porém, ocorreu a eleição indireta por meio do Colégio Eleitoral, de Tancredo Neves, como Presidente da República, e José Sarney, como Vice.

Após a morte de Tancredo, Sarney assumiu a Presidência, enviando ao Congresso Nacional a Proposta de EC 43/1985, propondo a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, sendo que os próprios membros do Congresso Nacional transformaram-se em constituintes, reunidos na sede do Congresso Nacional, sob a

---

[148] Cf. ABRUCIO, op. cit., p. 85.

[149] Neste sentido: HORTA, Raul Machado. **Posição do Município no Direito Constitucional Federal**. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. **Direito Constitucional**. São Paulo: Ed. RT, 2011 (Doutrinas Essenciais, vol. 3, p. 1.205).

[150] SARMENTO, Daniel. A assembléia Constituinte de 1988 e a experiência constitucional brasileira sob a Carta de 88. In: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (orgs.). **Estado constitucional e organização do poder**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 223.

Presidência do Presidente do Supremo Tribunal Federal. Tal fórmula foi alcançada por meio da EC 26, promulgada em 27 de novembro de 1985.

Decorrem daí as críticas de que a Constituinte foi convocada por meio do poder constituinte derivado, como ocorreu com a Constituinte de 1946, e de que a Assembleia Nacional Constituinte não pôde atuar de modo independente, uma vez que não fora convocada para este fim específico, ocorrendo a transformação do Congresso Nacional existente à época em Assembléia Constituinte, fato similar ao que ocorreu em 1891.

Sobre o andamento dos trabalhos na Assembleia Nacional Constituinte Bonavides e Andrade anotam:

> Durante o período constituinte o plenário do colégio soberano não funcionou como um fórum de tribunos atenienses, um salão de debates acadêmicos ou um campo de batalha de idéias abstratas e princípios metafísicos. *Foi, em primeiro lugar, uma praça de interesses, uma feira nacional de serviços, uma bolsa de vantagens, onde tudo se disputou politicamente palmo a palmo, da forma mais dieta, crua e objetiva possível*, mas sempre por meios pacíficos e consensuais, mediante decisões majoritárias, todas elas numericamente expressivas, nunca inferiores a 280 votos no cômputo dos 559 delegados que compunham o efetivo da Constituinte[151].

Ainda neste sentido, Daniel Sarmento comenta:

> Dentre as causas desta expansão da matéria constitucional, pode-se citar a concepção social de constitucionalismo adotada pelo legislador constituinte; a fórmula de elaboração da Carta, que passou pelo trabalho das 24 subcomissões e 8 comissões temáticas, como acima relatado; a cumulação de funções legislativas ordinárias e constitucionais do Congresso em 87/88, que ensejou uma certa confusão entre tais esferas; *e ainda as pressões dos mais variados segmentos sociais e lobbies durante a Constituinte, no afã de incluírem no texto constitucional as suas aspirações e demandas específicas. Quanto a este último aspecto, os parlamentares e grupos de pressão que se articulavam na Constituinte não se contentavam com o mero reconhecimento principiológico das suas bandeiras e interesses. Preferiam a consagração de regras específicas e detalhadas, que os colocassem a salvo de incertezas quanto às concretizações legislativas ou interpretações judiciais futuras dos dispositivos que lhes favorecessem*[152].

2.7.1 Organização político-administrativa da Federação

A Constituição da República Federativa estabelece em seu art.1.º, I, o *princípio da indissolubilidade* da federação brasileira, e está presente nas constituições republicanas desde

---

[151] Cf. BONAVIDES e ANDRADE, op. cit., p. 492, grifo nosso.
[152] Cf. SARMENTO, op. cit., p. 247.

1891 e tem duas finalidades básicas: a unidade nacional e a necessidade descentralizadora[153]. Referido dispositivo afirma que a República Federativa do Brasil é formada pela união *indissolúvel* dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, sendo completado pelo art. 18, que prevê que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a *União,* os *Estados,* o *Distrito Federal* e os *Municípios,* todos autônomos e possuidores da tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração. Quanto à aplicação do princípio da indissolubilidade, a Lei maior deve ser interpretada de sorte que não ameace a organização federal por ela instituída, ou ponha em risco a coexistência harmoniosa[154] e solidária da União, Estados e Municípios[155].

Assim, não há a possibilidade de separação de um Estado-membro, do Distrito Federal ou de qualquer Município da Federação o denominado *direito de secessão.* A tentativa de secessão do Estado-membro permitirá a decretação de intervenção federal (art. 34, I, da CRFB).

Sobre este fenômeno, assim comenta Sérgio Rezende de Barros:

> O ente político de base territorial e fim governamental mais antigo e tradicional do Brasil é o município. Foi sufocado pela proclamação da república federativa em 1889, que importou o modelo dos Estados Unidos da América, implantando-o sobre os municípios brasileiros como uma camisa de força. No Brasil, a federação se constituiu de uma união federal de estados federados, ignorando os municípios. Mas, ao longo de um século de república federativa, o município brasileiro resistiu. Gradativamente abriu seu espaço na federação, sendo reconhecido afinal, expressamente, pelo artigo 1.º da Constituição de 1988, que o inclui como ente federativo, participante da federação brasileira. *A república brasileira desenvolveu assim um federalismo de duplo grau ou de três degraus, que chamo federalismo trino, para distingui-lo do federalismo norte-americano, em que não há um terceiro nível padronizado de poder governamental, já que lá os estados-membros têm grande liberdade de auto-organização, até para instituir entes políticos territoriais diversificados*[156].

---

[153] MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2011.p. 288.

[154] Sobre a harmonia no pacto federativo: "O pacto federativo, sustentando-se na harmonia que deve presidir as relações institucionais entre as comunidades políticas que compõem o Estado Federal, legitima as restrições de ordem constitucional que afetam o exercício, pelos Estados membros e Distrito Federal, de sua competência normativa em tema de exoneração tributária pertinente ao ICMS" (STF, ADI 1.247/MC, rel. Min. Celso de Mello, j. 17.08.1995, Plenário, *DJ* 08.09.1995).

[155] STF, RE 193.712-2/MG, rel. Min. Maurício Corrêa, Diário da Justiça, seção I, 16 maio 1996, p. 16.124 – 16.125.

[156]Disponível em: <http://www.srbarros.com.br/aulas.php?TextID=59&TextPart=5>. Acesso em: 20 out. 2008, grifo nosso.

Neste sentido, o *federalismo trino*, único no mundo, deve passar ainda por um gradual processo de amadurecimento, a fim de conciliar as autonomias dos entes federados, suas desigualdades com a estabilidade institucional e o desenvolvimento do país.

O Título III da Constituição da República dispõe sobre a organização do Estado, sendo o Capítulo I intitulado "Da Organização Político-Administrativa". O art. 19 dispõe sobre as vedações gerais aos entes federados. Do art. 19 destacamos o inciso III que trata da *isonomia federativa.* Acerca deste tema escreve Alexandre de Moraes:

> Ao preconizar a impossibilidade de União, Estados, Distrito Federal e Municípios criarem distinções entre brasileiros em razão de sua naturalidade, mais uma vez o legislador constituinte consagrou o princípio da igualdade (CF, art. 5.º, *caput*, e inciso I).
>
> É o denominado princípio da isonomia federativa, cuja finalidade é acentuar a igualdade de todos os brasileiros, independentemente do Estado-membro de nascimento ou domicílio.
>
> Dessa forma, norma ou conduta que visem obstaculizar o ingresso territorial, a fixação de residência, o trabalho, o acesso a cargos, funções ou empregos públicos, ou ainda a tranquilidade e o bem-estar de qualquer brasileiro, tão somente por seu Estado de origem, serão flagrantemente inconstitucionais, devendo haver a responsabilidade civil e criminal de seus autores. Por exemplo: Lei municipal ou estadual que vede ou limite o acesso a cargos públicos locais de brasileiros provenientes de outros Estados[157].

Outro aspecto da isonomia federativa é a imunidade tributária recíproca, que decorre da vedação de criação de distinções ou preferências entre os brasileiros, dado que os entes federados se encontram no mesmo plano. É o reforço da ideia central de Federação, ancorada na divisão de poderes e partilha de competências entre os diversos entes federativos, todos autônomos, e tem sido consagrada no direito constitucional brasileiro como um dos princípios básicos de nosso Estado Federal, intangível em face da expressa previsão do art. 60, § 4.º, I, da Constituição da República[158].

Neste sentido, reside uma questão relevante no que tange às políticas nacionais de desenvolvimento, quando em seu bojo encontram-se medidas a serem aplicadas pelos Estados e Municípios, ou mesmo quando diversos diplomas legais contemplam medidas a serem executadas pelos entes federados, e.g na educação e saúde. Assim a indagação é se tais

---

[157] Cf. MORAES, op. cit., p. 596.
[158] STF, RTJ 152/85; AI 180.133-6/PR, rel. Min. Néri da Silveira, *DJ* 20.11.1996, p. 45.277; STF, AI 2 180133-6/PR, rel. Min. Néri da Silveira, *DJ* 20.11.1996, p. 45.277.

medidas não feririam de alguma forma o pacto federativo – seja por impor obrigações aos demais entes federados, seja porque envolveria, ainda que de modo indireto a aplicação de recursos orçamentários dos mesmos como contrapartida.

José Alfredo de Oliveira Baracho comenta:

> A colocação na Constituição Brasileira de 1988, no § 4.º, inc. I, art. 60, de que não poderá ser objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado, pode gerar diversas perplexidades jurídicas e constitucionais.
>
> Inserida como cláusula dotada de imodificabilidade ou cláusula pétrea, muitas das modificações que se pretendem, normalmente alterarão o esquema e a estrutura federativa. *Muitos dos princípios federativos estão interligados a diversas partes do texto constitucional, pelo que podem surgir dúvidas do alcance das alterações que repercutirão na composição da federação, como um todo e em suas particularidades, plenamente ajustáveis e acomodadas.*
>
> Tratando-se de princípio básico, tem mesmo reflexos em toda estruturação do poder do Estado Brasileiro, com repercussão na extensiva temática constitucionalizada em 1988[159].

O Supremo Tribunal já se manifestou sobre a matéria em acórdão que, se não resolve plenamente o alcance das normas do legislador constitucional derivado, serve de baliza para a sua atuação:

> A 'forma federativa de Estado' – elevado a princípio intangível por todas as Constituições da República – não pode ser conceituada a partir de um modelo ideal e apriorístico de Federação, mas, sim, daquele que o constituinte originário concretamente adotou e, como o adotou, erigiu em limite material imposto às futuras emendas à Constituição; de resto as limitações materiais ao poder constituinte de reforma, que o art. 60, § 4.º, da Lei Fundamental enumera, não significam a intangibilidade literal da respectiva disciplina na Constituição originária, mas apenas a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos cuja preservação nelas se protege[160].

Podemos concluir, então, que se a União exercer a sua competência de elaborar planos nacionais e regionais de desenvolvimento (art. 21, IX, CRFB), desde que o cerne da forma federativa não seja atingido (e.g., a supressão de uma competência prevista na Constituição) a norma será válida, cabendo aplicar também o princípio da cooperação no Estado federal, havendo mesmo normas que possivelmente implicarão em parcial derrogação da autonomia dos entes federados, não podendo ser esta absoluta, ou seja, desproporcional ou não razoável.

---

[159] BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A Federação a Revisão Constitucional. As Novas Técnicas dos Equilíbrios Constitucionais e As Relações Financeiras. A cláusula Federativa e a Proteção da Forma de Estado na Constituição de 1988. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política,** ano 14, n. 14, p. 24, São Paulo, Ed. RT, jan.-mar. 1996, grifo nosso.

[160] STF, ADI 2.024/MC, rel. Min. Sepúlveda Pertence, *DJ* 01.12.2000.

Decorrente da forma federativa de organização do Estado, a União surge como ente federado, ao lado de Estados e Municípios. José Afonso da Silva define a União é

> (...) a entidade federal formada pela reunião das partes componentes, constituindo pessoa jurídica de Direito Público interno, autônoma em relação às unidades federadas (ela é unidade federativa, mas não é unidade federada) e a que cabe exercer as prerrogativas da soberania do Estado brasileiro. Estado federal, com o nome de República Federativa do Brasil, é o todo, ou seja, o complexo constituído da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, dotado de personalidade jurídica de Direito Público internacional[161].

De qualquer forma, a União não se confunde com o Estado Federal. Este, sim pessoa jurídica de Direito Internacional e formado pelo conjunto dos entes federados[162]. Todavia, a União poderá agir em nome próprio ou da Federação, sendo que nesta situação relaciona-se internacionalmente com os demais países.

Neste sentido, destacamos as palavras de José Afonso da Silva:

> Todo Estado federal compreende, outrossim, elementos disjuntivos, que importam certos aspectos separativos do conjunto. Tais elementos são os federativos, porque se congregam, separadamente, numa União, e dão essência federal à forma de Estado. Se não existirem tais elementos, não será Estado federal.
>
> O Estado federal é, assim, caracterizado por essas duas tendências: a *unitária* representada pela União e a *disjuntiva* (federativa) representada pelos Estados federados. O Estado federal significa a síntese jurídica de um processo político-social caracterizado, pois, pela antítese disjunção-integração. A tensão entre esses dois aspectos contraditórios tem proporcionado, ao longo de nossa história, as variações do federalismo brasileiro. Ora predominando a disjunção do estadualismo da Primeira República, ora a integração no centralismo do regime de 1964-1988. Espera-se que a Constituição de 1988 tenha encontrado o ponto de equilíbrio[163].

A Constituição da República enumerou os bens públicos que pertencem à União (art. 20), prevendo-os em suas três categorias: os bens públicos de uso comum, pois de livre acesso e utilização de todos; os bens públicos de uso especial, uma vez que sua destinação direciona-se para a administração federal e funcionamento do governo, e bens públicos dominicais ou dominiais, possíveis de alienação, cuja natureza jurídica aproxima-se aos bens privados.

Outro elemento típico do Estado federal é a adoção da cláusula de *elementos implícitos*:

---

[161] Ibid., p. 491.
[162] Cf. MORAES, op. cit., p. 599.
[163] Cf. SILVA, op. cit., p. 492.

> A noção de "poderes implícitos" *é*, em suma, correlata da forma federativa do Estado. A Constituição não cria órgãos insuficientes nem funções incapazes. Se mencionasse expressamente os poderes da União sem os tornar possíveis, mediante o emprego dos recursos e meios necessários para que não ficassem no papel, teria burlado o próprio fim. Não organizaria o governo federal; manietária, destruiria, desmancharia a administração, impedindo-lhe a existência eficiente. Foi para evitar essa contradição que a jurisprudência norte-americana fixou a teoria dos "poderes implícitos"[164].

Neste mesmo sentido, já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

> (...) a atribuição de poderes explícitos, ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe que se lhe reconheça, ainda que por implicitude, a titularidade de meios destinados a viabilizar a adoção de medidas cautelares vocacionadas a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário público. Impende considerar, no ponto, em ordem a legitimar esse entendimento, a formulação que se fez em torno dos poderes implícitos, cuja doutrina, construída pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América, no célebre caso *McCulloch* v. *Maryland* (1819), enfatiza que a outorga de competência expressa a determinado órgão estatal importa em deferimento implícito, a esse mesmo órgão, dos meios necessários à integral realização dos fins que lhe foram atribuídos. (...) É por isso que entendo revestir-se de integral legitimidade constitucional a atribuição de índole cautelar, que, reconhecida com apoio na teoria dos poderes implícitos, permite, ao Tribunal de Contas da União, adotar as medidas necessárias ao fiel cumprimento de suas funções institucionais e ao pleno exercício das competências que lhe foram outorgadas, diretamente, pela própria Constituição da República.[165]

Destacamos que, no caso concreto sob julgamento no STF, a competência implícita reconhecida foi o poder cautelar do Tribunal de Contas da União. Entretanto, as competências implícitas também se transmitem aos entes federados, dentro dos marcos da Constituição da República.

Outro elemento da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil são os Estados membros. Segundo Pinto Ferreira, "o Estado componente da federação é o organismo político-administrativo, ocupando determinado território povoado, tendo governo próprio e com poder de dotar-se de uma constituição, respeitados os princípios constitucionais da União"[166].

---

[164] CALMON, Pedro. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1938. p. 28.
[165] STF, MS 24.510, rel. Min. Ellen Gracie, voto do Min. Celso de Mello, j. 19.11.2003, Plenário, *DJ* 19.03.2004.
[166] FERREIRA, Pinto. **Manual de direito constitucional.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992. p. 168.

Como manifestação da forma federativa de Estado, os Estados-membros possuem autonomia[167] que se caracteriza pela *tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração.*

A auto-organização e normatização própria é o potencial dos Estados-membros se *auto-organizarem* exercendo seu poder constituinte derivado-decorrente, materializando-se nas Constituições Estaduais e legislação estadual (CRFB, art. 25, *caput).* Tais normas deve observar os princípios constitucionais sensíveis, *princípios federais extensíveis e princípios constitucionais estabelecidos, ou princípio da simetria.*

O Supremo Tribunal Federal manifestou-se sobre a matéria:

> No desate de causas afins, recorre a Corte, com frequência, ao chamado princípio ou regra da simetria, que é construção pretoriana tendente a garantir, *quanto aos aspectos reputados substanciais, homogeneidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes, nos três planos federativos. Seu fundamento mais direto está no art. 25 da CF e no art. 11 de seu ADCT, que determinam aos Estados-membros a observância dos princípios da Constituição da República. Se a garantia de simetria no traçado normativo das linhas essenciais dos entes da federação, mediante revelação dos princípios sensíveis que moldam a tripartição de poderes e o pacto federativo, deveras protege o esquema jurídico-constitucional concebido pelo poder constituinte, é preciso guardar, em sua formulação conceitual e aplicação prática, particular cuidado com os riscos de descaracterização da própria estrutura federativa que lhe é inerente*. (...)
>
> Noutras palavras, não é lícito, senão contrário à concepção federativa, jungir os Estados-membros, sob o título vinculante da regra da simetria, a normas ou princípios da Constituição da República cuja inaplicabilidade ou inobservância local não implique contradições teóricas incompatíveis com a coerência sistemática do ordenamento jurídico, com severos inconvenientes políticos ou graves dificuldades práticas de qualquer ordem, nem com outra causa capaz de perturbar o equilíbrio dos poderes ou a unidade nacional. A invocação da regra da simetria não pode, em síntese, ser produto de uma decisão arbitrária ou imotivada do intérprete.[168]

O *autogoverno* se traduz na possiblidade *de o* povo do Estado escolher diretamente seus representantes nos Poderes Legislativo e Executivo locais. A Constituição Federal prevê expressamente a existência dos Poderes Legislativo nos Estados (art. 27), Executivo (art. 28) e Judiciário (art. 125). A capacidade de *autoadministração* dos Estados representa o exercício das competências administrativas, legislativas e tributárias estabelecidas na Carta Magna.

---

[167] RAMOS, Elival da Silva; ALMEIDA, Fernanda dias Menezes. Auto-organização dos Estados Membros. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. **Direito Constitucional**. São Paulo: Ed. RT, 2011 (Doutrinas Essenciais, vol. 3, p. 448)..

[168]STF, ADI 4.298/MC, voto do rel. Min. Cezar Peluso, j. 07.10.2009, Plenário, *DJE* 27.11.2009, grifo nosso.

Outro elemento típico dos Estados Federais, são os ditos *princípios constitucionais sensíveis*, pois sua inobservância pelos Estados-membros no exercício de suas competências legislativas, administrativas ou tributárias pode levar à intervenção federal (art. 34, VII, da CRFB). Instituto presente desde a Carta de 1891, muitas vezes utilizada como meio de intromissão do Governo Federal nos assuntos políticos locais, a intervenção federal é sempre um mecanismo traumatizante, pois rompe temporiariamente o pacto federativo.

Ademais, outro elemento da organização político-administrativa da Federação é o Município. Elevado à categoria de ente federativo pela Carta de 1988, o Município passou a desempenhar um novo papel papel no pacto federativo, pois agora tinha a autonomia constitucional garantida, por instrumentos como a Lei Orgânica Municipal[169] (art. 29 da CRFB), as competências do art. 30, os tributos municipais e repasses de recursos constitucionais.

A condição de ente federado do município é questionada por parte da doutirna[170]. Neste sentido segue a posição de José Afonso da Silva:

> A Constituição consagrou a tese daqueles que sustentavam que o Município brasileiro é "entidade de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo".[4] *Data venia,* essa é uma tese equivocada, que parte de premissas que não podem levar à conclusão pretendida. Não é_porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados. Estes é que são essenciais ao conceito de qualquer federação. Não se vá, depois, querer criar uma câmara de representantes dos Municípios. Em que muda a federação brasileira com o incluir os Municípios como um de seus componentes? Não muda nada. Passaram os Municípios a ser entidades federativas? Certamente que não, pois não temos uma federação de Municípios. Não é uma união de Municípios que forma a federação[171].

Data vênia, ousamos discordar dos posicionamentos contrários à posição do município como ente federativo. A elevação do município a ente federado decorre de um

---

[169] O STF já decidiu que não se submetem ao controle de constitucionalidade concentrado por falta de previsão expressa quanto às normas municipais no art. 102,I, *a*, da CRFB. Neste sentido: *RTJ* 102/49; *RTJ* 124/266 e *RTJ* 124/612; RE 91.740; RE 92.287/PR, 1.ª T., *RTJ* 97/438; RE 94.039, 2.ª T., *RTJ* 102/749, RE 93.313-SR; *RTJ* 104/724; RE 99.267-RS, 1.; T., *RTJ* 124/612 e RE 99.987/SP, 1.ª T., *RTJ* 124/266. Ainda mesmo que a norma ou ato normativo municipal seja de repetição obrigatória (simetria) e redação idêntica à dispositivo da CR caberá ao TJ do Estado julgar a ação de inconstitucionalidade: STF, Rcl 383-SP, REMC 16.390/AL e Rcl 386-8/SC, rel. Min. Octavio Galloti

[170] Neste sentido, ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Crítica ao tratamento constitucional do município. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. **Direito Constitucional**. São Paulo: Ed. RT, 2011 (Doutrinas Essenciais, v. 3). p. 937.

[171] Ibid., p. 473.

longo processo pela busca de sua autonomia efetiva, sem necessariamente estar submetido ao controle estadual dos assuntos locais. O que deve ser aperfeiçoado a nosso ver é a forma pela qual os municípios exerceram sua autonomia. O aumento da cooperação com os demais entes federativos é um caminho, além do fortalecimento dos mecanismos democráticos à disposição da população local.

Sobre a condição do município na Federação, assim anota Hely Lopes Meirelles:

> Como *entidade estatal,* o Município Brasileiro desfruta de autonomia político-administrativa no que diz respeito à sua auto-organização, à eleição de seus governantes e à condução dos negócios de seu interesse local, tais como instituição e arrecadação de seus tributos, aplicação de suas rendas e organização de seus serviços. No exercício dessas atribuições, carac- terizadoras de sua autonomia, o Município atua em absoluta igualdade de condições com a União e o Estado, devendo obediência apenas à Constituição da República e à do Estado a que pertence, bem como às leis que, por determinação constitucional, lhe impõem regras de conduta na gestão de seus negócios. Daí por que os atos municipais, desde que contidos no âmbito das competências do Município, independem de prévia autorização ou de posterior ratificação de qualquer outra entidade estatal. Tanto isso é verdade que o Estado só pode intervir na administração de seus Municípios *a posteriori,* na ocorrência dos casos taxativamente enumerados na Lei Magna (art. 35). Uma vez cessados os motivos que autorizaram a intervenção o Estado deverá suspendê-la imediatamente, sob pena de, por sua vez, se sujeitar à intervenção da União, por infringência ao disposto no art. 34, VII, *c*, da CF[172].

Por fim, o Distrito Federal, que surgiu com o regime federativo no Brasil a partir da transformação do antigo município neutro do Rio de Janeiro em Distrito Federal, sempre presente nas Constituições republicanas, alternando suas características, foi elevado a ente federado pela Carta de 1988, mesmo tendo sua materialidade como ente federado questionada[173].

O Distrito Federal é ente federativo autônomo e apresenta capacidade de *auto-organização, autogoverno* e *autoadministração*[174] garantidas pelo disposto nos arts. 1.º, 18, 32 e 34 da CRFB. Ao Distrito Federal é vedado subdividir-se em Municípios, assumindo uma característica peculiar[175], pois não é Estado-membro, tampouco Município, mantendo, em regra, todas as competências legislativas e tributárias reservadas aos Estados e Municípios.

---

[172] MEIRELLES, Hely Lopes. ***Direito municipal brasileiro.*** São Paulo: Malheiros, 2006. p. 131.

[173] LAUBÉ, Vitor Rolf. **O Distrito Federal na Federação Brasileira**. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. **Direito Constitucional**. São Paulo: Ed. RT, 2011 (Doutrinas Essenciais, vol. 3, p. 744).

[174] Cf. MORAES, op. cit., p. 306.

[175] "O Distrito Federal é uma unidade federativa de compostura singular, dado que: a) desfruta de competências que são próprias dos Estados e dos Municípios, cumulativamente (art. 32, § 1.º, CF); b) algumas de suas instituições elementares são organizadas e mantidas pela União (art. 21, XIII e XIV, CF); c) os serviços públicos a cuja prestação está jungido são financiados, em parte, pela mesma pessoa federada central, que é a União (art.

A auto-organização deste ente federado fica limitada, porém, quando se trata da organização de seu poder judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública e do Poder Judiciário, sendo competência administrativa da União (art. 22, XVII, da CRFB). O Distrito Federal não possui uma constituição, mas sim lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, seguidos os princípios estabelecidos na Constituição da República, decorrendo daí a competência legislativa no âmbito de seu território.

A capacidade de autogoverno materializa-se na eleição do governador e do Vice-governador, dos Deputados Distritais para a Câmara Legislativa, todos para um mandato de quatro anos. Por fim, o exercício da capacidade de autoadministração se materializa na possibilidade do Distrito Federal exercer suas competências administrativas, legislativas e tributárias previstas na Carta Magna.

2.7.2 Representação dos Estados na Federação

A existência do bicameralismo no Estado federal é criação norte-americana. Sua existência é defendida sob o argumento de permitir a participação dos Estados nas decisões políticas do poder central[176]. Assim, estabeleceu-se duas câmaras que, na teoria,

---

21, XIV, parte final, CF). Conquanto submetido a regime constitucional diferenciado, o Distrito Federal está bem mais próximo da estruturação dos Estados membros do que da arquitetura constitucional dos Municípios. Isto porque: a) ao tratar da competência concorrente, a Lei Maior colocou o Distrito Federal em pé de igualdade com os Estados e a União (art. 24); b) ao versar o tema da intervenção, a Constituição dispôs que a 'União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal' (art. 34), reservando para os Municípios um artigo em apartado (art. 35); c) o Distrito Federal tem, em plenitude, os três orgânicos Poderes estatais, ao passo que os Municípios somente dois (inciso I do art. 29); d) a Constituição tratou de maneira uniforme os Estados-membros e o Distrito Federal quanto ao número de deputados distritais, à duração dos respectivos mandatos, aos subsídios dos parlamentares, etc. (§ 3.º do art. 32); e) no tocante à legitimação para propositura de ação direta de inconstitucionalidade perante o STF, a Magna Carta dispensou à Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal o mesmo tratamento dado às Assembleias Legislativas estaduais (inciso IV do art. 103); f) no modelo constitucional brasileiro, o Distrito Federal se coloca ao lado dos Estados-membros para compor a pessoa jurídica da União; g) tanto os Estados-membros como o Distrito Federal participam da formação da vontade legislativa da União (arts. 45 e 46). A LC 101/2000 conferiu ao Distrito Federal um tratamento rimado com a sua peculiar e favorecida situação tributário-financeira, porquanto desfruta de fontes cumulativas de receitas tributárias, na medida em que adiciona às arrecadações próprias dos Estados aquelas que timbram o perfil constitucional dos Municípios. Razoável é o critério de que se valeram os dispositivos legais agora questionados. Se irrazoabilidade houvesse, ela estaria em igualar o Distrito Federal aos Municípios, visto que o primeiro é, superlativamente, aquinhoado com receitas tributárias. Ademais, goza do favor constitucional de não custear seus órgãos judiciário e ministerial público, tanto quanto a sua Defensoria Pública, Polícias Civil e Militar e ainda seu Corpo de Bombeiros Militar." (STF, ADI 3.756, rel. Min. Carlos Britto, j. 21.06.2007, Plenário, *DJ* 19.10.2007.)

[176] Cf. ZIMMERMANN, op. cit., p. 121.

representariam o povo e os entes federativos, sendo esta última comumente chamada de Senado ou Câmara Alta.

De modo, o mandato do senador é maior em relação aos membros da Câmara dos Deputados, havendo renovação parcial dos membros do Senado de modo proporcional, a cada período eletivo. A justificativa para estes fatos é uma maior continuidade às políticas públicas, dando maior estabilidade para o governo[177].

Como observado anteriormente, o Senado sempre esteve presente em nossa trajetória constitucional republicana, com diversas matizes. Na atual Constituição da República, o Senado cumpre o papel de câmara alta e exerce algumas funções privativas. Mas, do ponto de vista de representação dos Estados, pouco se viu em termos de fomento do equilíbrio e aperfeiçoamento do pacto federativo. A ênfase maior se deu na questão financeira, por meio das aprovações de crédito externo e limites globais de endividamento (art. 52, V, VI e VII, da CRFB).

A crítica ao papel do Senado Federal como órgão efetivo de representação da vontade dos Estados é uma constante na doutrina[178], havendo mesmo quem propugne o fim do bicameralismo no Brasil. Gilberto Bercovici anota o papel do Senado Federal como instituição de fomento do equilíbrio federativo:

> O bicameralismo é uma tradição constitucional brasileira. No entanto, o Senado brasileiro cumpre apenas parcialmente, e de maneira insatisfatória, a tarefa de zelar pelos interesses da preservação e equilíbrio da Federação. Sua verdadeira função é a de câmara revisora, não de participação efetiva dos Estados na formação da vontade nacional[179].

Assim, apesar de Estados nacionais unitários adotarem o bicameralismo, como a França e o Reino Unido, no Brasil não cremos ser a extinção do Senado Federal a melhor das soluções. Talvez seja, sim, o caminho a transformação do Senado em um verdadeiro forum de coordenação federal dos Estados, algo próximo do modelo alemão, como será visto em tópico próprio.

---

[177] BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição.** São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 254.

[178] Neste sentido, José Afonso da Silva sustenta que os Senadores são eleitos por via dos partidos, e muitas vezes os eleitos são de partidos opostos ao do Governador do Estado que representam (SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 511).

[179] Cf. BERCOVICI, op. cit., p. 255.

É de se ressaltar também que a eleição paritária para o Senado, três senadores por Estado, não proporciona uma relação direta entre o Estado e seu representante, muito menos ao peso de cada Estado federação. Deste modo, como na Alemanha, talvez fosse mais justo a eleição proporcional no Senado de acordo como ocorre na Câmara dos Deputados.

2.7.3 Sistema constitucional de repartição de competências

Conforme destacado no primeiro capítulo deste trabalho, o Estado federal se estrutura em uma composição de interesses de diversos entes autônomos, compondo um poder central, a União, e outros entes federativos a totalidade da organização federativa. Neste sentido, a Constituição assume o papel de destacar quais as regras básicas de distribuição do poder entre a federação, sendo o principal instrumento para que seja atingida esta finalidade, justamente a distribuição de competências.

O sistema de repartição de competências pode ser analisado sob um prisma negativo, ou seja, este existiria não para consolidar o Estado federal, mas sim, para "que não se processem conflitos desagregadores do regime e ruína do aparelhamento administrativo, levando a nação ao caos.[180]"

Para Fernanda Dias Menezes de Almeida[181], a federação não deixa de ser um grande sistema de competências que viabiliza a descentralização em unidades federadas autônomas.

A rigor, as técnicas de divisão de competências no Estado federativo se dão de três formas: as competências exclusiva, concorrente e supletiva ou complementar[182].

A Constituição da República de 1988, inspirada em parte pela Lei Fundamental de Bonn, estabeleceu um sistema de competências tanto vertical como horizontal e tanto legislativas como administrativas[183], sintetizando um pouco de tudo o que já se tentou na experiência federativa sobre o tema.

---

[180] FERREIRA, Pinto. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1974. vol. 1., p. 126.
[181] Op. cit., p. 13.
[182] Cf. FERREIRA, op. cit., p. 126.
[183] MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 868.

O elemento diferenciador da atual Carta é o papel das competências relacionadas ao município, uma vez que dado ser este um ente federado, o exercício de suas competências implicaria, em tese, um deslocamento de competências de um outro ente federado, quando o município passar a exercer sua competência em determinado tema, especialmente no que tange a competência legislativa sobre interesse local (art.30, I, da CRFB).

O sistema constitucional de repartição de competências se organiza principalmente em torno da predominância do interesse[184]. Isso significa que caberá à União as matérias e questões de predominância do interesse geral. Aos Estados compete os assuntos de predominante interesse regional e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local.

Neste sentido, a Carta Magna estabelece uma repartição de competências que se lastreia na técnica da enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22 da CRFB), com poderes remanescentes para os Estados (art. 25, § l.º da CRFB). Nas áreas de competência concorrente a União cabe legislar sobre normas gerais, cabendo aos Estados a suplementação[185] das normas gerais (art.24, §2º da CRFB).

A competência dos municípios é baseada no interesse local e na competência suplementar (art. 30 da CRFB). Entretanto, há possibilidades de delegação legislativa aos Estados (art. 22, parágrafo único). Nas áreas de competências comuns, são previstas atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23 da CRFB)[186]. Quanto às competências privativas da União e às competências concorrentes, e seus reflexos nas competências comuns, a grande questão reside nas competências comuns, a grande questão na definição das *normas* gerais[187].

Lúcia Valle Figueiredo assim conceitua as normas gerais:

> Sintetizando podemos afirmar: normas gerais, no ordenamento brasileiro, têm características diferenciadas das normas (classicamente também denominadas de gerais), dispõe de forma homogênea para determinadas situações para garantia da segurança e certeza jurídicas, estabelecem diretrizes para o cumprimento dos

---

[184] Cf. MORAES, op. cit., p. 608.
[185] Lúcia Valle Figueiredo destaca que "suplementar é preencher claros, é adicionar, esclarecer, aperfeiçoar. Portanto, ao Estado cabe o aperfeiçoamento regional das normas gerais estabelecidas pela União." (FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Direito Público: estudos**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 72).
[186] Cf. SILVA, op. cit., 20. ed., p. 477.
[187]MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competências concorrentes. Separata de: **Revista de Informação Legislativa**, ano 25, n. 100, out.-dez. 1988.

> princípios constitucionais expressos e implícitos, sem se imiscuírem no âmbito de competências específicas dos outros entes federados[188].

A jurisprudência do STF nesta matéria é vasta, porém não adota um critério uniforme[189] para definir as normas gerais do art. 24, § 1.º, da CRFB. Um primeiro critério de definição foi elaborado pelo Min. Carlos Ayres Britto na ADIn 3.645-9/PR: "norma geral, a princípio, é aquela que emite um comando passível de uma aplicabilidade federativamente uniforme[190]".

Um segundo critério é aquele entabulado pelo Min. Carlos Velloso na ADIn-MC 927-3/RS, segundo o qual norma geral é aquela "com maior grau de abstração, semelhante aos princípios"[191].

Por sua vez, um terceiro conceito de norma geral foi exarado no âmbito na ADIn 2.656-9/SP, no voto do Min. Maurício Corrêa, pelo qual norma geral é aquela que estabelece comandos que permitem ou vedam determinada atividade, sendo que se a lei federal admitir certa prática, não poderá lei estadual estabelecer o contrário. Entretanto, se determinada lei federal proibir uma atividade, a lei estadual não poderá permiti-la[192].

Das formulações aqui expostas, a *norma geral, como norma de aplicação federal uniforme,* e *aquela de maior abstração* são critérios um tanto vagos, sendo que a primeira parece ser a mais restritiva. O último critério adotado parece-nos o mais claro, determinando de modo objetivo quando a lei federal será ou não considerada norma geral.

Quanto às competências comuns do art. 23 da CRFB, ocorre problema semelhante, ou seja, da superposição de normas diferentes no desempenho das funções comuns. Se, no caso das normas comuns, houver o conflito de interesses, deverá prevalecer o critério da

---

[188] Cf. FIGUEIREDO, op. cit., p. 78.
[189] Neste sentido, TAVARES, André Ramos. Aporias acerca do "condomínio legislativo" no Brasil: uma análise a partir do STF. In: **Leituras complementares de direito constitucional: Teoria do Estado.** Salvador: JusPodivm, 2011. p. 177. Conclui o autor que "percebe-se, desta análise preliminar e inicial (um número indubitavelmente reduzido, em face da soma de decisões sobre esta matéria), que a jurisprudência do STF tem demonstrado uma leitura pró-federal, no sentido de privilegiar a descentralização federativa, quer seja atuando no significado e alcance das matérias elencadas no art.22, quer seja na concepção de norma geral capaz de atrair a competência novamente à União."
[190] STF, ADIn 3.645-9/PR, rel. Min. Ellen Gracie, *DJ* 01.09.2006.
[191] STF, ADIn-MC 927-3/RS, rel. Min. Carlos Velloso, *DJ* 11.11.1994.
[192] STF, ADIn 2.656-9/SP, rel. Min. Maurício Corrêa, *DJ* 01.08.2003.

preponderância do interesse[193]. Neste sentido, "pode-se falar em hierarquia de interesses, em que os mais amplos (da União) devem preferir aos restritos (dos Estados).[194]"

No que tange à competência tributária outro é o arranjo constitucional[195]. Como a Constituição discriminou os tributos que cada ente federado pode instituir tributos (art. 145 da CRFB), não se deve confundir a competência tributária com a competência concorrente para legislar sobre direito tributário (art. 24, I, da CRFB). Quanto à primeira, é a capacidade plena para instituir tributos[196] que a própria Constituição da República lhes dá direito. A competência concorrente para edição de normas gerais em direito tributário é amplamente exercida por parte da União, tendo-se apenas como exemplo o Código Tributário Nacional, recepcionado com o *status* de lei complementar.

Como descrito no art. 30, I e II, da Carta da República, cabe aos Municípios legislarem sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Devido a sua natureza, os assuntos de interesse local não são passíveis de enumeração taxativa[197], devendo ser interpretados à luz da sistemática constitucional, como uma área de competência privativa do município.

Neste sentido, assim anota Alexandre de Moraes sobre a competência suplementar do Município (art. 30, II, CF/88):

> O art. 30, I, da Constituição Federal preceitua caber ao município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, o que não ocorria na Constituição anterior, podendo o município suprir as omissões e lacunas da legislação federal e estadual, embora não podendo contraditá-la, inclusive nas matérias previstas do art. 24 da Constituição de 1988. Assim, a Constituição Federal prevê a chamada competência suplementar dos municípios, consistente na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local.[198]

---

[193] O STF já decidiu nesta linha, na AC-MC/RR 1.255, *DJ* 22.06.2006, rel. Min. Celso de Mello, "concorrendo projetos da União Federal e do Estado-Membro visando à instituição, em determinada área, de reserva extrativista, o conflito de atribuições será suscetível de resolução, caso inviável a colaboração entre tais pessoas políticas, pela aplicação, do critério da preponderância do interesse, valendo referir que, ordinariamente, os interesses da União revestem-se de maior abrangência."
[194] Cf. MENDES, op. cit., p. 870.
[195] Cf. MENEZES, op. cit. p. 59.
[196] MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 274.
[197] Cf. MEIRELLES, op. cit., p. 339.
[198] Cf. MORAES, **Direito Constitucional**, op. cit., p. 301.

2.7.4 Partilha de recursos na Constituição da República

A repartição de recursos em uma federação não é uma tarefa trivial, sendo um dos pontos nevrálgicos de qualquer sistema federativo, em especial no que tange à relação entre as regiões menos desenvolvidas e a União. Assim, cabe uma breve abordagem de como a Constituição da República de 1988 trata do tema como etapa fundamental para compreensão da sustentabilidade do pacto federativo brasileiro.

Os sistemas federativos, quanto mais heterogêneos forem, apresentam problemas específicos, acabando por provocar uma maior dependência da União, por demandarem políticas nacionais de dispêndio de recursos, a fim de superar suas desigualdades. Por outro lado, quanto mais homogênea for a federação, maior será a autonomia orçamentária e menor a dependência dos entes federados em relação ao governo central[199].

O nosso enfoque aqui é o de compreender como a transferência de recursos entre os entes da federação, em especial da União para os Estados e Municípios, pode ser um elemento de aprimoramento da federação, ou, ao contrário, atuar como mecanismo de dependência dos entes federativos em relação à União.

Wallace E. Oates ressalta:

> El gobierno central acepta fundamentalmente la responsabilidad primaria por la estabilización de la economia, por el logro de una distribución de la renta más equitativa y por proporcionar ciertos bienes públicos que in- fluencian significativamente el bienestar de todos los miembros de la sociedad. Complementando estas operaciones, los gobiernos subcentrales pueden ofrecer ciertos bienes y servicios públicos que únicamente son de interés para los residentes en sus respectivas jurisdicciones[12].
>
> De este modo, una forma federal de gobierno ofrece las mejores perspectivas para la resolución con éxito de los problemas que constituyen la *raison d'être* económica del sector público. En este sentido, el federalismo puede ser descrito en términos económicos como la forma óptima de gobierno[200].

Compreende-se do excerto que federalismo fiscal está atrelado à partilha de recursos – tributários ou não – pelos entes federativos, de forma que estes possam suprir suas

---

[199] PRADO, Sérgio Roberto Rios do. **Partilha de recursos na federação brasileira**. São Paulo/Brasília: Fapesp/Fundap/Ipea, 2003. p. 19.
[200] OATES, Wallace E. **Federalismo Fiscal**. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977. p. 32.

necessidades e atender à população[201]. No caso brasileiro, o art. 23 da Carta republicana dispõe sobre competências comuns, em especial sobre a cooperação entre os entes federados (parágrafo único). Isto é, apesar de não ser o único dispositivo a tratar especificamente do tema da cooperação federativa, institui, ao menos nominalmente, um federalismo cooperativo no Brasil:

> A atribuição de competências tributárias, isoladamente, *é instrumento incapaz de assegurar a suficiência de recursos aos entes federados.*
>
> *Complementa-se com o que pode ser considerado o principal instrumento de federalismo fiscal: a repartição do produto da arrecadação e o sistema de transferências intergovernamentais.*
>
> Nesse ponto fica clara adoção, no Brasil, de um modelo de *federalismo cooperativo,* em que, respeitada a autonomia dos entes federados, *criam-se sistemas de interpenetração entre eles, que se manifestam de forma mais evidente no campo das finanças públicas, por mecanismos de partilhas de receitas e transferências intergovernamentais*[202].

A fim de sustentar o federalismo cooperativo, a repartição obrigatória de rendas ocorre de três formas, de acordo com a Constituição da República: (i) a participação direta por intermédio de tributo de competência de outro ente (exemplo disso está nos arts. 157, I, e 158, I, da CRFB); (ii) participação direta no produto da arrecadação realizada pelo próprio ente federativo no exercício de suas competências (neste sentido, há os impostos de competência da União (art. 153), dos Estados e do Distrito Federal (art.155) e dos Municípios (art. 156) e; (iii) repasse, pelo ente competente, de parcela do produto arrecadado a outro ente federativo (arts. 158, III, IV, parágrafo único e 161, I, da CRFB).

Pode ocorrer ainda a participação dos Estados e Municípios em fundos específicos para cada um deles, como o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

O Fundo de Participação de Estados e Distrito Federal é composto por 21,5% da arrecadação da União com o imposto sobre a renda (IR) e imposto sobre produtos industrializados (IPI) – art. 159,1, a da CRFB. Tem seus recursos distribuídos entre os

---

[201] OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 2. ed. São Paulo: Ed. RT, 2006. p. 35.

[202] CONTI, José Maurício. **Considerações sobre o federalismo fiscal brasileiro em uma perspectiva comparada**. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (orgs.) **Federalismo fiscal: questões contemporâneas**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. p. 24, grifo nosso.

Estados e Distrito Federal por critérios que levam em consideração a região a que pertencem, a superfície territorial da entidade participante, a população e a renda *per capita*[203].

Já o Fundo de Participação dos Municípios é composto por 22,5% da arrecadação do imposto sobre a renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI), acrescido de mais 1% a ser entregue no mês de dezembro, nos termos do art. 159, I, *b* e *d* da CRFB. Seus recursos são distribuídos por meio de fórmula que leva em consideração, essencialmente, a população e a renda *per capita.*

Logo, conclui-se que recursos são alocados nas áreas que integram regiões historicamente mais pobres, com maior extensão territorial, maior população e renda *per capita* inferior. Neste sentido, anota José Maurício Conti:

> Trata-se, como se pode notar, de um sistema de *cooperação vertical* em que as transferências ocorrem da União para os entes federados regionais (FPE) e da União central para os entes federados locais (FPM). A redução das desigualdades regionais dá-se pela assimetria dessas transferências, tendo em vista o critério de rateio, que privilegia aspectos relevantes para atingir esse objetivo, como a região em que se localiza o ente, bem como a renda per *capita* da população.[204]

Outros países adotam instrumentos de equalização fiscal por meio de *cooperação horizontal*, utilizando-se, para isto, de fundos ou programas específicos, operando-se a redistribuição de recursos entre entes federados da mesma esfera governamental. O Canadá criou o *fiscal equalization program*, que promove uma redistribuição de recursos entre as Províncias, conforme critério que aumenta automaticamente as transferências para a Província com declínio relativo em sua capacidade fiscal.

A Espanha tem o *fondo de compensación interterritorial,* cujo objetivo é corrigir desequilíbrios econômicos entre os entes subnacionais. A Itália criou diversos vários fundos, entre os quais o *fondo per equativo,* conforme disposição do art. 119 da Constituição, com finalidade redistributiva para os territórios com menor capacidade fiscal por habitante[205].

---

[203] Ibid., p. 25.
[204] Ibid., p. 25.
[205] Ibid., p. 26.

3. FEDERALISMO NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, ALEMANHA E MÉXICO

3.1 O Federalismo nos Estados Unidos da América

Após o feito de Cristóvão Colombo com a descoberta da América, mesmo sendo o foco da Europa o Oriente, o Rei da Inglaterra Henrique III financiou a expedição do navegante John Cabot em 1497.[206] Este descobriu terras que se chamaram Terra Nova, mas isso não repercutiu no Reino Unido com a intensidade que o acontecimento deveria ter provocado. Enquanto os Reis de Portugal e Espanha procuravam tomar posse das terras descobertas, no sul e no centro do novo continente, por seus navegantes, a Inglaterra não tomou a mesma atitude.

As colônias britânicas na América do Norte foram originalmente concebidas como entidade única.[207] Sir Humphrey Gilbert obteve uma carta régia da Rainha Elizabeth I autorizando explorar e colonizar toda as terras não reclamadas entre as possessões francesas e espanholas. Assim, os primeiros colonos instalaram-se na ilha de Roanoke, próxima ao litoral do que hoje é a Carolina do Norte, fundando a colônia da Virgínia.

Neste período, foram criadas companhias de comércio, sendo que estas desempenharam um importante papel na colonização do território americano. Em 1604, fundou-se numa a colônia de Jamestown (batizada em homenagem ao Rei da Inglaterra), primeira base da presença inglesa na América do Norte.

Para a compreensão sobre a formação do federalismo nos Estados Unidos da América, um fator fundamental está na chegada dos peregrinos no navio *Mayflower* em 1620. Ainda durante a viagem, peregrinos e representantes da Companhia das Índias Orientais, reunidos em camarote daquele barco, redigiram e assinaram documento comprometendo-se a formar governo próprio, orientado por dispositivos regulamentares ditados para o bem comum.

---

[206] Cf. FERREIRA, Waldemar Martins, op. cit., p. 22.
[207] FEELEY, Malcom. **Federalism: political identity and tragic compromise**. Michigan: University of Michigan, 2008. p. 98.

Deste modo, os peregrinos do *Mayflower* não invocaram a carta régia, mas sim, o pacto do *Mayflower*. Lançaram-se as bases do *self-government,* ou seja, da autonomia governamental, mesmo sem deixar de fazer parte da comunidade britânica. As cartas régias, equivalentes aos forais nas colônias espanholas, expedidas em nome da Coroa Britânica, estabeleciam que todos os residentes da Nova Inglaterra seriam súditos do Rei, ou seja, essa era a mesma condição de que disponham os ingleses nascidos na Inglaterra, pois gozavam das mesmas imunidades e privilégios.

Mesmo assim, havia diversidade em relação à forma de governo em cada colônia e em relação à Inglaterra. Nova-Hampshire, Nova Iorque, Nova Jersey, Virgínia, Carolinas do Sul e do Norte e Geórgia estavam diretamente subordinadas à Coroa. Governadas por delegados reais, estes mantinham sistema judiciário e exército e podiam instituir câmaras legislativas, com voto censitário, bem como dissolvê-las. Dependiam as leis locais da sanção real antes de promulgadas. Dentre elas Maryland, Pennsylvania e Delaware eram administradas por donatários dos direitos e privilégios reais. Connecticut, Rhode-Island e Massachussets também tiveram cartas reais, por meio das quais se governavam por delegados eleitos.

Os fundadores das colônias provinham de segmentos sociais bastante diversificados. No começo, vinham com a missão de localizar metais preciosos e uma rota para as Índias, e, mais tarde, para explorar a agricultura mais lucrativa, principalmente a do tabaco e a do algodão, a exemplo do que ocorreu com o Brasil, ou seja, eram colônias de exploração.

Sobre a organização da Colônia nos Estados Unidos da América, anota Torquato Lorena Jardim:

> Da vida política colonial dois traços merecem ser assinalados. Primeiro, quanto aos meios de exercício da vida política, e em certas colônias – as mais religiosas – a prática da "democracia pura", isto é, grupos de homens que se reconheciam como iguais e que buscavam decidir juntos, em assembléias livres e abertas, os seus problemas comuns. Tais reuniões geraram um ideal democrático que permanece vivo, e que se funda sobre uma aliança de liberdade individual e de disciplina coletiva, disciplina esta até recentemente característica da sociedade americana. *Segundo, um sentimento bastante claro da separação, mesmo da oposição, dos poderes. Tal sentimento, observa André Tunc (Les ttats-Unis, p. 12), advém do fato de que os governadores, representantes da Coroa, estavam freqüentemente em conflito com as Assembléias.*
>
> É igualmente do período colonial que data o ideal de uma União. Certamente não se releva a indiferença, por vezes a hostilidade, entre as colônias: 1) seus habitantes

> diferiam por suas culturas, origens, e modo de vida; logo, por exemplo, a elite da Nova Inglaterra reprovava a escravidão praticada no Sul; 2) suas economias eram complementares, donde a concorrência, mesmo com a vocação modesta do Nordeste para o comércio e a indústria; e, 3) suas fronteiras eram incertas e davam lugar a conflitos que se tornavam mais graves à medida que se conquistava o Oeste.[208]

A diversidade entre as colônias ocasionou uma série de dificuldades aos colonos, como nas lutas com os índios, a concorrência com os holandeses na região de Nova Iorque e a ocupação francesa do Canadá, da Luisiana e do vale do Mississipi. Tal ausência de solidariedade, todavia, foi suprida de forma sem precedente quando do aumento de tributos decretado pela Coroa para cobrir os custos da guerra contra os franceses.

Em 1765, um novo imposto do selo veio afetar as transações comerciais na América do Norte. Em 1767, novos direitos tarifários afetaram o comércio exterior das colônias. Revoltas sucederam-se em várias cidades e acabaram por provocar a reunião das colônias em Congressos Continentais, o primeiro dos quais realizado na Filadélfia, em 1774.

Após algumas assembleias, e mesmo algumas batalhas, o Segundo Congresso tornou-se um órgão revolucionário e proclamou, em 4 de julho de 1776, a Declaração da Independência.

Em certo sentido, esta foi uma declaração conjunta de 13 entidades políticas independentes, cada uma das quais transformandose de colônia separada da Grã-Bretanha em uma parte separada de uma nação independente, uma confederação. Em outro sentido, no entanto, foi uma ação coletiva, tomada por um grupo de colonos e tendo como base uma visão política unificada para formar um regime jurídico unificado.

Por conseguinte, pode-se dizer que, no momento da independência, havia dois entendimentos opostos do sistema político estadunidense. A questão básica da identidade política, era como os americanos viam a si mesmos: mais como membros de uma nação ou como membros de estados reunidos em uma união nacional. Esta aparente dicotomia continuou a ser determinante no curso da história daquele país, principalmente a guerra civil.

---

[208] JARDIM, Torquato Lorena. **Revista de Informação Legislativa**, ano 21, n. 82, p. 54, abr.-jun. 1984.

Após a declaração de independência, as 13 colônias tornaram-se 13 Estados soberanos[209]. O Congresso foi autorizado a instituir um comitê executivo, composto de um deputado de cada Estado, para presidir o governo durante o período em que o Congresso não funcionasse. A este Congresso seriam conferidos os mesmos poderes que possuía a casa enquanto estivesse reunida, mediante consentimento de nove Estados[210].

O Governo criado por meio da Confederação evidenciou-se pela ausência de um Poder Executivo central. Mesmo o Congresso não possuía a feição atual, caracterizando-se mais como uma assembleia.[211]

Apesar de o Congresso ter o poder de declarar a guerra e a paz, de enviar e receber embaixadores, de concluir tratados e de gerir um tesouro comum financiado pelos Estados, seus poderes eram limitados, dado que a Confederação não tinha autoridade sobre os cidadãos de cada Estado e não podia criar tributos.

Ela era essencialmente o órgão de uma política exterior comum e nunca dispôs dos recursos necessários para pagar os fornecedores de seu exército, nem de poderes para regulamentar o soldo de seus soldados. Viu-se, da mesma forma, impotente para impedir os Estados de porem em prática políticas aduaneiras e comerciais prejudiciais à comunidade dos 13.

Em setembro de 1783 foi concluído o tratado de Paris, pelo qual a Inglaterra reconheceu a independência das colônias americanas. Tal fato, por si só, significou a necessidade de remodelação da Confederação, uma vez que seu objetivo principal era fazer frente à ameaça de recolonização. Ainda havia certa reticência dos Estados em perder sua soberania e ceder poderes a um órgão central que detivesse o exercício de competências constitucionais: a União.

Porém, a situação rapidamente iria mudar. A Confederação enfrentava uma série de dificuldades, em especial no campo das finanças. O Congresso tinha competência para assumir obrigações, podendo tratar em nome da Confederação no tocante às despesas

---

[209] Ibid., p. 55.
[210] COOLEY, Thomas M. **Princípios gerais de direito constitucional nos Estados Unidos da América.** Trad. Ricardo Rodrigues Gama. Campinas: Russell, 2002. p. 25.
[211] Cf. ZIMMERMANN, op. cit., p. 243.

públicas, entretanto não podia lançar impostos, recebendo apenas como receita contribuições voluntárias dos Estados Confederados. Entre os anos de 1782 e 1787, alguns Estados não contribuiram com um níquel para a Confederação.[212]

Alexander Hamilton comenta as fraquezas da Confederação na introdução de *O Federalista*:

> Proponho-me discutir nesta obra os objetos seguintes: a utilidade da União à nossa prosperidade política; a insuficiência da Confederação atual para mantê-la; a necessidade de um governo ao menos tão enérgico como aquele que se vos propõe; a conformidade da Constituição proposta com os verdadeiros princípios do governo republicano; a sua analogia com a Constituição dos nossos Estados particulares; finalmente, o aumento e a segurança da manutenção desta espécie de governo, da nossa liberdade e das nossas propriedades, que da adoção o projeto proposto deve resultar. Tratarei de responder ocasionalmente a todas as objeções que me parecerem dignas de atenção.[213]

Assim, em fevereiro de 1787, o Congresso aprovou uma Resolução que recomendava a convocação de uma convenção de delegados dos Estados para a revisão dos artigos da Confederação. Assim, ocorreu a convenção entre maio a setembro de 1787 no Estado da Filadélfia no *Independence Hall*, local onde, em 1776, foi assinada a Declaração de Independência.

A Constituição dos Estados Unidos foi baseada nas ideias e compromissos dos delegados comparecidos à Convenção da Filadélfia. 55 delegados de 12 Estados norte-americanos estiveram presentes, representando 12 Estados, uma vez que apenas Rhode Island não enviou representantes. Ao término dos debates, 39 deles (num total de 55) assinaram a nova Constituição federal, em 17 de setembro de 1787.

Salienta Daniel Elazar que os constituintes estadunidenses sofreram influência da Bíblia e da noção de *pacto* (covenant) da tradição britânica. A Bíblia foi a fonte mais citada durante os debates sobre a nova Constituição, em especial o livro de Deuteronômio.[214]

O acordo em torno dos temas centrais só foi possível porque foram celebrados três grandes *compromisses* que abrangem as seguintes áreas:

---

[212] Cf. MELLO, José Luiz de Anhaia, op.cit., p. 23.
[213] Cf. HAMILTON, op. cit., p. 95.
[214] Cf. ELAZAR, op.cit., p. 144.

> *The Creat Compromise* – Os Estados maiores queriam representação proporcional no Congresso, enquanto os menores objetivavam um igual número de representantes estaduais. Isto ficou finalmente resolvido, com a criação de um Congresso bicameral. A Câmara dos Representantes representaria proporcionalmente a população e o Senado, que, por sua vez, possuiria representação estadual igualitária.
>
> *The Commercial Compromise* – Para agradar aos fazendeiros sulistas, bem como atender aos interesses industriais do norte, ao Congresso foi conferido o poder de regular o comércio com as nações estrangeiras e dos Estados-membros entre si. Contudo, o Congresso ficaria impedido de elaborar leis que vedassem a entrada dos escravos negros até 1807 (somente a partir de 1808). De igual forma, este também não poderia taxar a exportação; e para ratificar um tratado internacional seriam necessários dois terços dos votos no Senado.
>
> *The Three-Fifths Compromise* – O Sul queria que os seus escravos fossem considerados como população para o aumento de sua participação na Câmara dos Representantes. O Norte, por outro lado, não aceitava esta posição sulista. O impasse foi resolvido com a permissão para que cada escravo negro valesse três quintos de um homem branco. Em outras palavras, apenas três dentre cinco dos escravos do Sul poderiam ser contados como população para fins de representação parlamentar.[215]

Contrários à nova Constituição, estavam os chamados *antifederalistas*, muitos deles participantes da independência e que advogavam o poder popular. Este grupo também combatia o presidencialismo, temendo que o mesmo se conduziria ao despotismo. Aqui os antifederalistas defendiam a Confederação. Os antifederalistas questionavam ainda a capacidade do novo Governo federal de controlar um território como o norte americano formado por 13 Estados.[216]

Entretanto, foi vencedora a posição federalista. Rhode Island foi o último Estado a ratificar a Constituição, entretanto sem conseguir resolver todos os impasses internos, como a escravidão. Mas significou um grande avanço na forma de organização do Estado, destacando-se a forma federativa, a separação de poderes e a instituição do Presidencialismo.

A independência dos poderes, em torno dos quais se divide o poder do Estado, consagrou-se no mundo ocidental como sinônimo de garantia da proteção dos direitos individuais na era das constituições liberais dos séculos XVIII e XIX[217].

---

[215] Cf. ZIMMERMANN, op. cit., p. 247.
[216] Ibid., p. 247.
[217] AWAZU, Luís Alberto de Fischer. Algumas considerações acerca da teoria da separação dos poderes e políticas públicas: competências para formulação e execução. **Revista Brasileira de Direito Administrativo e Regulatório**, n. 3, p. 144, São Paulo, MP Editora, 2011.

Os Estados Unidos da América foram o primeiro país a sistematizar a separação dos poderes conforme desenvolvida por Montesquieu em seu *O Espírito das Leis*, de 1748. Porém, a divisão hermética dos poderes vem sofrendo ajustes por parte da doutrina atual, reconhecendo-se que, na prática, os poderes exercem funções típicas de outros poderes, além das suas próprias, as *funções atípicas do poder*.

A inspiração de Montesquieu foi determinante para a elaboração da Declaração de Direitos da Virgínia, de 1776. Consta do § 5.º *que os poderes executivo e legislativo do Estado deverão ser separados e distintos do judiciário*. Posteriormente, a separação dos poderes aparece na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada na França em 1789, declarando-se em seu artigo XVI que *toda sociedade na qual a garantia dos direitos não está assegurada, nem a separação dos poderes determinada, não tem Constituição*.

Neste sentido anota James Madison no capítulo XLVII de *O federalista*:

> Depois de ter examinado a forma geral do governo proposto e a massa geral de poder que lhe compete, segue-se o exame da sua organização particular e da distribuição dessa massa de poder pelas diferentes partes de que o dito governo se compõe.
>
> Repreende-se à Constituição proposta a infração do princípio político que exige a separação e distinção dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.
>
> Esta precaução, tão essencial à liberdade –dizem –, foi inteiramente desprezada na organização do governo federal, onde os diferentes poderes se acham distribuídos e confundidos com tal exclusão de toda idéia de ordem e simetria que muitas das suas partes essenciais ficam expostas a ser esmagadas pelo peso desproporcionado de algumas outras.
> Não há verdade política de maior valor intrínseco, ou escorada por melhores autoridades, do que aquela em que esta objeção se funda: a acumulação dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário nas mãos de um só indivíduo, onde uma só corporação, seja por efeito de conquista ou de eleição, constitui necessariamente a tirania.[218]

Como se nota do excerto, a preocupação com a separação de poderes está relacionada com a preservação das liberdades individuais. Assim, o acúmulo das funções em um só órgão poderia conduzir à tirania, e sendo o Estado federal associado à descentralização e democracia, não seria compatível tal concentração.

Entre as características essenciais do Estado federal estadunidense está a formação com base em unidades autônomas e que preservaram sua autonomia mesmo participando da

[218] Cf. HAMILTON, op. cit., p. 130.

União. Thomas Cooley esclarece que, de modo inusitado, os direitos fundamentais previstos nas dez primeiras emendas à Constituição em 1791, representavam limitações ao poder dos Estados membros de legislar. O autor explica:

> Para bem compreender essas disposições, é necessário ter em mente que o fim que elas visavam, do mesmo modo que similares disposições no instrumento originário, era o de tolher o governo recém-criado de qualquer faculdade ou possibilidade de violar os direitos fundamentais do povo, que devia estar sujeito à sua autoridade.
>
> Constituem, portanto, limitações somente ao poder do governo federal. Somente são exceções a esta regra geral esses poucos casos em que, mencionando-se expressamente, proíbe-se aos Estados o exercício de alguns desses poderes. Por exemplo: quando a Constituição, no art. 1, Seção IX, declara que "não serão promulgados decretos de proscrição *(bill of attainder)* ou leis retroativas (*ex post facto)*", é necessário, todavia, para que a proibição se estenda aos Estados, dispor, como na seção seguinte, que "nenhum Estado promulgará ou aplicará lei semelhante".[219]

Portanto, o poder de emenda à Constituição no que tange à sua aplicabilidade aos Estados tem como regra geral que qualquer restrição deve ser interpretada "somente como restrições impostas ao governo da União, exceto nos casos em que se faz expressa menção dos Estados".[220]

Esta regra não se mostrou absoluta e foi construída ao longo dos anos por meio da atuação da Suprema Corte e dos fatos históricos, que levaram a mudanças radicais de posição do Estado Norte Americano. Um exemplo se deu em 1833, quando a Suprema Corte determinou que as dez primeiras emendas (declaração de direitos) não se aplicariam aos Estados, significando apenas limitações tão só aos poderes da União[221] (Barron v. Mayor and City Council of Baltimore).

Entretanto, foi necessária a Guerra de Secessão (1861-65) para que, por meio da 14.ª emenda, a qual determinou:

> Nenhum Estado fará ou executará nenhuma lei, com efeito de reduzir as prerrogativas ou imunidades dos cidadãos dos Estados Unidos; nem tampouco Estado algum privará uma pessoa de sua vida, liberdade ou bens, sem o devido processo jurídico nem denegará a alguma pessoa, dentro de sua jurisdição, a igual proteção das leis[222].

---

[219] Cf. COOLEY, op.cit., p. 28.
[220] Ibid., p. 29.
221 COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 134.
[222] Ibid., p. 136.

Antes disso, a décima emenda já estabeleceu que "os poderes não delegados aos Estados Unidos nem proibidos por ela aos Estados, são reservados aos Estados respectivamente, ou ao povo[223].

Ainda no campo da relação dos Estados com a União, destaca-se que no período que vai da promulgação de Constituição de 1787 o papel da Suprema Corte foi o de consolidar a União, fortalecendo-a em face das unidades federadas, conforme exemplos retro mencionados.

Posteriormente à Guerra de secessão, a Corte Suprema buscou reforçar o federalismo dual, tendência que prevaleceu até a crise de 1929 e a implementação do *New Deal* no mandato de Franklin Delano Roosevelt (1932-1945).[224]

Gilberto Bercovici anota a tendência do federalismo estadunidense neste momento:

> O que ocorreu com o federalismo norte-americano, a partir do *New Deal,* foi a transformação das relações União-Estados, dando origem às tendências fundamentais das políticas públicas desenvolvidas posteriormente. Comparativamente à União, os Estados perderam grande parte de sua autoridade e não a recuperaram mais. O que também não gerou nenhuma "ditadura federal", nem se deve exclusivamente à política nacionalista de Roosevelt. Na realidade, os Estados perderam a capacidade de solucionar, isoladamente, os principais problemas econômico-sociais de suas populações, ao mesmo tempo em que a União construiu e consolidou um vasto e poderoso aparelho administrativo federal.[225]

No início, a Suprema Corte mostrou-se vacilante em reconhecer o poder do Executivo em intervir e no gradual aumento do poder da União em atuar no domínio econômico. Alegava-se que a União estaria infringindo a *Commerce Clause* – autorização que o Congresso detém para legislar sobre o comércio interestadual – invadindo assim, competências dos Estados. O período que ficou como *era Lochner*, ficou para trás, em especial a partir de 1937, quando em julgados como NLRB *vs* Jones and Laughin Steel, e o United States *vs* Darby, foi reconhecido ao Estado e ao Congresso o direito intervir no domínio econômico.[226]

---

[223] SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; AVILA, Marta Marques (coords.). **Direito do Estado – Estudos sobre Federalismo**. Porto Alegre: Dora Luzzatto, 2007. p. 209.
[224] BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado federal brasileiro.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 20.
[225] Ibid., p. 21.
[226] VIEIRA, Vilhena Oscar. **Supremo Tribunal Federal: jurisprudência política**. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 77.

3.2 Federalismo na Alemanha

O historiador inglês Erick Hobsbawn mostra o que representava, no século XIX, o caráter histórico da nacionalidade:

> (...) a importância decisiva das instituições e da cultura das classes dominantes ou elites de educação elevada, supondo-as identificada, ou pelo menos não muito obviamente incompatíveis com as do povo comum. Mas o argumento ideológico para o nacionalismo era bem diferente e muito mais radical, democrático e revolucionário.[227]

No caso da Alemanha, a nacionalidade germânica foi um dos artifícios utilizados habilmente pelo governo alemão para consolidar a unificação. Deste modo, como no caso italiano, a unidade alemã dependeu do fortalecimento político e econômico de um Estado que defendesse o princípio das nacionalidades, que no caso alemão foi o Reino da Prússia, governado pela dinastia *Hohenzollern*. Durante as décadas de 1850 e 1860, a Prússia obteve um notável desenvolvimento do capitalismo industrial, embora politicamente persistisse o poder de uma aristocracia territorial, monarquistas convictos, ultranacionalistas e partidários das soluções de força (*Junkers).*

De modo parecido com a formação da Confederação Estadunidense de 1777, a formação da unidade Alemã teve uma fase preliminar baseada em uma série de tratados internacionais celebrados entre a Prússia e os Estados do Norte e do Centro, formando o *Norddeutscher Bund* [228]. Neste sentido, o II Reich mantinha uma "aliança perpétua" entre os príncipes e as cidades livres alemãs. A Constituição Alemã de 1871 criou o *Bundesrat* (órgão federal de representação dos governos dos *Länder*, significando "Conselho Federal"), mas que não se constituía em um Senado Federal, uma vez que seus membros eram indicados pelos governos dos Lander[229] (Estados). Para que fossem possíveis quaisquer modificações na Constituição, era necessário o consentimento dos membros do Conselho Federal.

Com a República de Weimer proclamada em 1919 e a nova Constituição, o Império deu lugar à República. No que tange à organização federativa, observou-se um crescimento do

---

[227] HOBSBAWN, Erick J. **A era do capital, 1848-1875**. Trad. Luciano Costa Neto. 8. ed. São Paulo: [s.e.], 2001. p. 129.
[228] DUQUE, Marcelo Schenk. O Federalismo Alemão e a Reforma de 2006. In: Cezar Saldanha Souza Junior e Marta Avila (coords). **Direito do Estado – Estudos sobre federalismo**. Porto Alegre: Dora Luzzatto, 2007.p. 74.
[229] Ibid., p. 75.

Bund em relação aos Estados. O fortalecimento do Parlamento (*Reichstag*), a diminuição da participação na Administração Federal e o surgimento de uma Corte Constitucional – responsável pelo julgamento de conflitos entre os entes federados – reduziram o papel dos Estados nos assuntos federativos.

O antigo *Bundesrat* foi substituído pelo *Reichsrat*, sendo que o art. 60 da Constituição de Weimar previa que sua função seria a representação dos Estados federados *(Länder)* perante o Legislativo e a Administração do *Reich.* O instituto da intervenção foi substituído pela possibilidade de o *Reichsrat* exercer o direito de veto suspensivo, cuja utilização provocava a convocação de um referendo. Ao contrário da Constituição de 1871, o direito à revisão constitucional das normas constitucionais também foi retirado dos Estados na nova Carta.[230]

Houve também a introdução da figura do chefe de Estado, o Presidente Federal, eleito diretamente pelo povo, e que detinha significativos poderes, em especial nos períodos de exceção autorizados pela Carta de Weimar. Ao mesmo tempo houve uma transferência de competências administrativas para a União, nas vertentes legislativas e executivas. O *Reich* adquire, assim, faculdades legislativas que lhe permitem uma direção unitária, sobretudo frente a questões de organização da polícia e proteção à ordem pública, função pública, educação e questões religiosas, políticas e sociais.

Posteriormente, com a ascensão do regime nacional socialista em 1933, ocorreu a centralização total dos poderes federais nas mãos do *führer*, com a adoção das leis de unificação (*Gleichschaltungsgesetze*). Com a Lei da Nova Construção Alemã *(Neuaufoaugesetz),* de 30 de janeiro de 1934, foram abolidos os parlamentos dos Estados membros, consolidando-se a centralização.[231]

Após a Segunda Guerra Mundial e a divisão da Alemanha, a República Federal da Alemanha, também conhecida como "República de Bonn", teve promulgada em 1949 a chamada Lei Fundamental. Note-se que a nomenclatura "Lei Fundamental" indicava um

[230] Ibid., p. 79.
[231] Ibid., p. 81.

ordenamento jurídico de caráter provisório na organização do território ocupado por parte das potências ocidentais. Por esta razão, a mesma não foi denominada Constituição.[232]

O art. 20 prevê que a "República Federal da Alemanha é um Estado federal democrático e social". Isto revela que ao lado do federalismo e os direitos sociais caminham lado a lado na organização política Alemã. Assim, foram reestabelecidos os direitos dos Estados de participar da vida política da nação e sua autonomia. O Estado obteve maiores poderes para intervir no domínio econômico e nas relações sociais em favor da igualdade e da solidariedade, refletindo no princípio de fidelidade federal, que impõe obrigações, nesse sentido, tanto para a Federação, quanto para os Estados.

O Estado federal de Bonn aliou-se de forma inseparável dos valores democráticos, devendo-se ressaltar a cláusula de irregovabilidade, qualquer tentativa de modificação do texto constitucional que tenha por objetivo "a supressão da divisão da federação em *Länder* ou o princípio da participação dos *Länder* no processo legislativo"[233].

Os Estados intervêm na Administração Federal por meio do Conselho Federal *(Bundesrat)* e, frente a possíveis violações da Lei Fundamental, podem recorrer ao Tribunal Constitucional Federal Alemão. De fato, as políticas de *coordenação* entre os entes federados são talvez o maior legado do federalismo alemão da Lei Fundamental de 1949.

Sobre o papel dos mecanismos de coordenação e, principalmente, o papel do Conselo Federal, assim anota Konrad Hesse:

> Mais além da repartição das tarefas estatais entre federação e estados, a ordem estatal-federal da Lei Fundamental coordena federação e estados na forma que ela concede aos estados determinadas possibilidades de influência sobre a federação, à federação determinadas possibilidades de influência sobre os estados, e que ela produz e garante uma certa homogeneidade das ordens do estado-total e do estado-membro.
>
> O meio dos *direitos de influência dos estados sobre a federação é o Conselho Federal. Por ele, os estados cooperam na legislação e administração da federação (artigo 50 da Lei Fundamental), motivo pelo qual o Conselho Federal é órgão da federação e não "representação dos estados*" (comparar, para isso, infra, número de margem 515 e seguintes, 621 e seguintes).

---

[232] Cf. DUQUE, op. cit., p. 83.
[233] Ibid., p. 86.

> À federação estão abertas, particularmente pela obrigação de garantia do artigo 28, alínea 3, da Lei Fundamental, assim como pelos institutos da inspeção federal, da coação federal e da intervenção federal, "possibilidades de influência sobre os estados".
>
> (...)
>
> O Conselho Federal coopera, na forma exposta supra (número de margem 512 e seguintes), na *legislação da federação* (artigo 77, alínea 2-4, 78 da Lei Fundamental). Ele participa, por meio disso, também na comprovação do plano orçamentário (artigo 110, alínea 2, frase 1, da Lei Fundamental), nas decisões sobre tomada de créditos e garantias financeiras (artigo 115 da Lei Fundamental), nos atos do artigo 59, alínea 2, e 1.151, da Lei Fundamental, assim como nas regulações legal-federais da organização e do procedimento da administração federal e estadual; essa participação obtém peso especial quando ela encontra sua base na necessidade de aprovação positiva do Conselho Federal, que hoje, por causa do artigo 84, alínea 1, da Lei Fundamental, é a regra para a maioria das leis federais.[234]

Cabe destacar que, ao contrário dos Estados nacionais, que adotam a forma federativa de Estado e onde há a participação igualitária dos Estados no Senado, o Conselho Federal possui indicação dos Estados e o número de cadeiras é proporcional à população de cada Estado.

Acerca da divisão de competências na Lei Fundamental, os Estados têm o direito de legislar sobre as matérias as quais a Lei Fundamental não tenha atribuído à União. Os Estados somente terão permissão para legislar acerca de matérias de competência exclusiva da União, quando tiverem expressa autorização de lei federal e nos limites dessa lei (art. 71 da Lei Fundamental). Logo, a federação, por meio da Lei Fundamental, determina os temas sobre os quais os Estados devem executar, ressaltando-se que os mesmos participam desse processo deliberativo.[235]

No que tange à legislação concorrente, os Estados somente poderão legislar nas áreas onde a União ainda não tenha exercido a sua competência legislativa, respeitando-se a iniciativa legislativa da União. Visando aperfeiçoar o sistema de competências, a partir de 2003 o Parlamento Alemão passou a analisar uma série de mudanças[236] na Lei Fundamental, que entraram em vigor em 2006, conforme anota Marcelo Schenk Duque:

---

[234] HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Trad. Luis Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Fabris Editor, 1998.p. .209, grifo nosso.
[235] Cf. DUQUE, op. cit., p. 126.
[236] SCHULTZE, Rainer-Olaf. Tendências da evolução do federalismo alemão. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p. 13-28.

> Em apertada síntese, pode-se dizer que as principais tarefas incumbidas à comissão nomeada em 2003 pelo *Bundestag* e pelo *Bundesrat,* para levar a cabo a modernização do sistema federativo, guardam relação direta com os seguintes pontos: I. distribuição de competências legislativas entre o *Bund* e os *Länder*; 2. participação dos *Länder* na legislação federal; 3. relações financeiras entre o *Bund* e os *Iander,* mormente no que tange às tarefas comuns" e às fórmulas dc financiamento misto. Os objetivos trilhados por essa comissão não eram outros, senão: 1. melhorara capacidade de decisão e de atuação do *Bund* e dos *Länder*; 2. delimitar mais claramente as responsabilidades políticas de cada parte; 3. aumentar a capacidade das partes para realizarem as funções que lhe correspondem, bem como a eficiência que delas se espera.[237]

A cooperação no federalismo alemão obedece a um princípio intitulado "conduta federativa amistosa" *(Bundesfreundliches Verhalten)*. Embora não positivado, referido comando destaca que todos os entes federados estão obrigados a cooperar e a contribuir para a consolidação da federação e a conservação dos seus interesses.[238]

Quanto à política financeira, adota-se um mecanismo redistributivo de compensação entre os Estados e a transferência de renda inter-regional. Logo, o principal objetivo é a busca de uma equalização nos diferentes níveis das condições de vida.

Concretamente, a cooperação financeira no modelo alemão consiste no dever de auxílio recíproco previsto no art. 35 da Lei Fundamental, que dispõe acerca da utilização de diversos mecanismos. O auxílio pode ser horizontal ou vertical.

O auxílio horizontal ocorre quando os Estados designam determinado(s) órgão(s) para a realização de certas funções de auxílio de suas respectivas competências. Logo, por intermédio do auxílio horizontal, um Estado, com a anuência dos demais, realiza um determinado projeto em nome dos outros e para si. Obviamente, os demais Estados participam de alguma forma, seja na direção, seja no financiamento.

Algumas áreas, como órgãos de formação e educação, de administração da justiça, serviços de intercâmbio, documentação e informação pedagógicos ou institutos culturais, têm sido alvo da cooperação horizontal.

Por sua vez, o auxílio vertical diz respeito à participação de órgãos federais conjuntamente com os dos Estados na busca de um objetivo comum. O auxílio federal se dá

---

[237] Cf. DUQUE, op. cit., p. 94.
[238] Ibid., p. 106.

os Estados que prestam serviços de caráter comum às demais unidades federadas, destacando-se a formação do quadro de funcionários públicos especializados[239] como as Escolas Superiores de Ciências e as Escolas e Institutos de Polícia. Neste modelo, os custos das atividades são repartidos entre os membros participantes, podendo-se fazer representar nos órgãos de direção, sob as mais variadas modalidades.

Destaca-se, ainda, que o modelo cooperativo alemão baseia-se na divisão de competências administrativas previstas no art. 91 da Lei Fundamental. De um lado, estão as tarefas obrigatórias comuns e, por outro, as voluntárias, em que os Estados podem atuar em conjunto com a União, havendo, assim, a possibilidade de cooperação no planejamento, coordenação e execução.

Existem ainda as instituições de cunho histórico, as quais têm como objetivo fortalecer a coordenação entre os Estados e a União. Dentre elas citamos a *Conferência de Ministros Presidentes dos Länder* e a *Conferência de Presidentes dos Parlamentos estaduais alemães*.

3.3 Federalismo mexicano

O federalismo foi implantado em diversas nações latino-americanas após a consolidação do processo de independência. A América espanhola fragmentou-se em diversos Estados nacionais, ao contrário do Brasil. A tendência ao *caudilhismo* em muitas das repúblicas latino-americanas recém-instaladas favoreceu a centralização administrativa e, portanto, dificultou na adoção do federalismo, especialmente o de inspiração estadunidense.

Com os Estados Unidos Mexicanos não foi diferente. O México é um rico país formado por dezenas de etnias pré-hispânicas que, antes do período da conquista espanhola, verificou a ascensão de civilizações complexas como os maias, olmecas, mexicas e toltecas, com significativas diferenças entre si. Esta característica foi fundamental para compreender a adoção do federalismo no México, uma vez que tais culturas não desapareceram totalmente do país, havendo a presença de seus descendentes, como acontece com os Maias na península de Yucatán.

---

[239] Ibid., p. 121.

A região do México dentro do império colonial espanhol era conhecida como Nova Espanha. Após a independência em 1821, foi aclamado, em 18 de maio 1822, Augústin de Iturbide como Imperador do México, sem haver uma Constituição ainda definida para o país. Assim como o Brasil, o México adotou um regime monárquico, mas que, ao contrário de nosso país, não se chegou a constituir uma dinastia.

Também aqui como lá, os embates entre os mexicanos e os espanhóis remanescentes no país levaram a embates entre os diferentes grupos. Com a queda do Imperador em 1824 foi proclamada a república, sendo considerado o marco inicial de adoção do federalismo no país (primeira República Federal 1824-1835[240]). O primeiro Presidente da República foi Guadalupe Victoria.

O México viveu muitas alternâncias entre regimes centralizadores e mesmo um segundo império (1864-1867) até o século XX. Após a Revolução de 1910 e a Proclamação da Constituição de 1917, em vigor até os dias atuais, o Estado Mexicano iniciou um gradual processo de intervenção do Estado no domínio econômico, visando a um crescimento econômico acelerado e à inclusão social. O modelo econômico baseou-se na industrialização intensiva, em especial a partir da Cidade do México. Tal fato provocou um sensível crescimento populacional.

A partir da década de 1970, e principalmente na de 1980, o modelo de substituição de importações deu lugar a uma política de abertura econômica. Tal quadro teve impacto na configuração do território mexicano e, consequentemente, no pacto federativo do país. Sobre este tema anota Daniel Hiernaux-Nicolas:

> O que temos de mais importante a assinalar para o propósito deste trabalho é o efeito territorial dessa abertura: enquanto a proteção e a substituição de importações favoreciam um modelo de concentração e centralização em torno à Cidade do México, a abertura iria golpear prioritariamente aqueles centros de produção industrial de velho tipo, onde era mais forte a indústria tradicional. As grandes metrópoles, e particularmente a Cidade do México, epicentro industrial do país, foram as mais afetadas. Reduziu-se a atividade industrial, subiu o desemprego e teve início um doloroso processo de desincorporação da população ativa das atividades assalariadas. E isso não foi paulatino, aconteceu de forma brutal, conforme

[240] FERNÁNDEZ, Fernandéz. **History of Mexico: a jorney from prehistoric times to the present days.** Trad. David Castledine. México: Monclem Ediciones, 2010. p. 64.

> demonstram os dados (Hiernaux-Nicolas, 1995; *idem,* 1994a; Hiernaux-Nicolas e Villareal, 1995).
>
> (...)
>
> Com efeito, a abertura começara a render outros frutos: o primeiro deles foi crescimento extremamente rápido das indústrias maquiladoras: como se sabe, estas indústrias iniciaram suas atividades em 1964 com um estatuto de exceção, que permitia importar matérias-primas e produtos semimanufaturados que eram transformados e montados no México e posteriormente reexportados do país sem impostos sobre o comércio exterior em ambos os sentidos. Essa forma de industrialização, que sempre foi vista como um apoio, uma situação excepcional para beneficiar a fronteira Norte, pouco integrada ao território nacional, tornou-se uma realidade com altos níveis de crescimento a partir de 1982.[241]

Com efeito, logo após a crise de 1982, em 1983 o art. 115 da Constituição Mexicana foi reformado para permitir um planejamento democrático da economia, ao mesmo tempo em que se buscou reforçar o papel dos municípios, conferindo-lhes poder para atuar em uma série de áreas de interesse público, bem como personalidade própria. Novas reformas descentralizadoras foram realizadas, até que, em 1999, novamente o art. 115 foi reformado para que se outorgasse caráter de governo de pleno direito aos municípios, competências exclusivas.[242] Para tal, transcrevemos o item II. do art. 115 da Constituição Mexicana em sua atual redação:

> II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.
>
> Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.[243]

Assim como observamos no Brasil uma tendência à descentralização, o México gradualmente transferiu uma série de competências administrativas e legislativas aos municípios. Ao mesmo tempo, realizou uma série de reformas fiscais, em especial nos arts. 25 e 26 da Constituição Mexicana e na *Ley de Coordinación Fiscal* a fim de que fosse reforçada

---

[241] HIERNAUX-NICOLAS, Daniel. Globalização e exclusão no México: um enfoque sóciogeográfico. In: SILVEIRA, Maria Laura (org.). **Continente em chamas: globalização e território na América Latina.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 32-33.

[242] MERINO, Mauricio. Nuevo federalismo, nuevos conflitos. In: SOLEDAD, Loaeza; PRUD'HOMME, François-Jean (coords.). **Instituciones y procesos políticos. Los grandes problemas de México.** México: El Colegio de Mexico, 2010. vol. 14. p. 518.

[243] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México D.F, 1917. Disponível em: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2011.

a capacidade de arrecadação dos municípios e a reestruturação de fundos governamentais federais.

A reforma das instituições federais no México é algo que ainda está em construção[244], cabendo ressaltar que o processo de descentralização administrativa se faz também por meio da articulação de instituições, como a Conferência Nacional de Municípios e a Conago (Conferência Nacional de Governadores), ambas criadas em 2002.

[244] Cf. MERINO, op. cit., p. 524.

4 COOPERAÇÃO NO ESTADO FEDERAL COMO FORMA DE APERFEIÇOAMENTO DO PACTO FEDERATIVO

A cooperação é um traço essencial em qualquer federação. É necessário, portanto, distinguir entre *cooperação no Estado federal* e *federalismo por cooperação*. Tal distinção é relevante na medida em que mesmo o mais radical dos regimes federativos possui algum tipo de cooperação entre os entes federados, caso contrário não se caracteriza como Estado federal. A cooperação surge mesmo em Estados nacionais que adotam arranjos de tipo federativo, ou próximo deste, como Estados regionais.

O federalismo por cooperação já foi analisado em tópico próprio. Pretendemos, assim, dar uma visão um pouco mais ampla ao termo federalismo por cooperação, destacando as relações de interdependência entre os entes federados, bem como suas consequências para um aperfeiçoamento do pacto federativo pátrio.

O ponto central de nossa análise será o de "(...) encontrar o desenho institucional adequado à resolução dos conflitos entre os níveis de governo, sem destruir a autonomia de cada ente e a conflituosidade inerente aos pactos federativos.[245]"

José Alfredo de Oliveira Baracho anota sobre a cooperação no federalismo:

> Em uma perspectiva científica, procura-se utilizar essa expressão para designar as possibilidades de uma cooperação intergovernamental para atender os fins comuns da sociedade, em questões econômicas, sociais e culturais, através de programas e financiamentos conjuntos. Essa cooperação repousa nas práticas políticas, muitas vezes, informais, que ocorrem no exterior das relações constitucionais Esse federalismo concretiza-se por um conjunto de meios utilizados em cada uma das modalidades particulares de federação. Essa perspectiva responde às mutações do mundo contemporâneo, sem alterar a repartição constitucional de competências legislativas e as fontes de financiamento. Essas disposições concretizam-se por meio de Acordos, sob as formas mais diversas, entre governantes e os diversos setores da comunidade. No interior dos mecanismos constitucionais, aparece concepção intergovernamental de políticas públicas.[246]

---

[245] ABRUCIO, F. Luiz; COSTA, F. Mendes Valeriano. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung Pesquisas, 1998. vol. 12.
[246]Cf. BARACHO, op. cit., p. 17.

Do ponto de vista jurídico, o termo cooperação denota um concurso de esforços ou na colaboração, o que se observa pela própria origem do verbo (*co-operare* ou *co-laborare*). O prefixo *co* vem indicar ação comum ou disposta ao mesmo fim. A cooperação pode ser espontânea, legal ou convencional[247].

Neste sentido, as relações de interdependência entre os entes federados dentro de um federalismo cooperativo se desenvolvem em diferentes sentidos. Nas relações de *coordenação* ocorre o exercício conjunto de competências, visando-se a um resultado comum, em que a decisão eventualmente em nível federal é executada, ou adaptada, autonomamente por cada ente federado. Para Gilberto Bercovici, é no campo das competências concorrentes que se materializa a coordenação[248].

A cooperação corre paralelo às competências de cada ente federado, sempre respeitando-se o campo de atuação em relação às competências. As primeiras experiências de cooperação nas federações se deram devido à omissão dos textos constitucionais, levando as necessidades e os costumes à práticas cooperativas[249].

Conforme mencionado anteriormente, as competências comuns encontram-se no art. 23 da CRFB. O seu parágrafo único prevê expressamente a edição de leis complementares que fixarão as normas para a cooperação dos entes federados. Gilberto Bercovici observa:

> Nas competências comuns, *todos os entes da Federação devem colaborar para a execução das tarefas determinadas pela Constituição. E mais: não existindo supremacia de nenhuma das esferas na execução destas tarefas, as responsabilidades também são comuns, não podendo nenhum dos entes da Federação se eximir de implementá-las, pois o custo político recai sobre todas as esferas de governo*[370]*. A cooperação parte do pressuposto da estreita interdependência que existe em inúmeras matérias e programas de interesse comum, o que dificulta (quando não impede) a sua atribuição exclusiva ou preponderante a um determinado ente, diferenciando, em termos de repartição de competências, as competências comuns das competências concorrentes e exclusivas*.[250]

Ainda resta analisarmos até que ponto a cooperação é vinculante, ou seja, se é possível se negar a cooperar em determinada matéria elencada na Constituição da República. Se deve ocorrer um concurso de esforços para a concretização de determinada política

---

[247] BRANCO, Elcir Castello. Cooperação. In: FRANÇA, Rubens Limongi (org.). **Enciclopédia Saraiva do Direito**. Saraiva: São Paulo, 1977. vol. 20, p. 386.
[248] Cf. BERCOVICI, **Desigualdades**, op. cit., p. 151.
[249] Cf. BARACHO, **A Federação**, op. cit., p. 20.
[250] Op. cit., p.153, grifo nosso.

pública, a cooperação é um aspecto teleológico da ordem federal, em especial pelo seu aspecto passivo – quando a cooperação não parte de uma atitude voluntária do ente federado, mas sim de um dever constitucional-legal.

Por outro lado, a partir do momento em que os entes federados optam por ingressar no pacto federativo celebrando um contrato federativo[251], a Constituição, os mesmos visam a uma participação equânime, o que por consequência leva à cooperação interfederativa, na medida em que se cria um valor maior entre os mesmos, qual seja, o maior grau de autogoverno possível.

Neste sentido, cada ente federado tem a expectativa de manter uma relação simétrica em relação aos outros. O sucesso do pacto federativo dependerá de um grau mínimo de cooperação no âmbito da federação, evitando-se um jogo de competição não cooperativa[252]. Há uma tendência no constitucionalismo contemporâneo nos Estados federais, havendo a necessidade de acomodação das diferenças entre as regiões, por meio de mecanismos de cooperação e coordenação[253].

O estudo do comportamento dos atores num processo de cooperação foi analisado pela *teoria dos jogos*, cujo objeto consiste na definição de um modelo de comportamento "racional", de modo a permitir a maximização da utilidade frente a um conflito de interesses[254].

---

[251] Calixto Salomão Filho ressalta o papel do direito em relação à cooperação. Sendo o pacto federativo um pacto jurídico, destacamos suas palavras: "De outro permitir que ela surja, como alternativa ao comportamento individual, é tarefa indiscutível do Direito. Trata-se de oferecer mais uma alternativa no campo econômico, ampliando-se as escolhas econômicas. Em síntese, o que se quer dizer é que, dadas as condicionantes sociais e supra-individuais do comportamento humano (receio do comportamento do outro, reciprocidade etc), a cooperação não é uma alternativa viável de interação social. Cumpre ao Direito permitir que isso ocorra." (Regulação e desenvolvimento. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (org.). **Regulação e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 53).

[252] Cf. *Reforma do Estado,* ABRUCIO, op. cit., p. 24

[253] Cf. VILLADONGOS, op. cit., p. 219.

[254] Abrucio anota que o federalismo ideal seria, portanto, "mais do que um pacto inscrito num contrato inicial; é composto por uma série de arranjos contratuais que são feitos a cada negociação e barganfl entre os entes federativos.

Aqui fica clara a importância das instituições para o jogo federativo, de acordo com o modelo competitivo/cooperativo. Seguindo essa lógica, a estratégia dos jogadores é procurar institucionalizar as negociações, a fim de manter, ao mesmo tempo, a diversidade e a unidade. E observando bem a estrutura do jogo federativo como uma situação que a princípio também é um dilema do prisioneiro, para cada ator realmente a melhor estratégia é apostar em mecanismos institucionais como forma de assegurar a cooperação. As instituições penalizam àqueles que se tornam *free riders,* e assim sendo protegem a cada um e à Federação como um todo." (op. cit., p. 31).

De acordo com esta teoria, um jogo é definido como uma situação em que as ações dos atores envolvidos afetam as ações dos outros atores, sendo que todos os lados estão conscientes de que suas decisões interferem nas decisões dos outros. A recompensa de cada ator (ou jogador) depende das escolhas realizadas pelos outros jogadores, não apenas de sua própria decisão[255]. A interação das estratégias dos diferentes jogadores determina o resultado do jogo. Portanto, para que haja maior cooperação entre os jogadores, é necessário um conjunto de instituições e valores que induzam e permitam a cooperação[256].

Os efeitos causados pelas ações dos jogadores são variados. Em algumas ocasiões pode ocorrer cooperação entre os jogadores e, em outras, os mesmos podem agir como adversários. O objetivo dos jogadores é tentar descobrir como outros atores decidirão e, deste ponto em diante, otimizar suas ações, supondo que os outros farão a mesma coisa.

O comportamento dos jogadores é descrito na teoria dos jogos como a opção, por parte de dois ou mais "jogadores", de uma estratégia dentro de um conjunto (finito ou infinito) de estratégias possíveis, levando-se em conta que o resultado final dependerá das combinações das respectivas opções feitas pelos adversários no próprio jogo, o qual será concluído com a distribuição dos lucros (positivos ou negativos)[257].

Considerando a aplicação desta teoria ao pacto federativo, ressalta-se os efeitos da não cooperação federativa:

> (...) a ação racional de cada agente tentando maximizar sua própria utilidade leva a conseqüências desastrosas para o conjunto. Se todos agissem "irracionalmente", todos se beneficiariam. (...) O federalismo fiscal, no que se relaciona à questão de distribuição de encargos e competências tributárias e, sobretudo, em temas como o da guerra fiscal, pode e deve ser entendido a partir de um ferramental teórico que demonstra que, *conferida autonomia absoluta aos entes federativos, a ação de cada um tendente a maximizar sua própria utilidade leva a conseqüências potencialmente deletérias para a nação.*[258]

---

[255] GOLDBERG, Daniel K. Entendendo o federalismo fiscal: uma moldura teórica multidisciplinar. In: CONTI, José Maurício (org.). **Federalismo Fiscal**. Barueri, Manole, 2004. p. 26.
[256] Cf. SALOMÃO FILHO, op. cit., p. 52.
[257] FERREIRA, Ivan Fecury Sydrião. **A economia política do endividamento público em uma federação: um estudo comparativo entre o Brasil e os Estados Unidos.** Brasília: ESAF, 1998. 80 p. Monografia vencedora em 1.º lugar no III Prêmio de Monografia – Tesouro Nacional, Dívida Pública: dívida pública externa. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/iiipremio/divida/1lugar_divida_III_PTN/ResumoPTN1afdp.htm.> Acesso em: 04 mar. 2012.
[258] Cf. GOLDBERG, op. cit., p. 27.

A doutrina se divide quanto ao grau de cooperação/competição ideal na federação. De um lado, autores como Thomas Dye, que pregam uma política competitiva entre os entes federados, com vistas a que o jogo federativo promova condições ao aumento de eficiência à busca da equidade[259].

Por outro lado, Elazar reconhece a competição, bem como a manutenção da diversidade como elementos inerentes ao Estado federal ,entretanto, sem a cooperação a própria federação perde o sentido de ser, pois restariam entes federados isolados, sem um vínculo federativo[260].

Ressalta-se que, conforme expusemos anteriormente, nossa trajetória federativa inicia-se em 1889, sendo que a Carta de 1891 instituiu o chamado ultrafederalismo. Neste modelo, os Estados possuíam ampla autonomia e a cooperação entre os entes federados era quase inexistente, a fim de preservar a autonomia dos Estados. Note-se que, durante o Império, a cooperação também era quase inexistente dada a centralização político-administrativa.

Após a Revolução de 1930 e da Constituição de 1934, inicia-se uma maior cooperação federativa, porém aliada a uma intervenção estatal na economia, bem como um viés autoritário de cooperativo, abrindo-se caminho para o federalismo por integração.

A partir da década de 50, inicia-se o planejamento regional, por meio de organismos estatais, como Sudene e Sudam. Se, por um lado, o planejamento regional permitiu uma tentativa de superação das desigualdades regionais, de outro, acirrou a competição por recursos, sendo um recurso de cooptação político por parte do Estado nas décadas de 60 e 70.

Nas décadas de 80 e 90 acirrou-se a competição interfederativa[261], devido a muitos fatores, mas principalmente pela retração da União na formulação de planos nacionais e regionais de desenvolvimento, e de sua capacidade de investimento. A redemocratização e o crescente papel dos Estados – e depois de 1988 dos municípios como entes federativos –

---

[259] Cf. ABRUCIO, *Reforma do Estado.* op. cit., p. 28.
[260] Cf. ELAZAR, op. cit., p. 13.
[261]Neste sentido, FALCÃO, Alcino Pinto. **Aspectos da cooperação horizontal no federalismo.** In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. **Direito Constitucional**. São Paulo: Ed. RT, 2011 (Doutrinas Essenciais, vol. 3, p. 26).

permitiram o acirramento da competição, seja na busca por recursos públicos, seja por recursos privados por meio da guerra fiscal.

Comentando o cenário da cooperação na federação pátria, Fernando Abrucio anota:

> Ainda no campo da coordenação, a efetividade das políticas públicas depende muito hoje do entrosamento entre os níveis de governo, *uma vez que os entes locais executam as ações, mas precisam de colaboração horizontal e vertical para ter sucesso. Porém, no mais das vezes, a cooperação federativa é frágil e há poucos incentivos institucionais a seu favor*. Nas áreas em que as relações intergovernamentais são mais azeitadas, as políticas geralmente são mais bem-sucedidas, e vice-versa. O caso da saúde faz parte do primeiro grupo e o da segurança, do segundo (e fracassado) time. Esta questão, portanto, é estratégica para se alcançar maior efetividade governamental[262].

4.1 Breves conclusões acerca da cooperação no federalismo brasileiro

As relações assimétricas entre os entes federados no pacto federativo foram percebidas ao longo de nossa evolução republicana. As diferenças políticas, sociais e econômicas entre os Estados brasileiros foram gradualmente incorporadas ao campo de atuação da União, culminando com a reforma constitucional de 1926 e com a Revolução de 1930. Daí em diante, o federalismo cooperativo apresenta duas facetas.

De um lado, a cooperação federativa abria espaço para que a União assumisse um papel central na cooperação interfederativa. Isto significa que o governo central projeta sua ação pelo território, cooptando ou não elites locais, para assim, instituir políticas de alinhamento destas com os interesses do Governo Federal em determinado momento. Isto ocorreu durante a República Velha, durante a década de 30 e na Ditadura militar, mais precisamente no âmbito no II PND.

Por outro lado, a crescente intervenção do Estado no domínio econômico, aliada a uma visão autoritária do processo político – durante a Revolução de 1930 procurou-se, de certa forma, demonizar-se o federalismo com a queima das bandeiras dos Estados – o federalismo cooperativo, ganhou contornos centralizadores, com a União assumindo boa parte das competências e também das receitas, desequilibrando o jogo federativo e desestimulando

---

[262]ABRUCIO, Fernando L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**. Edição Comemorativa 1967-2007. p. 83.

o exercício da autonomia federativa, levando a que os entes federados, de certa forma, se acostumassem a viver à sombra da União.

Ademais, com as constantes rupturas do Estado democrático no país, observando-se constantes alternâncias entre ciclos autoritários-centralizadores e democrático-descentralizadores, nossa federação tornou-se muito mais uma peça formal do constitucionalismo do que algo orgânico. A cooperação interfederativa em vez de regra, era exceção. Outro efeito nefasto deste processo foi a concorrência entre os entes federados por recursos e investimentos, o oposto do federalismo cooperativo.

Assim, o Brasil necessita de um lado mais federação, ou seja, no seu aspecto institucional, qual seja, mecanismos mais avançados e adequados à realidade nacional para promoção do desenvolvimento regional e cooperação federativa, ao mesmo tempo que, de outro, precisa-se fomentar o federalismo; posto que em seu aspecto ideológico, a federação brasileira necessita aperfeiçoar o espírito federativo, o que certamente se fará na prática das instituições federativas.

Um exemplo de como a cooperação no federalismo brasileiro se deu é observado na participação de cada ente federado na arrecadação de outros entes, na repartição de receitas em geral ou por produto ou tributo específico.

A Constituição de 1934, art. 9, foi a primeira a esboçar um sistema divisão de receitas. Entretanto, foi a Carta de 1937 que estabeleceu a participação na receita de tributos (Lei constitucional 4/40). A Constituição de 1946 ampliou a técnica de cooperação financeira que a Constituição de 1967 procurou racionalizar. A Constituição da República de 1988 ampliou o sistema de repartição de receitas conforme já visto[263].

A cooperação entre os Entes federados é fundamental para o sucesso das políticas públicas em geral. Não somente com a repartição de recursos, mas também na descentralização de políticas sociais, como na educação[264], saúde e assistência social, em

[263] Cf. SILVA, **Curso,** op. cit., p. 731.
[264] Cf. AWAZU, op. cit., p. 173-188.

especial, entre os municípios e a União[265]. Analisando o texto constitucional, encontramos algumas alternativas de cooperação:

a) Realização de consórcio público[266] entre a União, Estados e Municípios para a realização de esforço comum em atividades estatais vinculadas à educação e saúde, e.g transporte escolar, merenda etc., na forma do arts. 30, VI e VII, 241 da CRFB e da Lei 11.107/2005;

b) Celebração de convênios, em especial na área técnica, entre os entes federados, a fim de que possa haver a troca de expertise, com a utilização de recursos do Fundeb (arts. 30, VI, 211, § 4.º e 241[267] CRFB);

c) Promulgação de leis complementares entre a União, Estados e Municípios para a cooperação em programas específicos. Afinal, proporcionar os meios de acesso à educação é competência comum de todos os entes da federação (art. 23, V, e parágrafo único da CRFB).

Ressalta-se que, após a Carta de 1988, a descentralização ganhou força, sendo que a Constituição atribuiu inúmeras funções aos Estados, e especialmente aos municípios. A autonomia entre os entes federados teve como consequência a luta pelo aumento das receitas de tributos em prol de um ou outro ente da federação.

Como consequência deste quadro, torna-se necessária uma análise dos mecanismos de cooperação existentes e do seu uaperfeiçoamento. Este se torna um tema elementar para o desenvolvimento nacional, pois a distorção regional e a disputa entre os membros da

---

[265] Neste sentido, anota Rosani Evangelista da Cunha: "O tema da coordenação e cooperação federativa, embora seja componente intrínseco da organização dos Estados federais, ganha ainda maior relevância no caso brasileiro em função da convivência de três entes federativos. Em algumas situações, nos espaços metropolitanos, por exemplo, a ausência de formas de pactuação federativa agrava os problemas sociais e urbanos aí concentrados. Esse é território em que a presença de articulação horizontal e vertical é condição necessária para a viabilidade da gestão de diferentes políticas públicas." (Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. **Revista do Serviço Público**, n. 3, ano 55, p.11, Brasília, jul.-set. 2004).

[266] Neste sentido o art. 2.º, I do Decreto 6.107/2007, que regulamenta os Consórcios Públicos previstos na Lei 11.107/2005: "I – consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer *relações de cooperação federativa*, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;" (grifo nosso)

[267] José Afonso da Silva chama os convênios previstos neste dispositivo constitucional de "convênios de cooperação entre os entes federados", havendo também a possibilidade de órgãos da Administração indireta dos entes federados celebrarem convênios (**Curso**, op.cit., p. 483).

federação criam um ambiente desfavorável ao desenvolvimento sustentável. Neste sentido, anota Gilberto Bercovici:

> É a falta de uma política nacional coordenada, e não a repartição de competências concorrentes e comuns, que faz com que determinados programas e políticas públicas sejam realizados por mais de uma esfera governamental e outros por nenhuma.[268]

Comentando este assunto, Rosani Evangelista da Cunha, em artigo na Revista do Serviço Público, assim escreve:

> A Constituição de 1988 reforçou o processo de descentralização, de transferência de atribuições para os estados e municípios e de fortalecimento do poder local que o País vivia desde a década de 1970. *Esse processo, no entanto, não foi acompanhado de mecanismos eficazes de coordenação e relações intergovernamentais. No período posterior a 1988, ao contrário de relações cooperativas e solidárias entre os entes federados, o que se observou foi um intenso processo de competição horizontal e vertical*. As experiências de relação intergovernamental em curso são setoriais ou envolvem conjuntos específicos de entes federados, como, para citar as mais conhecidas, o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz); a Comissão Intergestores Tripartite, instância de negociação entre gestores do setor saúde; os consórcios de municípios, estes organizados de forma institucional e jurídica precária. Mais recentemente, no início de 2003, foi instituído o Comitê de Articulação e Pactuação Federativa, instância de negociação entre o Governo Federal e os municípios[269].

O norte para o federalismo cooperativo é o art.23 da Constituição da República, em especial o seu parágrafo único. Muito embora não expressa no texto normativo, a cooperação interfederativa está implícita nos objetivos fundamentais (art. 3.º, III da CRFB), pautada no princípio da solidariedade[270] (art. 3.º, I, da CRFB) e aspecto fundamental para o desenvolvimento nacional (art. 3.º, II, da CRFB).

Note-se que o dispositivo em comento faz menção ao desenvolvimento equilibrado e podemos depreender que o legislador quis dar um sentido amplo à palavra "equilíbrio": ambiental, social e um desenvolvimento equilibrado entre as diversas regiões do País.

Portanto, cabe ao Estado, dentro de uma estratégia nacional de desenvolvimento, fortalecer os mecanismos de cooperação – tal como o uso de consórcios e contratos de gestão – a fim de potencializar os efeitos das políticas públicas implementadas.

---

[268] **Desigualdades,** op. cit., p.156.
[269] Op. cit., p. 11, grifo nosso.
[270] Cf. BERCOVICI, **Desigualdades**, op. cit., p. 242.

Outro tema relevante para a compreensão do fenômeno do federalismo pátrio é, sem dúvida, a da intrínseca relação entre o desenvolvimento regional e o federalismo, havendo uma relação intrínseca relação entre os dois institutos.

5 O DESENVOLVIMENTO NACIONAL, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E FEDERALISMO: UMA TENTATIVA DE ARTICULAÇÃO

A primeira noção que se faz necessária é a tentativa de conceituação de desenvolvimento, quais suas principais variantes, a fim de que se possa aplicar tais definições ao debate entre o desenvolvimento nacional, regional e o papel do federalismo.

5.1 O Direito e o desenvolvimento: afinal, o que é o desenvolvimento?

É certo que o debate sobre o desenvolvimento teve início na teoria econômica. Com a evolução desta, percebeu-se que o desenvolvimento era mais do que apenas o crescimento da riqueza nacional ou a prosperidade individual.

De outro modo, o reflexo disto no direito por muito tempo não foi percebido. A escola clássica considerava os direitos individuais, em especial a defesa da propriedade privada e o *pacta sunt servanda*. Neste sentido, o direito deve ser visto como um meio de catalisar os mecanismos necessários para efetivação do desenvolvimento em um determinado contexto e sob determinado ponto de vista.

Ou seja, o direito ajuda a moldar institutos necessários à promoção de políticas que irão concretizar proposições acerca do desenvolvimento em suas mais diversas facetas (industrial, regulação setorial etc).

Quanto ao aspecto econômico, a ideia do crescimento econômico se viu presente na obra de Adam Smith, *A riqueza das nações,* de 1776. Em breves palavras, para esse autor, o elemento essencial do aumento da riqueza nacional é o trabalho produtivo, definido como aquele trabalho que produz um excedente de valor sobre seu custo de produção. O aumento da produtividade estaria diretamente ligado à divisão do trabalho, que, por sua vez, originou-se de uma tendência humana nata: a de negociar e trocar uma coisa por outra.

Assim, como o trabalhador não pode produzir todos os bens necessários à sua sobrevivência, produz aqueles bens para os quais possui habilidade ou recursos produtivos, adquirindo os que não pode produzir. A maior amplitude dos mercados possibilita uma maior

especialização da produção, determinando o nível dos lucros, a taxa de acumulação e a velocidade do progresso técnico.

Por sua vez, a acumulação de capital influenciaria a demanda de trabalho e, indiretamente, a oferta de trabalho no longo prazo, em função do aumento da diferença entre os salários de mercado e os de subsistência. O crescimento da massa salarial aumentaria a dimensão do mercado, além de facilitar o aumento da divisão do trabalho, reiniciando, assim, o processo cumulativo de crescimento.

Adam Smith inaugurou a escola clássica dos pensadores econômicos, sendo que a questão do desenvolvimento também foi discutida por outros economistas clássicos, principalmente David Ricardo e John Stuart Mill. David Ricardo foi o principal discípulo de Adam Smith, e suas ideias complementaram e aperfeiçoaram as de seu predecessor. Na obra *Princípios de economia política e tributação,* de 1817, investigou a formação da riqueza nacional, analisando a distribuição dessa mesma riqueza entre capitalistas, trabalhadores e proprietários de terras.

De acordo com esse pensador, o grande problema do crescimento econômico encontrava-se na agricultura, incapaz de produzir alimentos suficientemente baratos para o consumo dos trabalhadores. Com isso, elevavam-se os salários nominais e o valor dos fundos de salários, necessários para contratar trabalhadores, adquirir meios de produção e aumentar o nível do produto.

A grande preocupação de David Ricardo era determinar as leis que regulassem a distribuição do produto entre proprietários, capitalistas e trabalhadores, na forma de rendas, lucros e salários, ou seja, a renda. Tal ponto é o mais lembrado da teoria do pensador, sendo que a distribuição da renda dependeria, principalmente, da fertilidade do solo, da acumulação de capital e do crescimento demográfico.

Ricardo partia do pressuposto de que a produção se obtinha em proporções fixas, pela qual a acumulação de capital implicava a contratação de trabalhadores e vice-versa. Com base nessa premissa, o autor dizia que se o custo de produção dos alimentos aumentasse, os salários subiriam e os fundos de salários aumentariam mais do que proporcionalmente ao emprego, comprimindo a taxa de lucro e a acumulação de capital.

Por isso, Ricardo defendia o conceito de que a concentração de renda deveria ocorrer em favor dos capitalistas, pois seriam eles os responsáveis pela acumulação de capital, gerador do aumento do nível de emprego, promovendo, assim, o crescimento econômico.

Essa justificativa econômica dada por Ricardo para o liberalismo econômico é reforçada pela chamada "teoria das vantagens comparativas". De acordo com ela, cada país deveria especializar-se nas produções que apresentassem vantagens comparativas de custo, proporcionando, assim, vantagens para todos os países envolvidos no comércio internacional. Tal teoria seria depois duramente combatida pelos economistas estruturalistas da Cepal, por desconsiderar a tendência decrescente dos termos de troca dos países produtores de matérias primas, e, por isso, condenar os países exportadores de matérias-primas a não industrialização.

Outro economista clássico que também se dedicou à questão do desenvolvimento foi John Stuart Mill, que estudou, principalmente, a influência do progresso técnico sobre a distribuição do produto entre capitalistas, trabalhadores e proprietários de terras. De acordo com Mill, o aumento na produção, considerando uma parcela de terra fixa, pode resultar do crescimento demográfico, da acumulação de capital ou de inovações tecnológicas aplicadas na produção e no comércio de bens. Os aperfeiçoamentos na agricultura seriam fundamentais para o desenvolvimento econômico, tanto por baratear os alimentos como por reduzir o custo dos insumos de origem agrícola utilizados pela indústria.

Posteriormente, os economistas neoclássicos passaram a afirmar que o crescimento econômico geraria distribuição equitativa para todos os agentes econômicos segundo sua contribuição ao processo produtivo. Além disso, os frutos do progresso técnico seriam distribuídos aos proprietários dos fatores de produção segundo sua produtividade marginal, sem conflitos.

Com a escola neoclássica, houve uma maior ênfase na relação entre as taxas de salário e de lucro. Todavia, ao contrário dos economistas clássicos, os neoclássicos não apresentaram uma formulação de longo prazo em que fosse contemplada especificamente a questão do desenvolvimento econômico.

A análise foi centrada no curto prazo, com ênfase nos problemas de mercado e na melhor alocação de recursos. Esses economistas consideravam o desenvolvimento um processo gradual, contínuo e harmonioso, derivado da acumulação de capital que, junto com a poupança e a taxa de juros, constituíam elementos importantes do desenvolvimento.

Do outro lado do pensamento econômico, Karl Marx e seus sucesores, ao longo de suas análises sobre o sistema capitalista e suas crises, discutiram a ideia do crescimento econômico capitalista e seu funcionamento. Marx defendia que a trajetória do crescimento efetuava-se com o declínio da taxa de lucro e com conflitos distributivos. Esses embates davam-se na relação do capital e do trabalho, com a exploração dos trabalhadores pelos capitalistas, entendidos, assim, os proprietários dos meios de produção. Os capitalistas não estariam imunes às crises do sistema, em face das flutuações periódicas dos negócios.

Para Marx, o processo de crescimento capitalista ocorreria com o desemprego crescente dos trabalhadores acompanhado da concentração de renda e de riqueza por parte dos capitalistas. Isso acontecia em virtude de uma mudança na composição orgânica do capital, que é diretamente proporcional ao capital constante, representando o valor dos meios de produção, e inversamente proporcional ao capital variável, representante do valor da força de trabalho. A evolução tecnológica gera crescimento maior do capital constante em relação ao capital variável, causando o aumento da composição orgânica do capital e agravando a situação dos trabalhadores enquanto aumenta-se o estoque de capital.

Comentando as características da doutrina de Marx, Eduardo Heimann escreve:

> Tomando esses elementos tão díspares, Marx fundiu-os num todo compacto, altamente original e majestoso. Não obstante, sua doutrina tem muito em comum com a de seus predecessores clássicos. *Tanto MARX como os economistas clássicos acreditavam que a harmonia é assegurada, em última análise, pelo funcionamento de uma lei natural causal*. Segundo o liberalismo, a harmonia é alcançável no mundo tal como está presentemente constituído, ou seja, sob o capitalismo. *Segundo MARX, a harmonia será alcançada ao término de um processo determinado causalmente, de luta contínua, processo do qual chegamos ao penúltimo estágio. Embora MARX ridicularizasse a doutrina da harmonia predeterminada, substituiu-a pela doutrina de um processo causal cego, cujo início remoto foi disposto de forma a levar, necessariamente, à harmonia, liberdade e paz finais. As formas da ordem final são opostas às formas da ordem liberal, porque o processo previsto por Marx leva a um estágio além do capitalismo*[271].

[271] HEIMANN, Eduardo. **História das doutrinas econômicas**. Trad. Waltensir Dutra. Zahar Editores: Rio de Janeiro, 1976. p. 150, grifo nosso.

Nesse processo cíclico, a acumulação de capital eleva a produtividade e a mais-valia relativa, assim como o valor do capital constante em relação ao capital variável. Deste modo, expande-se o contingente de trabalhadores de reserva, a maioria da população empobrece e diminui-se o ritmo de crescimento do consumo global, o que representa uma contradição interna do modo de produção capitalista e leva a crises periódicas cada vez mais agudas, exacerbando os conflitos sociais. Por isso, a tendência desse sistema é de autodestruir-se no longo prazo.

Outro autor que abordou o tema do desenvolvimento no plano teórico, distinguindo crescimento e desenvolvimento, foi Joseph Schumpeter que, em 1911, publicou a obra *Teoria do desenvolvimento econômico.* Seguindo o raciocínio da escola clássica Schumpeter ressalta em sua obra o dinamismo da oferta na explicação do crescimento econômico. Porém, o enfoque se dá no papel desempenhado pelo empresário na dinamização da oferta de produtos, pois é ele quem descobre novas maneiras de expandir a produção e de reduzir custos, criando novos produtos e diminuindo o preço de bens já conhecidos, que encontram sempre uma demanda adicional. A constante inovação empresarial é considerada por Schumpeter a principal força do processo de crescimento econômico.

Schumpeter discute ainda as funções do crédito e do capital no desenvolvimento econômico, considerados como meios de promoção desse desenvolvimento. O crédito representa a criação de poder de compra com o propósito de transferi-lo ao empresário, permitindo assim que ele desenvolva suas atividades e desempenhe seu papel no processo de desenvolvimento.

Por seu turno, o capital, entendido como a soma dos meios de pagamento disponíveis em dado momento para transferência aos empresários, constitui um agente na economia de trocas. E, por meio do mercado de capitais, tem por função o comércio de crédito com o propósito de financiar o desenvolvimento.

Nesse processo, são feitos novos investimentos em bens de capital, capacitação tecnológica e treinamento da mão de obra, dinamizando, assim, a economia pela geração de efeitos de encadeamento para frente e para trás no processo produtivo, bem como efeitos multiplicadores sobre o emprego e a renda. De acordo com Schumpeter, o desenvolvimento é

fruto de novas combinações dos fatores de produção e também de mudanças revolucionárias e irreversíveis da função de produção agregada.

Mas é importante assinalar que o autor, ao falar em desenvolvimento, distinguia-o claramente do crescimento econômico, não confundindo os dois fenômenos. O desenvolvimento, para Schumpeter, consistia nas mudanças da vida econômica não impostas "de fora", mas surgidas "de dentro", por sua própria iniciativa, enquanto que o crescimento econômico não suscitava nenhum fenômeno qualitativamente novo.

Esse desenvolvimento, entretanto, não ocorre uniformemente pelo tempo. Ele alterna-se em períodos de prosperidade e de depressão. A teoria econômica schumpeteriana move-se numa trajetória cíclica. Esses ciclos de crescimento alternado do produto apresentam basicamente quatro fases: ascensão, recessão, depressão e recuperação. Para Schumpeter, tais crises inexoravelmente levariam a profundas transformações da economia capitalista e culminariam em sua substituição pelo socialismo.

Os críticos atuais desta doutrina apontam que nem sempre é possível ocorrer a inovação como elemento propulsor do sistema econômico, uma vez que muitas nações não possuem base para a promoção da inovação. Por sua vez, os neoschumpeterianos reconhecem que a inovação não é gerada apenas pelo empresário, dado que o empreendedor sozinho não é capaz de criar as bases para o desenvolvimento econômico, pois dependem da atuação estatal para fornecer estímulos para o acontecimento deste – destacando-se a interação de fatores econômicos, tecnológicos, institucionais, sociais, ambientais e culturais[272].

Por fim, um economista de significativa grandeza para o debate sobre o desenvolvimento é John Maynard Keynes. Sua preocupação com o desenvolvimento como problema a ser resolvido surgiu com as flutuações e crises econômicas experimentadas pelos países ocidentais e com a concentração da renda e da riqueza, especialmente a partir de meados do século XIX. O desenvolvimento de alguns países mais industrializados passou a contrastar com a deficiência de desenvolvimento de outros, o que levou diversos autores a se preocuparem com a noção de desenvolvimento ligada à questão da distribuição de renda.

---

[272] PFEIFER, Roberto Augusto Castellanos. Desenvolvimento. In: RODRIGUES, José Rodrigo (org.). **Fragmentos para um dicionário crítico de direito e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 19.

Com a Grande Depressão da década de 1930 o tema ganhou destaque e John Maynard Keynes, em sua obra *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda,* de 1936, criticou as ideias da economia clássica, defendendo uma ação mais efetiva do Estado no direcionamento da economia. O autor centrou sua análise na abordagem macroeconômica do pleno emprego, nos fatores do crescimento do investimento e nos seus impactos sobre a renda e o emprego. De acordo com Keynes, caberia ao Estado a função básica de regular a economia, procurando suavizar as flutuações econômicas e complementar a iniciativa privada em relação à realização do investimento. Dessa forma, evita-se a estagnação no longo prazo devido à tendência declinante da eficiência marginal do capital.

5.1.1 Algumas conceituações sobre desenvolvimento e a evolução do direito ao desenvolvimento

Um dos primeitos pensadores que tratou do tema correlacionado direito e progresso econômico foi Jeremy Bentham. O pensador inglês, em sua obra sobre a teoria da legislação, sustenta que a ordem jurídica poderia ser um instrumento para governos iniciarem reformas econômicas.

Outro pensador que tratou do tema do direito e desenvolvimento foi Max Weber[273]. Influenciado pelas teorias da modernização sobre a ordem jurídica, presentes em muitos trabalhos, como os de Adam Smith. Os adeptos desta escola propunham que as sociedades evoluiriam em direção a estágios mais avançados de desenvolvimento, levando a economias industriais. Em sua obra, Weber sustenta que o direito se desenvolve ao longo do tempo, interagindo com o desenvolvimento socioeconômico.

O pensador considerava que o processo histórico de evolução surgia a partir de uma etapa anterior do desenvolvimento de uma ordem jurídica moderna, em que membros de vários grupos sociais, políticos, técnicos ou religiosos estariam sujeitos a um direito primitivo, de caráter personalista, fruto da colisão de jurisdições.

---

[273] BARRAL, Welber. Desenvolvimento e sistema jurídico: a busca de um modelo teórico. In: BARRAL, Welber; PIMENTEL, Luiz Otávio (orgs.). **Teoria jurídica e desenvolvimento**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006. p. 15.

O direito moderno evoluiria de um sistema jurídico racional[274] fundado em regras formais e universais, aplicadas uniformemente e que transcendiam particularismos. Este sistema fornecia a previsibilidade necessária para o intercâmbio econômico, havendo a autonomia em relação a outras estruturas sociais, regras sistematicamente observáveis e construídas intencionalmente, mecanismos aplicáveis com consistência de forma a produzir um sistema previsível, sistemático, racional e autônomo em relação a considerações políticas e religiosas.

Este direito moderno seria essencial para o desenvolvimento do capitalismo, na medida em que traria previsibilidade e garantias quanto a obrigações, como na execução de contratos. Por outro lado, os regimes de cunho autocráticos e teocracias não conduziriam ao desenvolvimento de um sistema jurídico racional, por não aceitarem limitações de poder e regras genéricas. Nesse sentido, a função do direito em relação ao desenvolvimento econômico seria a de estruturar o sistema de livre mercado.

As ideias de Weber são ainda bastante influentes na análise da relação entre direito e desenvolvimento. Seu relato coerente e convincente ilumina a compreensão do Estado burocrático contemporâneo a partir de sua consolidação após o processo de industrialização e da sociedade de massas. Entretanto, algumas ideias de Weber foram simplificadas, a ponto de a teoria da modernização ser a que infelizmente teve mais influência nas explicações posteriores da relação entre direito e desenvolvimento.

A noção de desenvolvimento é composta por diversos fatores, entre eles: nível de satisfação da população, aumento da eficiência do sistema produtivo e distribuição dos recursos entre os grupos sociais – que competem pelo uso de recursos escassos. Ademais, o desenvolvimento ocorre em um determinado contexto social composto de diversas estruturas, as quais se relacionam dentro de um sistema econômico complexo. Portanto, compreender como as relações se dão dentro do sistema econômico, além de como as necessidades humanas são satisfeitas, são tarefas fundamentais nesta etapa do estudo.

De fato, o atendimento das necessidades humanas pode ser medido pelo uso de indicadores socioeconômicos, que irão apontar a satisfação das necessidades básicas do ser

---

[274] RODRIGUES, José Rodrigo. *Segurança Jurídica e Desenvolvimento*. In: Fragmentos, op. cit., p. 33.

humano, pois é praticamente impossível mensurar o que é necessário ao ser humano para o atingimento de sua plena felicidade.

Neste sentido, o atendimento das necessidades humanas está diretamente relacionado com a capacidade de distribuição dos recursos na sociedade, evidenciando, assim, o grau de concentração destes. Além disso, o aproveitamento dos recursos dentro de um sistema econômico passa não somente pela análise da sua distribuição, mas também pela absorção da mão de obra disponível em relação à capacidade produtiva da sociedade em análise. Tal colocação está relacionada com o conceito de excedente social, tão explorado por diversos autores e tão importante na compreensão do subdesenvolvimentismo.

Por outro lado, enquanto os direitos e garantias fundamentais evoluíam ao longo da história, persistia a dúvida quanto ao direito dos países de se desenvolverem, e se isto deveria ser considerado um direito humano básico[275], vis-a-vis com o direito à vida e à liberdade[276].

Para que se possa haver uma compreensão mais precisa do que seja o desenvolvimento, faz-se necessária uma análise dos fatores que, de modo geral, caracterizam o subdesenvolvimento.

Fabio Nusdeo destaca alguns fatores de subdesenvolvimento: 1 – baixa renda *per capita*, 2 – grande desigualdade na distribuição da renda nacional, com extremos de pobreza e de riqueza, com grande concentração de renda; 3 – altas taxas de natalidade e mortalidade; 4 – alta taxa de participação do setor primário da economia na formação da renda nacional. O setor secundário (indústria) geralmente é atrofiado e o terciário inflado, devido ao grande contingente de serviços de reduzida ou nula produtividade, configurando um subemprego; 5 – baixos padrões médios de consumo e de qualidade de vida, indicados no índice de desenvolvimento humano (IDH); 6 – mau funcionamento ou inexistência de instituições políticas mais aprimoradas e 7 – Forte influência de oligarquias na legislação[277].

---

[275] Fábio Konder Comparato aponta para o fato de o direito ao desenvolvimento ser um processo de longo prazo a ser realizado por políticas públicas em três frentes principais: econômico, social e político (op. cit., p. 396).

[276] De acordo com a classificação tradicional dos direitos humanos por gerações, o direito ao desenvolvimento está classificado como direito de 3.ª geração, pois ao ser colocado na temática dos direitos humanos o direito ao desenvolvimento sai do campo exclusivo das relações econômicas. A sua titularidade é complexa, no pólo os grupos humanos e no polo passivo estaria principalmente o Estado.

[277] NUSDEO, Fábio. **Curso de economia: introdução ao direito econômico**. 3. ed. São Paulo: Ed. RT, 2001. p. 347.

Gilberto Bercovici salienta que o grande desafio da superação do subdesenvolvimento é a "transformação das estruturas socioeconômicas e institucionais para satisfazer as necessidades da sociedade nacional.[278]"

Com o final da Segunda Guerra Mundial e o novo contexto geopolítico mundial, surgiram novas organizações internacionais, sendo a mais importante a ONU. Em 1948, a ONU lança a Declaração Universal dos Direitos do Homem, retomando o espírito da Declaração Francesa do século XVIII.

Este documento contém uma série de garantias consideradas fundamentais para todo homem, independentemente de sua nacionalidade ou religião. O texto contém disposições genéricas, não apresentando nenhuma forma de sanção para os países que não venham a cumprir seus preceitos, sendo um ponto de referência para políticas de implementação dos direitos humanos e um importante avanço no direito internacional.

O direito ao desenvolvimento aparece de modo difuso ao longo do diploma, como no artigo XXV[279], que garante a todo o homem o direito a um padrão mínimo de vida. O artigo XXII estabelece que "a todo homem devem ficar assegurados os direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade."

Ademais, surgem, em meio à doutrina, dúvidas quanto à classificação do direito ao desenvolvimento, mais especificamente, a que geração dos direitos humanos este pertenceria e quais áreas do direito ele alcançaria. De certo, o direito ao desenvolvimento faz parte dos direitos humanos, e, como tal, possui como traços fundamentais ser inalienável, universal e indivisível.

Neste sentido, ressalta-se as palavras de Antônio Cançado Trindade:

> (...) o direito do desenvolvimento, com seus vários componentes (direito à autodeterminação econômica, soberania permanente sobre a riqueza e os recursos

---

[278] Cf. BERCOVICI, **Desigualdades**, op. cit., p. 39.

[279] 1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-- estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.
2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social.

> naturais, princípios do tratamento não recíproco e preferencial para os países em desenvolvimento e da igualdade participatória dos países em desenvolvimento nas relações econômicas internacionais e nos benefícios da ciência e tecnologia), emerge como um sistema normativo internacional objetivo a regular as relações entre Estados juridicamente iguais mas economicamente desiguais e visando à transformação destas relações, com base na cooperação internacional (Carta das Nações Unidas, arts. 55 e 56) e em considerações de equidade, de modo a remediar os desequilíbrios econômicos entre Estados e proporcionar a todos os Estados – particularmente os países em desenvolvimento – oportunidades iguais para alcançar o desenvolvimento.[280]

De outra forma, a compreensão do fenômeno do desenvolvimento deve unir as diversas áreas, tanto no campo social quanto econômico, tendo como consequência para a plena eficácia do direito do desenvolvimento, a necessidade da efetivação destes diversos direitos. Assim, o direito ao desenvolvimento traz em si a ideia de que as nações tenham o direito a perseguir sua inserção no cenário internacional, a fim de superar suas próprias deficiências.

Portanto, pode-se dizer que o direito ao desenvolvimento é integrativo, isto é, torna-se eficaz com a soma dos resultados de outros direitos humanos, bem como da economia.

O artigo 9 da Resolução 41/128 da Assembleia-Geral das Nações Unidas estabeleceu o Direito ao Desenvolvimento: "1. Todos os aspectos do direito ao desenvolvimento estabelecidos na presente Declaração são indivisíveis e interdependentes, e cada um deles deve ser considerado no contexto do todo."

Deste modo, foram criadas organizações dentro do Sistema das Nações Unidas, como a Unctad, a Unido e a Comissão de Desenvolvimento Sustentável, vinculada ao Conselho Econômico e Social.

Porém, apesar de acontecimentos internacionais em favor da promoção de um desenvolvimento mais igualitário entre os povos, somente em 1972 realizou-se a primeira Convenção das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, fato que marcaria o ordenamento jurídico internacional, pois trouxe para o campo do desenvolvimento a questão ambiental. Até então, predominava a ideia de que o desenvolvimento seria alcançado pelo simples

---

[280] TRINDADE, Antônio Cançado. **Direitos humanos e meio ambiente. Paralelo dos sistemas de proteção internacional**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editores, 1993. p. 176.

crescimento econômico, sendo que os impactos socioambientais eram relegados a um segundo plano.

Em 04 de dezembro de 1986 foi aprovada a Resolução 41/128, intitulada "Declaração Sobre o Direito ao Desenvolvimento", conforme citado acima. Neste documento, foram repetidos alguns dos conceitos trazidos na Declaração dos Direitos do Homem de 1948, como o direito à participação nos resultados do desenvolvimento. Porém, nem todos os países aprovaram o documento: oito se abstiveram (um deles foi o Japão) e apenas um votou contra: os Estados Unidos da América.

O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), em 1987, apresentou perante a Assembleia Geral o famoso Relatório Bruntland, apontando os principais problemas sobre a situação do desenvolvimento e dos recursos ambientais do planeta. Neste estudo, foi consolidada a junção entre a construção das políticas de desenvolvimento e o uso racional dos recursos, bem como os impactos sobre o meio ambiente, humano e natural.

Daí consolidou-se o conceito de "desenvolvimento sustentável", que o Relatório Bruntland definiu como "o desenvolvimento que atinge as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações de atenderem às suas próprias necessidades".

O conceito de desenvolvimento sustentável abarca quatro ideias básicas[281]: 1 – aceitação dos limites da exploração e consumo de recursos naturais, 2 – reconhecimento de que as presentes gerações têm o dever de conservar o meio ambiente para com as futuras gerações, 3 – necessidade de integrar esses deveres com escolhas tanto individuais dos cidadãos como do Estado (enquanto assuntos públicos) e 4 – o desenvolvimento deve ser cada vez menos agressivo ao meio ambiente do que foi no passado.

Neste sentido, políticas que envolvam a discussão sobre o desenvolvimento sustentável certamente observarão estas ideias básicas. Além disso, o desenvolvimento só pode ser considerado como sustentável uma vez considerado em uma perspectiva multidimensional, integrando questões ambientais, socioeconômicas e políticas, tornando-se assim uma estratégia para a redução efetiva da pobreza.

---

[281] ATAPATTU, Sumudu Anopama. **Emerging Principles of International Environmental Law**. Nova Iorque: Transnational Publishers, 2006 (Series on International Law and Development, p. 127).

A sustentabilidade no processo de construção do desenvolvimento deve-se dar tanto no campo econômico-ambiental, como no social. Afinal, a cidadania não se resume aos direitos de participação política, mas abrange também os direitos individuais e, sobretudo, os sociais[282]. Estas são faces inseparáveis da mesma moeda. No atual contexto, em que pese o aumento do fluxo do comércio internacional, muitos países não se beneficiaram diretamente deste processo. Outros, porém, sacrificam seus ecossistemas em nome de manter níveis altos de crescimento econômico.

Ao observarmos estes elementos nos conceitos de desenvolvimento elaborados por alguns autores, nota-se que nem sempre o processo de construção do desenvolvimento é visto de maneira uniforme. Necessário se faz estabelecer a distinção entre *crescimento* e *desenvolvimento econômico*.

Fernando Gasparian assim conceitua o processo de construção do desenvolvimento:

> Como já dissemos antes, desenvolvimento deve ser entendido como eliminação do hiato existente entre a renda *per capita* dos desenvolvidos e subdesenvolvidos. Isto implica um incremento da renda *per capita* destes últimos, em ritmo mais acelerado que o incremento observado nos primeiros[283].

Celso Furtado, em sua obra *Um Projeto para o Brasil*, sintetiza assim sua visão sobre o desenvolvimento:

> O desenvolvimento, demais de ser o fenômeno de aumento de produtividade do fator trabalho que interessa ao economista, *é um processo de adaptação das estruturas sociais a um horizonte em expansão de possibilidades abertas ao homem. As duas dimensões do desenvolvimento – a econômica e a cultural – não podem ser captadas se não em conjunto*[284].

Como se nota, o autor supracitado dá uma projeção mais ampla ao conceito de desenvolvimento do que Gasparian, reconhecendo a necessidade da inserção e adaptação dos aspectos socioculturais no desenvolvimento das nações.

---

[282] Cf. BERCOVICI, **Desigualdades**, op. cit., p. 244.
[283] GASPARIAN, Fernando. **Capital estrangeiro e desenvolvimento da América Latina**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1973. p. 79.
[284] FURTADO, Celso. **Pequena Introdução ao Desenvolvimento: enfoque interdisciplinar.** São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1980. p. 18, grifo nosso.

Gilberto Bercovici analisa a questão do crescimento econômico em face do desenvolvimento:

> As teorias do crescimento econômico dão ênfase à ação deliberada da política econômica do Estado para a manutenção de um ritmo expansivo que mantenha o pleno emprego. *Contudo, suas preocupações são exclusivamente econômicas, não analisam as condições ou consequências políticas, institucionais, sociais ou culturais do crescimento econômico*. Obstáculos institucionais não são analisados, afinal, são problemas políticos ou jurídicos, não econômicos. O objetivo propugnado pelas teorias do crescimento econômico é fazer com que os países subdesenvolvidos, cujo problema se limita, para estas teorias, a uma maior ou menor capacidade de acumulação, alcancem o mesmo sistema econômico dos desenvolvidos. Em verdade, trata-se de uma aplicação de teorias elaboradas para os países desenvolvidos (neoclássicas ou keynesianas) na realidade socioeconómica completamente distinta dos países subdesenvolvidos.[285]

Em suma, as teorias que propugnam o desenvolvimento econômico como sinônimo de crescimento do Produto Interno Bruto, desconsiderando, ainda que temporariamente, outros fatores como o papel do Estado, fatores políticos etc., acabaram por ser rejeitadas por não refletir a realidade. Autores como Douglass North, Celso Furtado, Gilberto Bercovici, David Trubek e Alvaro Santos procuraram interpretar o desenvolvimento como um processo complexo, integrado por diversos fatores, em especial o papel das instituições e sociais.

5.1.2 Da evolução do direito do desenvolvimento de acordo com David Trubek e Alvaro Santos

Em sua obra intitulada *The New Law and Economic Development: A critical appraisal*[286], os autores David Trubek[287] e Alvaro Santos procuram abordar a temática da relação entre o direito e o desenvolvimento[288] por uma lógica diferente da abordagem tradicional, com ênfase na concentração do direito ao desenvolvimento como tema de direito internacional, exclusivamente.

---

[285] BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: **uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 53.

[286] TRUBEK, David; SANTOS, Alvaro. **The New Law and Economic Development: A critical appraisal**. New York: Cambridge University Press, 2006. p. 95-173.

[287] Neste sentido vide :TRUBEK, David M**. Para uma teoria social do direito: um ensaio sobre o estudo de direito e desenvolvimento**. In: O novo direito e desenvolvimento: presente, passado e futuro: textos selecionados de David M. Trubek. José Rodrigo Rodriguez (org), São Paulo: Saraiva, 2009. p. 57.

[288] BOHRER, Pancotto Carolina. Rule of Law no Banco Mundial e promoção no desenvolvimento. In: DIMOULIS, Dimitri; VILHENA, Oscar (orgs.). **Estado de Direito e o desafio do desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 178.

Em apertada síntese, os autores procuram abordar a evolução do direito ao desenvolvimento, afirmando que o direito ele deve ser tratado sob o enfoque de algumas áreas de influência: teoria econômica, conceitos jurídicos, práticas e políticas das instituições relacionadas ao desenvolvimento.

Os autores dividem a evolução da relação entre o direito e o desenvolvimento em três momentos. O *primeiro* poderia ser denominado "Direito e Estado desenvolvimentista". O estado desenvolvimentista foi baseado em uma série de pressupostos, dentre os quais a ideia de que o mercado interno o motor do crescimento, por meio da substituição de importações. O Estado nacional passa a criar planos, redistribuir excedentes de capitais, investir e gerir setores-chave, além de controlar o capital estrangeiro.

O uso principal da lei no estado desenvolvimentista é como uma ferramenta para remover as "tradicionais" barreiras e mudar o comportamento econômico dos atores no mercado. A legislação pode traduzir as metas políticas em ações, canalizando o comportamento econômico de acordo com os planos nacionais.

A lei é necessária para criar o quadro de funcionamento de uma burocracia eficiente do governo e da governança das empresas do setor público. As normas jurídicas são necessárias para gerenciar complexos controles de câmbio e regulamentos de importação.

O *segundo* momento pode ser definido como "A Lei e o mercado neoliberal". A política de desenvolvimento do mercado neoliberal foi baseada na opinião de que a melhor maneira de alcançar o crescimento econômico é por meio do correto ajuste de preços, promoção da disciplina fiscal, eliminação das distorções criadas pela intervenção do Estado, promoção do livre cambismo e incentivo ao investimento estrangeiro.

No segundo momento, a lei e a doutrina do desenvolvimento deram ênfase no direito privado, a fim de proteger a propriedade e facilitar o intercâmbio contratual. Tentou-se usar a lei para impor limites estritos sobre a intervenção do Estado e garantir a igualdade de tratamento entre o capital estrangeiro e o nacional.

Logo, as reformas legais foram projetadas para reforçar os direitos de propriedade e assegurar a segurança jurídica para o cumprimento de contratos. Foi dada ênfase ao papel do

sistema judiciário, tanto como forma de conter o Estado bem como facilitar o funcionamento dos mercados. Pensou-se que um poder judicial independente, utilizando métodos racionais proporcionaria fidelidade ao texto da lei e previsibilidade aos julgados. O modelo foi pensado para ser universal: os mercados eram mercados e os mesmos fundamentos jurídicos seriam necessários, podendo operar em qualquer lugar.

Como a crítica das políticas neoliberais tomaram corpo e novas visões de construção de políticas de desenvolvimento surgiram, os interessadas no papel do direito começaram a repensar a doutrina do direito e desenvolvimento. Como resultado, um novo conjunto de ideias sobre a lei surgiram e ganharam o apoio, permitindo-nos falar de um *terceiro* momento na relação do direito e desenvolvimento. Ao contrário dos dois primeiros, no entanto, esse momento ainda está em fase de formação.

Este novo momento apresenta uma mistura de diferentes conceitos para a política de desenvolvimento. Estes incluem a noção de que os mercados podem falhar e a intervenção estatal se torna compensatória e necessária, assim como a ideia de que "desenvolvimento" significa mais do que o crescimento econômico. Portanto, deve ser redefinido para incluir "a liberdade humana".

Os autores observam que o Poder Judiciário continua a ser um ator central e que a sua reforma ainda é um foco importante no fomento ao desenvolvimento. Porém, eles veem que há diferenças no papel atribuído aos juízes no terceiro momento da doutrina. Os magistrados passam a ter que garantir uma vasta gama de direitos e contribuir para a redução da pobreza.

Como resultado, eles não podem depender exclusivamente do raciocínio formalista, mas deve também implantar uma lógica do seu pensamento. Além disso, torna-se fornecer acesso à justiça para aqueles que mais precisam, como meio de concretização do pleno estado de direito.

5.1.3 Considerações sobre as posições de Amartya Sen e Douglass North

Amartya Sem analisa o desenvolvimento sob a perspectiva da expansão das liberdades humanas, sendo este o principal fim do desenvolvimento. O papel da liberdade

pode assim ser resumido: (i) um papel instrumental[289], que envolve um conjunto de liberdades que estimula o alcance do desenvolvimento, (ii) um instrumento constitutivo, na medida em que o desenvolvimento garante a liberdade em geral. Logo, o desenvolvimento é concebido como um processo integrado de expansão de liberdades substantivas interligadas[23].

Assim, a avaliação do nível de desenvolvimento deve ser feita tomando em consideração o alargamento das liberdades, que se dá por meio da remoção de obstáculos que limitam as escolhas e oportunidades de muitas pessoas, que procuram viver melhor e por mais tempo. A eficácia do desenvolvimento está vinculado à capacidade de ação livre das pessoas.

Amartya Sen aponta que a liberdade possui cinco principais dimensões: (1) liberdade política, (2) facilidades econômicas, (3) oportunidades sociais, (4) transparência e (5) segurança protetora (segurança social).

Outro pensador moderno a tratar da questão do direito ao desenvolvimento é Douglass North[290], porém vinculado ao aspecto institucional e da transformação social. Para este pensador, o desenvolvimento de transformação social, que leve a uma ordem social de acesso aberto, estágio mais avançado de desenvolvimento. Neste sentido, o desenvolvimento irá conduzir a uma ordem jurídica que deverá, ao mesmo tempo, conduzir a uma estabilidade e amparo institucional ao desenvolvimento da ordem social – permitindo a mobilidade social, transparência das instituições e que o Estado possa influenciar o desenvolvimento, por meio de legislação e organizações adequadas, pois os indivíduos respondem a estímulos oferecidos pelas instituições.

Neste sentido, North aponta que alguns dos principais fatores que explicam a transição das sociedades para um estágio mais avançado de desenvolvimento seriam: (i) evolução institucional que levasse a intercâmbios impessoais entre as elites; e (ii) o surgimento de uma circunstância que a elite julgue de auto interesse a expansão do escopo das interações interpessoais, (iii) consolidação de organizações perenes e (iv) controle político-institucional sobre o poderio militar.

---

[289] Cf. PFEIFER, op. cit., p. 24.
[290] SALAMA, Bruno Meyerhof. Sete enigmas do desenvolvimento em Douglas North. In: DIMOULIS, Dimitri; VILHENA, Oscar (orgs.). **Estado de Direito e o desafio do desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 51.

A teoria de North está focada, dentre outros fatores, nos custos de transação. Assim, as instituições representariam as regras do jogo do desenvolvimento, por imporem restrições às interações nos diversos campos de atuação social, havendo as instituições formais e informais. As primeiras são as estabelecidas pelo *establishment*, como leis, regulamentos etc. As instituições informais incluem valores, códigos de conduta etc.

Uma das principais funções das instituições é a de estabelecer regras que estabeleçam ordem e reduzam a incerteza. O autor aponta que as instituições carregam em sua trajetória uma "herança" das instituições anteriores – *path dependence* – significando acima de tudo que na tomada de decisões em um dado momento, a autonomia é limitada (ou influenciada) por decisões e eventos ocorridos anteriormente.

Dentro de determinado arranjo institucional compõem-se organizações, formadas por grupos de indivíduos unidos em prol de um objetivo comum. As organizações operam como os *players* das regras do jogo, que são as instituições.

5.2 Algumas considerações sobre o desenvolvimento nacional

No capítulo 2 abordamos como os fatores econômicos, sociais e políticos influenciaram, em alguma medida, o desenvolvimento de instituições que acabaram por moldar o desenvolvimento nacional, dando instrumentos ao Estado para intervir no domínio econômico, conduzindo ao crescimento econômico e a uma profunda transformação social no país.

A partir de um determinado momento de sua história, o Brasil passou a enfrentar as barreiras inerentes ao processo histórico de sua formação e, de fato, procurou construir as bases do desenvolvimento econômico. Conforme ocorre com a maioria dos países que tiveram a condição de colônia até quase a primeira metade do século XIX, os desafios de mudança da estrutura socioeconômica eram enormes.

O sucesso desse processo de transformação variou de um país para outro, dependendo da forma e da velocidade como se atingiam os resultados. No caso da América Latina, basicamente todos os países estavam inseridos no sistema econômico internacional como fornecedores de matéria-prima e como um mercado consumidor final dos produtos oriundos da metrópole ou de nações mais desenvolvidas.

Assim, resta a dúvida: estariam essas nações preparadas para serem outra coisa que não uma alavanca para o desenvolvimento alheio, sem que necessariamente a América Latina percebesse os benefícios deste processo?

No caso do Brasil, a situação não era diferente. As barreiras geradas pela dinâmica econômico-social do período colonial em muitos aspectos permaneceram em nossa realidade após a independência. Portanto, é de se entender que o caminho da construção do desenvolvimento passasse pela criação de elementos de afirmação de uma identidade nacional.

O surgimento do Estado Nacional brasileiro deu-se num contexto muito específico, no qual diferentes interesses tiveram de confluir para a realização de um projeto comum, a fim de ver os seus próprios interesses preservados.

Um ponto crucial neste processo foi a vinda da família real portuguesa para o Brasil. Esse fato acelerou o processo de independência, principalmente porque, com a abertura dos portos e outras medidas que facilitaram o comércio, abriram-se oportunidades para novos negócios.

A abertura dos portos em 1808 não causou a desarticulação da economia local. Ao contrário, provocou um maior dinamismo nas relações comerciais: os comerciantes brasileiros passaram a ocupar o lugar dos comerciantes portugueses, sendo que estes detinham o monopólio comercial. O surgimento dessa situação também se deu graças à existência de uma economia bastante articulada em algumas províncias e que não dependia mais da economia portuguesa. Toda a cadeia que operava com os produtos coloniais já estava estruturada até mesmo em seus aspectos financeiros.

Visando garantir sua supremacia no comércio brasileiro, a Inglaterra obteve, com o tratado de 1810, vantagens tarifárias significativas. Isto consolidou a Inglaterra como a maior parceira comercial brasileira, ressaltando que, apesar de a indústria ser a principal fonte de riquezas para aquele país, suas práticas comerciais eram semelhantes às de outros, uma vez que o capital industrial inglês nunca esteve em contato diretamente com a economia brasileira.

A partir daí, vale dizer que o tratado de 1810 tinha uma dupla função: garantir o monopólio inglês e impedir uma possível política protecionista por parte do governo brasileiro.

Como resultado direto do tratado de 1810, observa-se que a recém-liberada indústria no Brasil não obteve condições para sobreviver, uma vez que não contou com o protecionismo tarifário. Além disso, as próprias condições do Brasil não favoreciam o surgimento da indústria, devido ao pequeno mercado consumidor e à ausência de infraestrutura necessária.

O estímulo à formação de empresas, dado pela Coroa portuguesa, possibilitou o surgimento de recursos antes limitados à esfera particular e que, a partir desse momento, transformaram-se em capitais. Isso significou uma oportunidade de impulso econômico, apesar de boa parte destes capitais serem oriundos do tráfico de escravos[291].

Apesar do surgimento de empresas e do maior dinamismo econômico, faltavam condições institucionais que tornassem eficazes o emprego desse capital. Um exemplo disto está na falta de mecanismos eficientes para a cobrança de dívidas e meios de oferta de garantia para as operações comerciais. Além disso, havia uma desconfiança no governo por parte de muitos comerciantes. Um exemplo disto está na fundação do Banco do Brasil por D. João VI, momento em que o governo teve de oferecer amplas vantagens para que o Banco pudesse se capitalizar e crescer como uma instituição sólida.

A transferência da Família Real para o Rio de Janeiro trouxe ao Brasil cerca de 15 mil funcionários da Corte, o que redirecionou boa parte dos gastos públicos do governo português. Até 1808, o fluxo dos impostos arrecadados na Colônia era direcionado para financiar as despesas na metrópole. Agora, com boa parte do aparelho estatal português no Brasil, os gastos antes feitos em Portugal passaram a ser realizados aqui.

Em decorrência do atraso em que se encontravam as instituições no Brasil, foi necessário aplicar parte do dinheiro dos impostos na construção e reforma de diversos prédios

---

[291] FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001. p. 289.

públicos e melhorias na infraestrutura. Outrossim, para algumas atividades estatais, especialmente a defesa, foi necessário construir algumas fábricas, como de pólvora e uma siderúrgica.

A vinda da Família Real também incrementou a demanda interna e introduziu novas atividades produtivas. Porém, não eram só os gastos dos funcionários públicos que passaram a ser feitos no Brasil, mas também dos nobres que para cá vieram e tiveram de transferir suas rendas de Portugal para a Colônia. Em suma, houve uma inversão de um processo secular que colocava o Brasil no centro do império português.

É importante analisar a inversão do fluxo das receitas imperiais, uma vez que é este um dos principais motivos pelo qual se deu a independência brasileira: a tentativa da Corte portuguesa, a partir de 1821, de reduzir a autonomia adquirida pelo Brasil, e voltar o fluxo fiscal em prol de Portugal, como era até 1808.

Tal fato provocou uma união de forças jamais vista em nossa história, levando à independência, e que dificilmente seria possível novamente devido à diferença existente entre as posições dos grupos.

À época em que a independência nacional ganhava corpo, alguns autores publicavam obras visando justificar a ordem social-política vigente até então, especialmente a autoridade do rei e a escravidão. Dentre estes, havia os que questionavam o Iluminismo pura e simplesmente, como Joaquim Azeredo Coutinho, que pretendia justificar a escravidão e o poder absoluto do rei alegando, por exemplo, que o Brasil poderia se tornar um novo Haiti, onde os escravos se libertaram por meio de uma revolução que expulsou seus senhores da Colônia em 1804.

Mais uma vez, o argumento do grupo conservador é a manutenção da ordem vigente. Outros como José da Silva Lisboa, o Visconde de Cairu[292], defendiam o liberalismo de Adam Smith, mas com certas "adaptações" para a realidade brasileira daquele momento.

---

[292] HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 83-85

Cairu não coloca o progresso e o interesse individual no centro da atividade econômica, mas, sim, a vontade do soberano, que deve fornecer os elementos necessários para a realização do trabalho na sociedade. A liberdade deriva da vontade do soberano e a distribuição da riqueza deveria ficar com o Estado e não com o indivíduo, uma vez que o Estado representa o bem comum.

Visconde de Cairu, assim como Azeredo Coutinho, acreditavam que o fato da Corte ter vindo para o Brasil era uma providência divina para conduzir aqui o império português, manter a ordem e fazer as adaptações necessárias para o progresso do Brasil.

Ainda restava justificar a escravidão, ou, pelo menos, minimizar as críticas feitas contra esse sistema, excluindo o soberano de qualquer responsabilidade sobre esse processo. Um argumento corrente à época na defesa da escravidão era que a produção social era vista como um produto da natureza. À sociedade caberia apenas a circulação, distribuição e consumo. Deste modo, o argumento liberal da não intervenção é útil, já que ao soberano caberia deixar as forças de mercado conduzirem o progresso, ainda que pela manutenção da desigualdade através da escravidão. Logo, se o soberano não deve intervir na economia, ele também não deve se preocupar com o desenvolvimento da indústria. Afinal, segundo Cairu, a indústria no Brasil seria artificial uma vez que, devido ao excessivo número de escravos e às condições naturais do País, o Brasil era destinado a ser uma economia agrícola.

Ao sintetizar a sociedade brasileira em face do pensamento demonstrado acima e as relações pelas quais nossa sociedade era baseada, Jorge Caldeira assim expõe:

> No Brasil do século XIX, Cairu e Coutinho pensaram este modelo de ligação não apenas como modelo de uma unidade produtiva, mas de toda a sociedade. Daí ser necessário imaginar uma sociedade à qual o princípio de organização fosse uma desigualdade imposta pela natureza – portanto, uma desigualdade que não era passível de análise racional ou mudança, como entendia o Iluminismo.[293]

Sobre a aplicação deste pensamento como forma de perpetuação das condições presentes naquele momento, o autor salienta que a sociedade pretendida por Cairu e Coutinho era: "(...) uma sociedade em que todos os não-escravos também não eram iguais. Eram livres

[293] CALDEIRA, Jorge. **A nação mercantilista**. São Paulo: Editora 34, 1999. p. 352.

para serem dependentes, sendo que o lugar específico de cada um seria encontrado por um processo de equilíbrio automático[294].”

O Estado Imperial brasileiro se consolidou em prol de um projeto conservador. Isto quer dizer que, mesmo após a independência política, as bases socioeconômicas do país permaneceram praticamente intactas.

Neste ponto, é importante ressaltar as condições que Dom Pedro I enfrentou ao assumir o governo de um país fragmentado culturalmente e com visões políticas distintas entre as regiões: um composto pelo Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo, e influenciado pela vinda da Corte e pela independência política. Outro país formado pelas regiões Norte e Nordeste, onde ainda predominava a presença portuguesa.

Ao resumir a situação da sociedade brasileira nos seus quatro primeiros séculos, Argemiro J. Brum assim salienta:

> Em síntese, a estrutura econômica dependente repousa, nos quatro primeiros séculos, em cinco pilares básicos: produção primária, destinada à exportação, realizada no latifúndio, por mão-de-obra escrava ou assalariados mal pagos, e com características de monocultura, de cuja orientação decorrem os ciclos e sub-ciclos econômicos. À margem, as pequenas lavouras de subsistência da ampla maioria de deserdados[295].

Um elemento fundamental na formação de valores que permearam a sociedade por um longo período e influenciam a situação social do País, até hoje, é o latifúndio. O embasamento teórico para a justificação da estrutura socioeconômica do Brasil já foi exposto acima. Falta expor os efeitos da manutenção desta ordem vista através do latifúndio.

Afinal, é por meio deste que se estrutura a produção agrícola, base da economia defendida por Cairu. Para sustentar essa estrutura, utilizou-se a mão de obra escrava, principalmente negra (o Brasil foi o país que mais importou escravos no mundo, cerca de 4 milhões). O reflexo disto em nossa vida social, mesmo após a independência, é fundamental.

---

[294] Ibid., p. 353.
[295] BRUM, Arjemiro J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 13. ed. Petrópolis: Vozes, 1994. p. 61.

De modo a justificar, em parte, a escravidão, o trabalho – especialmente o braçal –, nunca foi valorizado, sendo considerado um castigo. Ora, se aqueles mais abastados não valorizavam o trabalho de um modo geral, é de se esperar que os menos afortunados, tomando aqueles como exemplo, também não se sentiam estimulados ao desenvolvimento de atividades econômicas, mesmo porque a única coisa que separava o homem livre e pobre de um escravo era justamente sua liberdade.

Assim, quando a Família Real aportou na Colônia promovendo diversas reformas que proporcionaram um ambiente para o progresso econômico do Brasil jamais visto em três séculos, eis que a mentalidade permeada em nossa sociedade bloqueou o desenvolvimento pleno de um fluxo desenvolvimentista das atividades econômicas e um progresso social.

Nos países europeus e protestantes, o capitalismo comercial encontrou um ambiente mais favorável para se desenvolver do que nas nações onde ainda predominava a Inquisição, justamente Portugal e Espanha. E, não por coincidência, esta visão religiosa migrou para as colônias portuguesas. Logo, quando a dinâmica do novo capitalismo comercial encontra algumas oportunidades para se desenvolver, ele deve superar estas velhas barreiras.

Desse modo, os liberais que haviam proposto o fim da escravidão para que no Brasil houvesse, de fato, uma nova forma de relação econômica entre iguais que firmam um contrato – e não mais pelo vínculo mútuo existente entre senhor e escravo – foram rechaçados pelo projeto do grupo conservador. Esse, aliás, foi outro efeito da presença do latifúndio, o qual está intrinsecamente ligado à escravidão e à concentração de terras e de renda nas mãos de poucos.

Com o fim da escravidão e a incorporação dos libertos na sociedade, começariam a ser criadas as condições para um desenvolvimento impulsionado pelo dinamismo da economia interna, ou seja, um desenvolvimento com bases nacionais. Porém, com a manutenção da escravidão e a assinatura do Tratado de 1810, fica clara a posição do Império Brasileiro – aliado da posição conservadora que pregava ser o destino do Brasil uma nação agrícola e nada mais do que isso. Com a adoção de uma política de privilégios comerciais à Inglaterra, a indústria nacional não encontrava as condições necessárias para prosperar.

Mesmo em um momento posterior, com a proibição do tráfico de escravos, em 1851, e a implementação da tarifa Alves Branco, criou-se uma oportunidade única para o progresso econômico. O capital empregado no tráfico negreiro passou a financiar outras atividades, com consequente redução das taxas de juros no País, uma vez que havia uma injeção de capitais na economia.

Porém, o desenvolvimento do setor privado levava ao individualismo liberal, além de fortalecer o ideário liberal de liberdade e igualdade. Porém, a visão do Império era diferente. A riqueza não deveria estar nas mãos da iniciativa privada, mas sob a égide do Estado. Assim, em 1853, o Imperador iniciou uma política econômica para tentar diminuir a capitalização da iniciativa privada formada pelo livre mercado.

O Banco do Brasil foi confiscado e os gastos públicos aumentaram. Além disso, uma política monetária de cunho restritivo foi implementada. Mais uma vez, o objetivo era desestimular as atividades econômicas produtivas e estimular as aplicações financeiras, algo próximo à política monetarista aplicada no Brasil atualmente.

Em suma, existiram fatores culturais que influenciaram a estrutura social, a economia e a ação do Estado. Deu-se especial atenção ao pensamento de alguns autores que defendiam uma determinada forma de organização do País.

Os reflexos dessas teorias sob a ação estatal também foram analisados – especialmente os fatores que impediram o desenvolvimento mais profundo do capitalismo e, mais especificamente, do empresariado nacional, representado pelo Barão de Mauá.

Ressalta-se a importância empreendida pelo capital externo no Brasil, fazendo com que as pressões decorrentes da dependência do País com relação a essa fonte de financiamento influenciassem diretamente alguns movimentos internos. Tal vínculo existiu devido às estruturas dependentes dos países latino-americanos desde os tempos de Colônia, e porque, ao longo dos séculos XIX e XX – com o crescente aumento do comércio internacional, aliado à necessidade de abertura de novos mercados para os produtos industrializados das potências europeias –, as economias dos países da América Latina foram se ajustando a essa realidade.

Nesse cenário, a América Latina exerceu um papel importante, servindo de receptora de capitais estrangeiros e exportando principalmente produtos de baixo ou nenhum valor

agregado, como o café ou matérias-primas diversas. Os países latino-americanos inseriam-se numa ordem internacional cuidadosamente delineada, na qual projetos de desenvolvimento autônomos que se utilizassem de instrumentos como o aumento de tarifas de importação, por exemplo, não eram bem vistos.

Outrossim, os países desenvolvidos não reduziram sua participação no crescimento econômico somente à aplicação de capitais, mas também forneceram a abertura de parte de seus mercados para os produtos dos países receptores desses capitais. Este mecanismo permitiu aos países menos desenvolvidos aumentar suas vendas, atraindo divisas e investimentos.

Ao comentar o funcionamento dos modelos de crescimento dependentes, o Professor Fernando Gasparian assim escreve:

> (...) *os desenvolvidos [países], em função de suas próprias conveniências, lançaram os países atrasados em modelos de crescimento especializado, ou de objetivos limitados, que após alguns sucessos iniciais passaram a revelar insuficientes potencialidades dinâmicas*. Em casos excepcionais (por exemplo, das colônias inglesas de povoamento), os países interessados conseguiriam libertar-se das regras que lhes eram impostas, chegando a um desenvolvimento integral de suas potencialidades. *Na América Latina, contudo, nenhum país alcançou tal resultado*.[296]

Ao observar os modelos de crescimento adotados no Brasil, observamos duas estruturas bem distintas: investimentos com exportações primárias e investimentos com substituição de importações.

O modelo de investimentos com exportações primárias surgiu no contexto da Segunda Revolução Industrial, na qual se criava uma redefinição dos espaços geográficos ao redor do mundo. Na América Latina observa-se este fenômeno com características peculiares, porém sendo, em alguns aspectos cruciais, uma extensão de certas estruturas advindas do período colonial. No caso brasileiro, observamos que, apesar de alguns sinais de modernização, a economia nacional em meados do século XIX ainda apresentava um considerável atraso em relação às potências europeias ou aos Estados Unidos da América.

---

[296] Cf. GASPARIAN, op. cit., p. 61, grifo nosso.

Em meio ao cenário da Segunda Revolução Industrial, os países centrais precisavam coordenar, externamente, uma série de fatores para poderem expandir sua crescente economia industrial e dar início a uma nova redistribuição da ordem internacional do trabalho.

A inserção dos países periféricos dava-se no sentido de servir como complementação às necessidades dos países industrializados, tais como fornecimento de matéria-prima ou produtos agrícolas; recepção de investimentos e empréstimos vindos do estrangeiro; compra de produtos industrializados e até o recebimento de população excedente provinda dos países centrais em especial.

No caso da América Latina, salvo algumas exceções, a maioria dos países se tornaram livres no sentido político, mas continuaram dependentes no que se refere ao aspecto econômico e, porque não dizer, ideológico. De fato, o panorama político-econômico do continente era similar. O Brasil apresentava duas exceções: a escravidão e o regime monárquico.

Praticante de um sistema agroexportador[297], o Brasil não adotou uma política definida de industrialização e, entre os muitos fatores que impediram nossa industrialização, podemos citar: a permanência da escravidão em pleno século XIX; o pequeno mercado interno e com baixo poder aquisitivo; a existência de forças produtivas pouco desenvolvidas e, cabe dizer também, desarticuladas. Sobre a participação de nossas elites aristocráticas, veremos mais à frente sua participação na construção e manutenção desta estrutura.

Outro fator importante é o institucional, ou seja, a aceitação, por parte dos países do continente, das medidas que facilitaram a implementação dessa estrutura. Isso se manifestou, na prática, com políticas que desestimulavam o desenvolvimento industrial, ou pela manutenção de tarifas baixas de importação. Nesse período, predominava o pensamento econômico liberal, e, assim, a especialização agrícola era justificada, não compensando o investimento na industrialização.

Visando ao sucesso destas políticas nos países periféricos, os governos dos países centrais pressionavam para a adoção de tais medidas e serviam até mesmo como uma espécie

---

[297] Sobre este tema vide RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. p. 356-357.

de mediadores para a negociação de empréstimos internacionais. Portanto, os países centrais, notadamente a Inglaterra, também investiraam em infraestrutu na América Latina, visando facilitar o escoamento da produção.

Assim, o País manteve sua falta de integração inter-regional, sendo que, apesar de alguns investimentos feitos, carecia ainda de uma política que estabelecesse uma visão nacional. Isto só ocorreria a partir de 1930, e, mais especificamente, após o Estado Novo.

Ao comentar essa situação Fernando Gasparian assinala:

> Não apenas a alienação intelectual das elites latino-americanas dificultava a passagem para outro modelo de desenvolvimento. Os substanciais investimentos realizados na região durante o período, essencialmente, a apoiar a produção e exportação de artigos primários. Para comprová-lo, nada melhor do que examinar as estradas de ferro, item mais importante dessas aplicações[298].

A crise de outubro de 1929 acabou decretando o fim desse modelo. O choque com a quebra da bolsa de valores de Nova Iorque abalou o mundo, ajudando a acelerar mudanças políticas em diversos países. Na Europa, a crise provocada pela Primeira Grande Guerra criou o cenário para o surgimento do governo fascista na Itália, e, nos anos pós 1929, surgiram partidos de tendência nacionalista em muitas nações.

Dentro deste contexto, não somente as forças nacionalistas e geralmente antiliberais apareceram no cenário. A quebra da bolsa também significou a queda do liberalismo econômico como forma dominante do pensamento político-econômico, alimentando, assim, tendências socialistas, que viam, no episódio da crise mundial, uma oportunidade ímpar para colocar em prática suas ideologias.

No Brasil não seria diferente. Porém, a divisão entre as oligarquias nacionais, que já ocorria há alguns anos, aliada a uma insatisfação de setores da sociedade – como parte das forças armadas – criou um cenário propício para a mudança do poder político e da política econômica.

Conforme visto acima, a economia nacional baseava-se na exportação de alguns produtos primários, sendo o principal deles o café. A dependência da economia dos capitais

---

[298] Cf. GASPARIAN, op. cit., p. 83.

advindos do setor exportador agrário, bem como a falta de alternativas internas para complementar esse processo, fez com que a queda brutal no preço do grão, aliada à enorme dificuldade em se obter divisas, levou esse modelo à crise estrutural irreversível. Porém, a crise do modelo vigente já era algo previsível alguns anos antes.

A política de defesa do setor cafeeiro havia levado a sucessivas safras recordes do café, sendo que os preços internacionais haviam caído cerca de 70%. Entre 1900 e 1929, a população brasileira cresceu muito mais do que as exportações.

Com a dificuldade do País em importar bens, a industrialização no Brasil – que havia sobrevivido graças à ação ousada de muitos empresários – tomou um novo fôlego, assim como ocorreu durante a Primeira Guerra Mundial, e graças ao impulso dado pelo novo governo. O modelo de substituição de importações ganhou corpo.

Em suma, o processo de substituição de importações ocorreu em duas fases: a primeira, quando a demanda estava reprimida devido às dificuldades decorrentes da própria crise de 1929, forçando o país a adotar medidas protecionistas e a indústria a produzir para suprir a procura do mercado interno. O intervalo provocado pela Grande Guerra apenas prolonga esta dinâmica, uma vez que o Brasil continuava sem poder importar produtos industrializados.

Comentando as etapas de intervenção do Estado no domínio econômico para promoção do desenvolvimento, Amaury Gremaud anota:

> a) o Estado condutor do processo de industrialização por meio da utilização da política econômica com este fim. Assim, utilizaram-se amplamente os instrumentos de política cambial, tarifária e creditícia com o fim de promover a industrialização. A forma como o contingenciamento de divisas, o câmbio múltiplo, as tarifas aduaneiras, especialmente a partir de JK, os créditos subsidiados do Banco do Brasil e, depois, do BNDE foram usados, mostram a submissão da política econômica às metas de industrialização que passaram a ser o foco central dos governos;
>
> b) o Estado regulamentador dos conflitos intra capitalistas e das relações entre as classes operárias e patronais. Aqui, destaca-se uma série de intervenções efetuadas pelo governo. Do ponto de vista da mediação entre os operários e os industriais, tais intervenções podem ser resumidas na criação da CLT. Assim, criou-se uma intensa regulação do mercado de trabalho que, em boa parte, deixou de ser um mercado livre. Se, por um lado, houve evidentes ganhos por parte dos trabalhadores frente à situação existente no início, por outro lado boa parte das possíveis reivindicações políticas e trabalhistas da classe operária foi contida, de modo a possibilitar o desenvolvimento do setor industrial. Do lado das relações intercapitalistas, boa parte dos possíveis conflitos deixou de se efetuar no mercado e passou a ser resolvida dentro de

> instituições burocráticas especialmente criadas para diminuir o potencial de conflito mercantil de tais relações e impor soluções que novamente visassem ao bom andamento do processo de industrialização. E por meio de todas essas instituições (da Justiça e do Ministério do Trabalho, como dos outros órgãos reguladores de relações entre diferentes esferas envolvidas no processo produtivo) que se atribui ao Estado brasileiro o papel de regulamentador dos conflitos inerentes ao desenvolvimento industrial, estatizando tais conflitos;
>
> c) o Estado produtor, já que depois dos anos 30 boa parte dos serviços públicos, serviços relativos a atividades de infraestrutura, como ferrovias, transporte marítimo, provedores de água, eletricidade, serviços de comunicações, foi estatizada ou já nasceu sob a forma estatal. Por outro lado, no setor de bens intermediários, como mineração, siderurgia, petróleo, química e outros, também acabaram por se criar empresas públicas como responsáveis pela produção e provisão desses serviços e bens. Assim, tem-se, por exemplo, o aparecimento da CSN, Vale do Rio Doce, Usiminas, Petrobrás, CNA, FNM;
>
> d) o Estado financiador, ampliando o papel que já possuía o Banco do Brasil de captar os recursos disponíveis do Brasil e direcioná-los para os setores de interesse do governo. A criação do BNDE foi outro passo fundamental nesse sentido, já que ele praticamente se tornou a única instituição nacional a fornecer crédito de longo prazo. O Banco do Nordeste do Brasil (BNB) foi mais um banco estatal destinado a ser o braço financeiro da Sudene. Desse modo, captando no curto prazo, com aportes orçamentários e com acesso a fundos parafiscais, o sistema financeiro público arregimentava boa parte da poupança nacional e controlava sua aplicação, conduzindo em parte, por meio do financiamento, a evolução da industrialização brasileira[299].

A segunda fase ocorre durante o período que vai aproximadamente de 1955 a 1965, quando o governo passa a desenvolver um outro papel, investindo em infraestrutura e articulando os grupos nacionais, bem como investimentos externos. Ocorre também um aumento da oferta de bens industrializados, o que estimula a criação de um mercado interno mais diversificado e maior.

Foi durante o período dessa estrutura de crescimento que o País deu um importante salto rumo à industrialização, principalmente no que diz respeito à produção da indústria de base.

5.2.2 Algumas manifestações do pensamento nacional

Desde nossa independência, muitos pensadores buscaram construir uma identidade para o Brasil a partir dos elementos que achavam mais convenientes, levando-se em conta quase sempre elementos advindos do estrangeiro. A partir dos anos 20, em especial, começam

---

[299]GREMAUD, Amaury Patrick. **Economia brasileira contemporânea**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 573.

a surgir diversas organizações de cunho nacionalista, porém com um espírito diferente daquele romântico de gerações anteriores.

Tratava-se de uma tendência para formular teorias acerca dos processos que deram origem à identidade nacional. Esse trabalho se dividiu por diferentes variantes (economia, sociedade e política) e se apresentava de forma mais madura e enraizada pela sociedade, não se restringindo apenas aos intelectuais.

Os autores considerados nacionalistas pretendiam, de um modo geral, buscar, nas contradições da realidade brasileira, as bases para um projeto de desenvolvimento, que, em via de regra, observava não só a solução dos problemas da economia, mas dos problemas da estrutura social de um modo geral.

A década de 20 acelerou o fortalecimento de um espírito nacional e, principalmente, de uma insatisfação geral com a estrutura social e política presente no País. A política de proteção ao café parecia ter atingido seu ponto de esgotamento, com os sucessivos recordes das safras do grão, ao mesmo tempo em que a demanda permanecia estacionada.

O jogo de forças que sustentavam o poder das oligarquias dominantes do poder central, sustentado pela "política dos governantes" e utilizando, inclusive, a fraude do processo eleitoral – o voto não era secreto –, apoiava-se enormemente no sucesso das exportações dos produtos primários, como a borracha, o cacau, o algodão e especialmente o café.

Por outro lado, o governo dependia dos bons preços destas *commodities* para garantir sua política econômica, e principalmente a entrada de divisas e a arrecadação de impostos. A crise de outubro de 1929 trouxe o colapso econômico da principal força política e do sistema econômico que estava estruturado em torno desta. Logo, o poder central, dominado por esta, também entrou em uma crise irreversível.

O modelo federativo adotado no Brasil naquele momento também favoreceu o panorama apresentado, pois com a autonomia quase ilimitada dos Estados, fortaleceram-se as oligarquias locais, institucionalizando-se algo que já vinha desde o período colonial.

Neste sentido, as desigualdades regionais decorrentes dos diferentes graus de desenvolvimento, além de interesses econômicos distintos e das diversidades culturais existentes entre as regiões brasileiras, não criavam entre os brasileiros uma imagem que os vinculasse a um país, mas uma soma de regiões com pouca conexão entre si.

Por isso, a crise do café criou um perigoso vazio de poder preenchido pelo governo provisório de outubro de 1930. O novo governo trouxe para o centro do poder grupos que defendiam uma nova forma de organização econômica. Para isso, deveria haver outra postura de ação do Estado.

O governo provisório, e mais tarde o Estado Novo, consolidou a participação estatal na economia[300], promovendo os investimentos necessários ao desenvolvimento com bases nacionais, além de estabelecer políticas setoriais e comerciais que conseguiram recuperar e dar um novo dinamismo econômico ao Brasil.

A deposição do governo de cunho liberal determinou também o surgimento de uma nova classe de homens públicos mais conscientes da realidade nacional. Estes entendiam que a centralização advinda do novo governo era uma oportunidade ímpar na história brasileira para se construir uma nova estrutura econômica, baseada especialmente na indústria.

Este quadro institucional acirrou um debate existente desde a independência política, e que ainda persiste em nossa história: a posição nacionalista favorável, no que for possível, a um desenvolvimento autônomo potencializando a produção nacional, e aquela considerada "liberal" ou "entreguista", que defendia, essencialmente, uma aliança com o capital estrangeiro e a nãointervenção estatal na economia.

Este debate fica caracterizado diante das posições distintas de Roberto Simonsen, que defendia a planificação da economia, e Eugenio Gudin, liberal, em torno dos rumos do desenvolvimento brasileiro.

---

[300]Referente a este período e à forma de atuação do Estado Brasileiro, Gilberto Bercovici escreve: "A etapa decisiva de construção do Estado Brasileiro ocorre a partir da Revolução de 1930. As tarefas a serem enfrentadas eram inúmeras: a centralização e a unificação do poder estatal, a "estatização das relações sociais", quando os vários segmentos da sociedade passaram a buscar o Estado como lócus privilegiado para garantir ou ampliar seus interesses, a intervenção econômica minimamente planejada, a construção de um aparelho burocrático-administrativo, etc. O destaque deve ser dado à simultaneidade de questões colocadas em um certo espaço de tempo para o Estado brasileiro, ligadas à construção de um Estado nacional e de um Estado intervencionista com estruturas institucionais típicas do capitalismo avançado." (**Desigualdades,** op. cit., p. 61).

Simonsen encaixava-se no contexto dos anos 20 e início dos anos 30, em que novas formas de pensamento do Estado e de organização da sociedade tomavam forma no Brasil, como salientado anteriormente. Roberto Simonsen e outros visavam trazer o "moderno" e integrar as diversas realidades socioculturais e políticas do Brasil, ressaltando o caráter de unidade da nação. Dentro do cenário de crise do capitalismo e realocação de forças econômicas e políticas do pós-guerra e, acima de tudo, após a crise de 1929, Simonsen acreditava que seria necessária uma reestruturação social e econômica do País. Para tanto, era preciso repensar a estrutura e atuação do Estado, a fim de estabelecer uma nova forma de atuação.

Nas décadas de 1920 e 1930, começavam a se fortalecer as ideias autoritárias em torno do desenvolvimento da nação. De acordo com esses ideais, uma elite de homens qualificados iria comandar os rumos da nação e o Estado assumiria um papel fundamental. É importante salientar o papel de uma visão organicista da sociedade em que os conflitos sociais devem ser apartados pela imposição da ordem, com participação estatal direta nesta, por meio da organização de sindicatos, por exemplo.

Eram muito importantes no pensamento de Simonsen a ciência e a técnica, a organização e, acima de tudo, a ação. Assim, os homens que ocupavam os cargos públicos deveriam ter uma formação de caráter científico e objetivo – eliminando quaisquer elementos paternalistas – e voltada para os problemas regionais, em vez de se encaixar num contexto de unidade nacional.

Podem ser sintetizados, assim, alguns dos principais elementos desta escola:

> A ascendência do princípio 'estatal' sobre o princípio de 'mercado'; 'visão orgânico-corporativa da sociedade'; 'objetivismo tecnocrático'; visão autoritária do conflito social; 'não organização da 'sociedade civil''; 'não mobilização política'; 'elitismo e voluntarismo como visão dos processos de mudança'; 'o Leviatã benevolente'[301].

Neste sistema, a participação por meios democráticos está completamente afastada, uma vez que está explicitada a opção pelo autoritarismo e pela não mobilização política da sociedade.

---

[301] MAZA, Fábio. **O idealismo prático de Roberto Simonsen**. São Paulo: Instituto Roberto Simonsen, 2004. p. 154.

Sobre a relação entre o Estado e os mecanismos de mercado, Maza assim salienta:

> A escola econômica liberal, que liderou nos últimos tempos a expansão dos povos modernos, procurou sempre separar as funções de governo dos problemas econômicos; entretanto já verificamos hoje uma crescente reação clamando pela intervenção do Estado nesta matéria. O estudo das ciências sociais mostra que não se pode, de fato, superar o *homo economicus* do indivíduo político e do grupo social.
> Para Simonsen, cabia ao Estado um papel privilegiado no desenvolvimento econômico brasileiro. (...) Simonsen possuía uma nítida noção de quais seriam as funções do Estado. Sua atuação no campo econômico se daria de maneira direta – através da realização de obras e serviços públicos, da organização do crédito etc. – e indireta – garantia à produção, organização dos transportes e legislação tributária. Sua principal função seria a de 'estimular e amparar a produção', como também 'proteger o trabalho'.
>
> Acima de tudo, o Estado deveria 'determinar rumos coordenadores e sãos' para que a produção e trabalho pudessem conviver em um 'ambiente de harmonia, reduzindo ao mínimo os atritos criadores dos problemas sociais'[302].

Não somente o individualismo liberal era visto como uma das fontes da crise do capitalismo, o livre comércio também é atacado. Simonsen acreditava que uma nação somente conquistaria sua independência política se atingisse um estágio de relativa independência econômica.

Porém, não seria pelo livre comércio que tal processo ocorreria. Escorado na teoria do professor romeno Mihail Manoilesco, Simonsen passou a ser adepto de uma doutrina favorável ao protecionismo econômico e ao corporativismo como meio de organização da sociedade.

De acordo com Manoilesco, os países atrasados somente poderiam abandonar esse estágio com o auxílio da industrialização. O teórico criticava a teoria das vantagens mútuas nas trocas internacionas, preconizada por David Ricardo, salientando que estas são desiguais. Propõe, então, um protecionismo científico, que, no curto prazo, poderia trazer desvantagens, mas que, em longo prazo, traria vantagens ao país dotando-o de uma capacidade industrial, sendo necessário o fortalecimento do mercado consumidor interno.

Quanto à organização social, esta deveria se dar por corporações supervisionadas pelo Estado, questionando o individualismo e entendendo que o Estado corporativista era a evolução do liberalismo. Para ele, com base na função exercida na sociedade, o indivíduo assumia um papel qualitativo e não somente quantitativo. O indivíduo ganhava, na estrutura sociedade corporativa, uma função nacional.

---

[302] Ibid., p. 154.

As ideias de Simonsen em relação à indústria nacional relacionavam-se a uma política de desenvolvimento agrícola-industrial integrada, entendendo que era necessária a elevação da renda nacional para viabilizar a expansão da indústria, uma vez que a agricultura fornecia capitais e mercado para a indústria.

O aumento da produção industrial, o incremento do número e qualidade de técnicos seria possível com os avanços na agricultura. Simonsen, como um dos expoentes do grupo industrial, acreditava ser necessária uma maior presença deste grupo na sociedade brasileira, assumindo de vez a hegemonia econômica. O "projeto industrial" é fruto do trabalho de diversos pensadores que pretendiam rumos mais ousados para o Brasil, além de mero país agrário-exportador.

Era necessário consolidar a indústria nacional. Esse era o único meio de tirar o País do atraso e promover a inclusão social. Porém, uma vez que a República Velha impediu o desenvolvimento da indústria por meio de uma política de proteção ao café, esse projeto foi apenas possível após 1930. Não por acaso, alguns autores ousam chamar Simonsen de "pai do desenvolvimentismo".

O detalhamento de muitas de suas ideias viria na apresentação, em 1943, do I Congresso Brasileiro de Economia. Simonsen expôs um complexo de planificação da produção industrial em aliança com o Estado. A proposta continha um alto grau de protecionismo à produção nacional, defendendo de modo articulado o investimento em infraestrutura, incluindo aí um plano de eletrificação nacional e melhoria das rodovias.

Seriam necessárias, ainda, a melhoria do ensino profissionalizante pela expansão de instituições de ensino e a concessão de bolsas de estudo para os melhores técnicos poderem se qualificar no Brasil e no exterior. A produção agrícola também deveria ser intensificada para uma melhor otimização dos recursos disponíveis.

O Estado deveria intervir como complemento da iniciativa privada, apoiando o desenvolvimento desta. Ou seja, a intervenção estatal direta na atividade produtiva se daria quando a iniciativa privada não tivesse alcance para tal.

Durante o Estado Novo, a burguesia industrial encontrou espaço no CNIPC (Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial). Por sua vez, a CPE (Comissão de Planejamento Econômico) agrupava os interesses dos setores ligados ao comércio exterior, incluindo a agricultura e o livre-cambismo – em suma, a corrente liberal.

Esta aparente oposição entre os órgãos do Estado fazia parte da estratégia de Getúlio Vargas, que habilmente conseguia incorporar diversas forças sociais do "corpo social" sob tutela estatal. Daí pode-se entender a estrutura do sistema sindicalista brasileiro já exposta anteriormente.

Em uma síntese do pensamento de Gudin, podemos salientar a defesa da não intervenção estatal na economia, o livre comércio entre os países, o predomínio da agricultura e um processo de industrialização moderada onde não houvesse nenhuma restrição ao capital estrangeiro, tendo como conseqüência uma total abertura econômica como meio de se atingir o desenvolvimento econômico. O principal conceito a ser depreendido no pensamento de Gudin é a produtividade, embora Simonsen também o eleja como um dos fatores chave para o desenvolvimento.

Para ele, deveria haver o predomínio da "lei das vantagens comparativas" de Ricardo, alegando não existirem conflitos na ordem das relações internacionais, sendo a história uma trajetória linear. Por fim, Gudin atacava o principal ponto defendido por Simonsen, a planificação, expondo que esta era típica dos regimes autoritários.

O embate entre a posição liberal e o chamado grupo desenvolvimentista não se encerrou no Estado Novo ou em 1964, mas perdura até hoje. Ao tomarmos como parâmetro as ideias de Simonsen, nota-se um excessivo apelo ao autoritarismo e ao elitismo, o que afasta qualquer iniciativa de participação popular.

Outrossim, o protecionismo apregoado como meio de garantir o desenvolvimento da industria nacional, na verdade, pode acarretar um mecanismo de fomento à monopolização por parte de produtores nacionais. Além disso, o protecionismo excessivo impede a competição entre empresas nacionais e estrangeiras, e mesmo entre nacionais que dependem de insumos importados, o que acaba inibindo a entrada de novos produtos no mercado.

O papel da intervenção estatal pretendida por Simonsen também deve ser cuidadosamente analisado, uma vez que os empreendimentos públicos podem tornar-se verdadeiros “cabides de emprego” e com gestão obsoleta. Isto diminuiria a eficácia do empreendimento público, desviando sua finalidade.

As ideias de Gudin pertencem a um repertório amplamente conhecido, cujos efeitos há muito tempo já foram percebidos. Em primeiro lugar, na economia nacional, predominou por um longo período o modelo agrário-exportador, e a entrada do Brasil no capitalismo moderno deu-se justamente com o incremento da produção industrial e o abandono, ainda que parcial, dessa estrutura de produção.

Logo, percebe-se que os mecanismos defendidos por Gudin, por si só, não promovem o desenvolvimento. Pelos menos não em uma economia com as características encontradas no Brasil.

Portanto, conclui-se que, de acordo com as críticas apresentadas, as ideias destes dois pensadores não excluem sua validade como formas de um caminho para o desenvolvimento nacional. É necessária uma avaliação seletiva dos conceitos de cada um dos autores, a fim de se construir modelos viáveis para a realidade nacional e que, de fato, promovam o desenvolvimento.

Dessa forma, o antagonismo quanto ao papel do Estado fica evidente no posicionamento das obras. A análise do período entre 1930 e 1964 traz a importância da ação estatal no desenvolvimento brasileiro.

Ademais, se não fosse a ação do poder público em promover a industrialização pesada, por exemplo, dificilmente outros investimentos da iniciativa privada poderiam ter sido feitos no Brasil.

Porém, a ação estatal no domínio econômico também não pode ser descabida, de modo a permitir o desenvolvimento dos mecanismos de mercado dentro dos limites impostos pelo direito econômico. Para que se discuta o modelo de desenvolvimento a ser seguido pelo Brasil, é condição *sine qua non* definir o papel do Estado e seus limites de ação.

Outros pontos controversos são o protecionismo e o papel do capital estrangeiro no fomento ao desenvolvimento econômico nacional. Porém, a discussão destes passa quase que necessariamente pelo papel do Estado. Afinal, baseados em um parâmetro legal, os diferentes ramos do Estado disciplinam a atividade econômica.

O controle do capital estrangeiro, defendido por Simonsen e refutado por Gudin, depende de uma articulação de determinados setores que irá refletir numa norma para coibir ou liberar esses investimentos. O capital estrangeiro possui uma importância no complemento da capacidade interna de financiamento ao desenvolvimento. Por isso, devemos compreender as limitações de nossa economia no que tange à capacidade de financiar as iniciativas necessárias ao desenvolvimento.

Este, aliás, é o objeto de estudo de diversos planos econômicos que estiveram presentes em nossa história econômica. A crise de 1929 demonstrou a fragilidade econômica do Brasil pela dependência dos fluxos de capitais oriundos do exterior.

Talvez seja a postura mais prudente a limitação da entrada de capitais que se destinem à mera especulação financeira e que não tenham nenhum vínculo com as atividades produtivas internas. Já os capitais destinados às atividades produtivas, e que, portanto, necessitam de um razoável tempo de retorno, devem ser protegidos pelo Estado para que possam se tornar uma alavanca auxiliar ao desenvolvimento.

A obra de Getúlio Vargas em seus dois períodos de governo teve um importante papel na integração do Brasil, fato muitas vezes citado nesta obra. Neste sentido, deve-se ressaltar a ligação existente entre o desenvolvimento regional e a integração nacional ou inter-regional. Essa estreita relação é verificada no momento em que os investimentos feitos para a promoção da integração nacional, como as estradas e ferrovias, acabam por atrair diversas atividades, aumentando a produtividade de uma região e, por consequência, fazendo crescer sua renda.

Ora, o maior dinamismo econômico de uma determinada região tem como resultado uma maior integração em relação aos eixos mais dinâmicos do País, já que o dinamismo local tende a se refletir num aumento das trocas entre as diversas regiões. A lógica do desenvolvimento induzido, como no caso daquele decorrente de uma ferrovia – a exemplo do

que ocorreu no meio-oeste estadunidense –, é justamente suplementar à falta ou à debilidade do desenvolvimento local até o momento da intervenção.

5.2.3 O Plano de Metas e o pensamento da Cepal

Antes da concepção do Plano de Metas, houve no Brasil algumas tentativas de planejamento da economia brasileira, como já demonstrado anteriormente neste trabalho. Entretanto, nenhuma delas logrou o grau de articulação e de profundidade alcançados pelo planejamento público entre 1956 e 1961.

Deve-se salientar que as tentativas anteriores, como as conclusões da Comissão Mista Brasil-EUA e as propostas feitas por Roberto Simonsen, influenciaram a formulação do Plano de Metas, desde os seus conceitos até as áreas a serem priorizadas, a saber, energia, transportes, alimentação, indústria de base e educação.

Guido Mantega resume assim o Plano de Metas:

> Em síntese, o Plano de Metas objetivava remanejar os recursos do País de modo a canalizá-los para o prosseguimento e ampliação da escala de acumulação industrial, por meio da atuação do Estado prioritariamente em duas frentes: a) na coordenação e integração dos vários setores da economia, detectando as deficiências de infra-estrutura e as lacunas deixadas pela chamada iniciativa privada, e procurando solucionar esses problemas pela ampliação ou criação de empresas estatais; b) no incentivo direto à produção privada por meio da criação de linhas especiais de crédito, principalmente junto ao BNDE, com longos prazos de restituição e juros negativos; pela concessão de avais estatais a empréstimos contraídos no exterior; pela facilitação de importação de máquinas, equipamentos e insumos básicos com a concessão de taxas cambiais favorecidas; pela concessão de isenções fiscais e tributárias e pela reserva de mercado às indústrias em implantação via tarifas protecionistas.
>
> Dessa forma, não só o Estado assumia os setores menos lucrativos da economia, que exigiam enormes montantes de capital e longos prazos de maturação, como fazia tudo ao seu alcance para baratear os custos de mão-de-obra (baixar o custo da alimentação) e baratear os custos de capital constante. *Enfim, tratava-se de elevar a escala de valorização do capital por todos os meios disponíveis*[303].

O contexto em que o Plano de Metas surgiu também deve ser observado, uma vez que o ambiente democrático foi importante nas escolhas feitas. Nesse sentido, durante a campanha das eleições de 1956, Juscelino Kubitschek prometeu um planejamento setorial que

[303]MANTEGA, Guido. **A economia política brasileira**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1990. p. 73, grifo nosso.

elevaria o nível de vida da população, além de promover o crescimento econômico através de uma forte política industrial.

O aumento da participação da população deu-se com o aumento do número de eleitores, numa relação que não passava pelos partidos políticos, mas sim numa relação direta entre o Estado e a população, com políticas de compensação, como medidas na área trabalhista. Era necessário que a República Populista gerasse um crescente número de empregos, para que as massas pudessem ter a sua parte do desenvolvimento econômico. Este quadro levou à decisão política de se implementar um planejamento mais agressivo e elaborado dentro das políticas públicas: o Plano de Metas.

De fato, o Brasil entrou em uma nova fase do processo de substituição de importações e necessitava de uma política de articulação dos recursos existentes visando sua otimização. Nesse sentido, o aperfeiçoamento da máquina pública era fundamental.

Desde o início de seu governo, Kubitschek preocupou-se em preparar a Administração Pública para a enorme tarefa de criar e avaliar um plano econômico que seria o centro de sua administração. Para tal, foi criada, em 1956, a CEPA (Comissão de Estudos e Planejamento Administrativo) e, em 1955, foi instituído, junto ao Ministério da Educação e Cultura, o ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros), tornando-se este um importante centro de convergência de ideias sobre o desenvolvimento nacional, até ser fechado pelo golpe de março de 1964.

A Cepal apontou que a Administração Pública, como um todo, não estava preparada para a empreitada do Plano de Metas. Isso ocorria apesar das reformas iniciadas por Vargas na década de 30, que haviam privilegiado o sistema de mérito à mera indicação. Os recrutados por este sistema ainda eram minoria no quadro do funcionalismo público federal, mesmo com o novo estatuto dos servidores de 1953.

O GEIA (Grupo Executivo da Indústria Automobilística), por sua vez, apresentou uma proposta que foi adotada como a solução para o problema. Em vez de uma reforma completa da Administração Pública, seriam utilizados alguns órgãos estratégicos do Governo Federal – no qual predominava o aspecto técnico – e outros quadros da Administração Pública, visando coordenar o planejamento, além de controlar e ajudar a sua execução. A

proposta envolveu a Sumoc, o BNDE e a Carteira de Comércio do Banco do Brasil. Além dessas instituições oficiais, foram criadas outras estruturas que deveriam coordenar os esforços necessários para o cumprimento de cada meta estabelecida. Para tanto, foram instituídos, para os assuntos do setor privado, os grupos executivos, que visavam, de modo especial, garantir os incentivos necessários para o desenvolvimento dos diversos projetos, centralizando as metas administrativas e descentralizando sua execução, dando assim maior eficiência ao Plano.

A coordenação das ações do setor público ficou a cargo do BNDE, que possuía os mecanismos de financiamento dos projetos de infraestrutura – como o Fundo de Reaperalhamento Econômico –, além de deter o acesso mais fácil aos recursos de financiamento no exterior. Todas as estruturas criadas para a execução do Plano de Metas – os grupos de trabalho e os grupos executivos – eram criados por decretos e diretamente subordinados à Presidência da República, gozando de razoável autonomia funcional e financeira, mas trabalhando de modo articulado, já que suas funções eram complementares. Esta estrutura administrativa ficou conhecida como "Administração Paralela" e garantiu o sucesso do Plano de Metas, fortalecendo também a tecnoburocracia administrativa. O crescimento da economia nacional durante o Plano de Metas foi de 7%, enquanto a renda aumentou 5,2%.

Conforme abordado anteriormente, o Plano de Metas baseou-se nas diversas tentativas anteriores de planejamento da economia nacional, principalmente nos resultados da Comissão Mista Brasil-EUA. Essas iniciativas, aliadas ao relatório da Comissão Mista CEPAL-BNDE, produziram um amplo espectro da economia nacional.

Por isso, os objetivos do Plano de Metas – que abrangeu cerca de um quarto da produção nacional – dirigiram-se no sentido de superar os gargalos encontrados no Brasil e que impediriam uma maior expansão industrial – como no setor energético –, além dos fatores ligados aos produtos e serviços importados, que compunham o ponto mais delicado do Plano.

Não devemos esquecer a importância dada ao setor de indústria de base, que ativaria, por consequência, outras indústrias, além de dar apoio a outros setores, como o de máquinas.

Porém, uma meta foi acrescentada ao plano original e acabaria se tornando a meta-síntese: a construção de Brasília. A ideia de transferir a capital para o Planalto Central não era nova, mas, com o impacto da promessa de JK para a transferência da sede do Governo, essa meta foi incluída no projeto.

Sob o comando de Lucas Lopes – coordenador do Plano de Metas –, foi feito um enorme esforço político, financeiro e técnico para a construção da nova cidade. Esse seria um dos maiores esforços de integração nacional, uma vez que a nova capital interligaria diversas regiões do País com uma extensa malha rodoviária. Ao mesmo tempo, a iniciativa trouxe um enorme endividamento para o Brasil.

Durante o período do Plano de Metas, foram fortalecidas ou criadas diversas estatais como a Centrais Elétricas de Furnas, a Cia. Siderúrgica Paulista (Cosipa) e a Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais (Usiminas). Além disso, foram criadas a Cia. Brasileira de Alimentos (Cobal) e a Companhia Brasileira de Armazéns (Cibrazem).

O Plano de Metas representou um grande avanço em matéria de planejamento público, bem como do setor privado, uma vez que contribuiu para a otimização dos recursos produtivos. Porém, ele não nasceu sozinho. Foi fruto de análises anteriores de planejamento, dentre elas o relatório do Grupo Misto Cepal-BNDE, cuja importância já foi demonstrada anteriormente.

Durante a quinta reunião da CEPAL, realizada no Rio de Janeiro em 1953, formou-se o Grupo Misto CEPAL-BNDE, sob a liderança de Celso Furtado. O Grupo assumiu o papel de formular uma política de desenvolvimento para o Brasil. Os trabalhos do grupo analisaram a economia nacional desde o pós-guerra, notando, dentre outros fatores, a importância da recuperação dos preços do café no mercado internacional, além do investimento interno feito na melhoria da capacidade industrial.

O Grupo concluiu que seria necessário melhorar o nível de renda da população – ou pelo menos sua distribuição – e aumentar o nível de investimento – aqui, o capital estrangeiro exerce um importante papel, pois complementa a poupança nacional, especialmente nos setores de energia e transporte.

5.2.3.1 O pensamento da Cepal

A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) foi fundada no âmbito das Nações Unidas em 1949 e é sediada em Santiago do Chile. Seu principal foco está na discussão de ideias sobre o desenvolvimento latino-americano no pós-guerra.

Diversos pensadores econômicos brasileiros, como Celso Furtado[304], fizeram ou fazem parte dos quadros cepalinos, e, certamente, muitos outros tiveram seu pensamento influenciado por esse organismo, cujo objetivo era a reflexão sobre o desenvolvimento latino-americano e a busca por caminhos que levassem à superação do atraso da região. Um marco histórico neste sentido foi a publicação de Raul Prebisch, *Estudio Económico de America Latina*, em 1950.

Os trabalhos da Cepal influenciaram de maneira capital parte do pensamento econômico brasileiro, especialmente na década de 50, tendo repercutido nas políticas públicas nacionais, em especial no Plano de Metas (este tomou por base as conclusões da Comissão Mista Brasil-EUA e do Grupo Misto BNDE-CEPAL, publicadas no início do governo JK). Deve ser ressaltada a participação do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) neste processo, uma vez que abrigou diversos pensadores brasileiros, como Nelson Werneck Sodré, contribuindo de maneira decisiva para as políticas públicas federais.

O pensamento cepalino entrava em oposição à teoria econômica clássica, especialmente àquela sustentada por David Ricardo. Segundo essa teoria, os vários países eram incumbidos de produzir aquilo que tinham maior "propensão natural". Desta forma, tornou-se opinião geral que os países pobres eram encarregados da produção de bens primários, enquanto as economias desenvolvidas ficariam encarregadas da produção de bens industrializados. Assim, haveria uma especialização primária em que não se alavancaria a indústria.

Desse modo, os países pobres obteriam vantagens, uma vez que, à medida que a produtividade dos países industrializados aumentasse, o custo dos produtos diminuiria. Já os países atrasados teriam uma menor produtividade devido à "natural" falta de indústrias. Os

---

[304] Neste sentido, vide CANO, Wilson. Alguns temas relevantes sobre América Latina e Brasil tratados por Celso Furtado. In: SABOIA, João; CARVALHO, Fernando J. Cardim de (orgs.). **Celso Furtado e o Século XXI**. Barueri: Manole/Instituto de Economia da UFRJ, 2007. p. 309-326.

seus preços não cairiam tão facilmente e estes poderiam comprar a tecnologia dos países ricos pela venda dos produtos alimentícios.

Mas esse modelo não correspondia à realidade, dado que, na prática, ocorria exatamente o inverso: os países ricos não transferiam o excesso de produção para os países periféricos e se apropriavam, inclusive, da pouca tecnologia desenvolvida pelos pobres.

Além disso, aos países menos desenvolvidos falta dinamismo para capitalizar e difundir as melhorias na produção e nas transações comerciais. Os países de centro impunham preços cada vez mais altos e importavam produtos primários a preços muito reduzidos.

Em relação a esse quadro, a Cepal observava que ocorria baixa demanda por produtos alimentícios, uma vez que a população dos países ricos já investia o suficiente em alimentação (mesmo antes do incremento de sua renda); os países ricos substituíam os produtos primários por produtos sintéticos e aproveitavam melhor os produtos primários em função do maior desenvolvimento tecnológico, além das medidas protecionistas que limitavam o acesso aos produtos primários.

Outro ponto importante observado foi a questão da mão de obra. Os trabalhadores do centro tinham maiores salários devido à menor oferta de mão de obra, além de serem sindicalizados e mais organizados. Dessa forma, o aumento salarial aumentava o preço do produto. Na periferia, a abundância de mão de obra e a fraqueza dos poucos sindicatos geravam baixos salários aos trabalhadores e garantiam a baixa dos preços dos produtos primários.

A Cepal criou uma cartilha com as seguintes características para os países periféricos: produção essencialmente agrária voltada para o mercado externo; baixo nível de integração e expansão industrial; altas margens de desemprego; baixo nível de organização e sindicalização da força de trabalho; queda constante do poder de compra de produtos industrializados pelos bens primários; estrutura agrária fortemente monopolizada e controlada por grupos sociais privilegiados que impediam a melhor ocupação e aproveitamento da terra; problemas crescentes de balanço de pagamento; transferência para o exterior dos incrementos de produtividade.

Para superar esse atraso, foi criada uma política de industrialização, intervenção estatal e entrada de capital estrangeiro, que segue as seguintes diretrizes: política de desenvolvimento industrial (pois com a industrialização é possível aumentar a renda nacional e a produtividade, retendo-se a criação técnica); reforma agrária; melhoria na alocação dos recursos produtivos e impedimento da evasão da produtividade; produção para o mercado interno; participação do Estado na economia como agente econômico direto, promovendo a infraestrutura necessária para a expansão industrial e a canalização dos recursos nacionais para as novas atividades prioritárias; capital externo (empréstimos de governo a governo, colocação de bônus do Tesouro Nacional no mercado internacional e investimentos diretos).

A estratégia cepalina era centrada num desenvolvimento endógeno baseado no setor industrial e com vistas a dotar os países com um razoável grau de autonomia.

5.2.3.2 Do desenvolvimento brasileiro nos tempos atuais e o desafio da sua retomada

O velho debate entre "desenvolvimentistas" e "liberais" se traduzia no final da década de 1980 e início dos anos 90 entre os economistas defensores de um "choque ortodoxo" como política econômica. Isso era uma visão eminentemente monetarista da questão inflacionária, ou seja, os instrumentos a serem utilizados para a estabilização seriam basicamente o controle da quantidade de moeda em circulação – com o respectivo controle de sua emissão, eliminação do déficit público e liberação de todos os preços da economia[305].

Por outro lado, a chamada escola "heterodoxa" entendia que o processo inflacionário deveria ser combatido com o congelamento dos preços e rendimentos, desindexação da economia e conversão de salários e outras remunerações pelos seus valores reais. Nos planos observados durante a década de 1980, observamos justamente a implementação de alguns destes elementos na política econômica.

---

[305] Sobre este tema vide: LIMA, Maria Lúcia L. M. Padua. A política econômica no período 1979/2010. In: _____ (coord.). **Agenda contemporânea. Direito e economia. Trinta anos de Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2012 (Gv Law, t. I, p. 583).

Neste sentido, o Brasil teria crescido sua economia[306], mas não se desenvolvido, conforme sustentou Celso Furtado. Arturo Guillén R. assim sintetiza a posição furtadiana sobre um novo perfil para o desenvolvimento brasileiro:

> Em suma, na visão furtadiana, o desenvolvimento não poderia ser alcançado automaticamente por meio do mercado e do transplante de técnicas e de capitais provenientes dos centros, mas seria o resultado de um projeto social que permitisse a transformação estrutural do sistema produtivo, mediante a preservação da identidade cultural dos povos envolvidos. O desenvolvimento era um processo multidimensional que abrangia a economia, a sociedade, a política e a cultura. Portanto, é compreensível, quando Furtado observa como o Brasil e a Argentina se inseriam passivamente, a partir da década de 1980, na globalização neoliberal mediante a aplicação de políticas *fundamentalistas de mercado*, *que insista na urgência de mudar de rumo e de construir um novo projeto nacional de desenvolvimento*[307].

De uma forma geral, o economista brasileiro propunha ao país a retomada de um ciclo desenvolvimentista escorado em algumas centrais: 1 – retomada do mercado interno como o centro dinâmico da economia; 2 – reverter o processo de concentração de concentração da renda e eliminar a pobreza extrema; 3 – basear o financiamento do desenvolvimento na poupança interna e reduzir o peso do serviço, juros, da dívida externa e 4 – aplicação de políticas monetárias, cambiais e fiscais compatíveis com o processo de desenvolvimento[308].

De acordo com esta visão, não se trata de repetir a estratégia do desenvolvimentista dos anos 50, mas buscar uma inserção inteligente no contexto atual da globalização: "uma ação deliberada do Estado, a aplicação uma política industrial ativa e a utilização de técnicas de planejamento econômico, a fim de concentrar a ação nos investimentos básicos, prioritários em cada uma das fases do processo.[309]"

Em suma, propugna-se uma estratégia de desenvolvimento lastreada em uma lógica *dos fins* ao invés da lógica dos *meios*: a superação das estratégias de mera acumulação de capitais e crescimento econômico, para um cenário onde possa haver a acumulação e o lucro em conjunto com uma lógica do desenvolvimento nacional, necessidades sociais e regionais.

---

[306] Para uma visão mais detalhada sobre o processo de crescimento de econômico brasileiro vide: FARIA, Luiz Augusto E. Além da estabilização e aquém da estagnação: O Brasil depois do Plano Real. In: DATHEIN, Ricardo; CUNHA, André Moreira (orgs.). **Desenvolvimento Econômico brasileiro: contribuições sobre o período pós-1990**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008. p. 33.
[307] GUILLÉN R., Arturo. A necessidade de uma estratégia alternativa de desenvolvimento. In: SABOIA, João; CARVALHO, Fernando J. Cardim de (orgs.). **Celso Furtado e o século XXI**. Barueri: Manole/Instituto de Economia da UFRJ, 2007. p. 143, grifo nosso.
[308] Ibid., p. 160.
[309] Ibid., p. 161.

5.3 A Constituição da República como elemento central na questão do desenvolvimento nacional

De modo geral, as constituições apresentam noções vagas sobre o desenvolvimento, relacionando-o a todo tipo de medida estatal para melhora das condições de vida da população. Por outro lado, algumas constituições, ao invés de um caráter propositivo, possuem um aspecto descritivo – cremos ser este o caso da Constituição pátria, já que o termo "desenvolvimento" aparece ao menos 28 vezes[310].

A Constituição da República de 1988 consagra princípios fundamentais com vistas à transformação da realidade brasileira[311]. Neste sentido, a superação das desigualdades regionais envolve aspectos relacionados à própria federação, mas também passa pelo poder político e pelas políticas públicas a fim que a distribuição territorial da renda no Brasil possa ser mais equânime. Isto somente poderá ocorrer se compreendermos as desigualdades regionais como integrantes de um sistema de decisões político-administrativas, o que influenciará na elaboração de um projeto nacional de desenvolvimento[312].

A análise dos dispositivos constitucionais relacionados à formulação de uma estratégia nacional de desenvolvimento deve iniciar obrigatoriamente pelos *objetivos fundamentais da República*, insculpidos no art. 3.º da Carta Magna, em especial os incisos II e III: garantir o desenvolvimento nacional (II) e erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (III).

Celso Ribeiro Bastos destaca que "a ideia de objetivos não pode ser confundida com a de fundamentos, muito embora, algumas vezes, isso possa ocorrer. Os fundamentos são inerentes ao Estado, fazem parte de sua estrutura. Quanto aos objetivos, estes consistem em algo a ser perseguido.[313]"

Para Gilberto Bercovici o art.3º "(...) verdadeiro programa de ação e legislação, devendo todas as atividades do Estado brasileiro, inclusive as políticas públicas, medidas

---

[310] VILHENA, Oscar, DIMOULIS, Dimitri. *Constituição e desenvolvimento*. In: RODRIGUES, José Rodrigo (org.). **Fragmentos para um dicionário crítico de direito e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2011.p.54
[311] Cf. BERCOVICI, **Constituição econômica e desenvolvimento**, op. cit., p. 107.
[312] Cf. BERCOVICI, **Desigualdades,** op. cit., p. 67.
[313] Cf. BASTOS, op. cit., p. 228.

administrativas e decisões judiciais, conformarem-se, formal e materialmente, ao programa inscrito no texto constitucional[314].”

Em suma, o art. 3.º representa a necessidade de uma prestação estatal concreta[315], ainda que não imediata. É uma cláusula transformadora que, por meio de políticas públicas atingirá seus objetivos[316], qual seja o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades regionais – tudo isso com viés inclusivo (erradicação da pobreza e da marginalização).

Neste sentido, tratamos aqui que o art. 3.º deve ser interpretado à luz do que se costuma denominar “constituição econômica”, ou seja, os dispositivos que tratam de um sistema econômico, determinando a forma de organização e funcionamento da economia[317]. Para Manoel Jorge e Silva Neto “ordem econômica é o plexo normativo, de natureza constitucional, no qual são fixadas a opção por um modelo econômico e a forma como deve se operar a intervenção do Estado no domínio econômico[318]”.

Assim, tendo-se em conta as regras gerais do art. 3.º, o legislador passou a determinar uma série de mecanismos, a maioria de cunho econômico, a fim de que o desenvolvimento nacional e regional pudessem se concretizar. De plano, destacamos o art. 174, § 1.º da Constituição da República, o qual dispõe que a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, que, por sua vez, incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

O dispositivo em comento se refere à “lei”, isto é deverá haver diversas normas que disciplinem a articulação entre o desenvolvimento nacional e regional. Alguns exemplos deste tipo de norma podem ser encontrados no próprio corpo da Carta Magna, e. g, as leis complementares previstas no parágrafo único do art .23, o plano plurianual, os planos nacionais e de desenvolvimento regionais de desenvolvimento, leis de incentivo fiscais etc.

Promover o desenvolvimento econômico é uma das funções essenciais do direito econômico, pelo qual “instrumentaliza a política econômica do Estado, assim como um

---

[314] Cf. BERCOVICI, **Desigualdades**, op. cit., p. 301.
[315] Cf. BERCOVICI, **Desigualdades**, op. cit., p. 294.
[316] Cf. MORAES, **Constituição**, op. cit., p. 78.
[317] GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica.** 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 62.
[318] SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Direito constitucional econômico**. São Paulo: Ltr, 2001. p. 135.

método que permite compreender o direito como parcela da realidade social, como mediação específica e necessária das relações econômicas[319]". Instrumentalizar a política econômica é transformar o direito numa economia política da forma jurídica, isto é, estabelecer políticas transformadoras da realidade, por meios de planos nacionais e regionais de desenvolvimento, competência administrativa da União (art. 21, IX, da CR).

Por meios de planos de desenvolvimento nacional e regionais, o Estado potencializa sua atuação, racionaliza a aplicação de recursos, isto é, aplica o planejamento estatal, que ainda é matéria parca em nosso ordenamento jurídico[320] – em especial o planejamento de longo prazo e vinculativo, como política de Estado[321].

O Congresso Nacional possui um papel fundamental neste sentido, uma vez que é de sua competência deliberar sobre matérias de competência da União, dentre elas, planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento (art. 48, IV, da CR). Além disso, o Congresso deverá deliberar sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais elaborados de acordo com o plano plurianual, bem como examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais além de exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária (arts. 165, § 2.º c/c 166, § 1.º, II, da CR). Certamente, estas competências devem ser melhor exploradas, em especial pelo Senado Federal, casa de discussão de muitos assuntos financeiros ligados à federação.

Portanto, um exemplo de mecanismo que articula os elementos aqui expostos, em busca de articular o desenvolvimento nacional e o regional, é a região administrativa prevista no art. 43 no diploma constitucional.

Comentando o referido artigo, Alexandre de Moraes assim escreve:

> A presente norma prevista no art.43 caracteriza-se por ser norma instrumental para efetividade de dois dos objetivos fundamentais da República, previstos nos incisos

---

[319] BERCOVICI, Gilberto. **Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011. p. 12.

[320] Cf. GRAU, **A ordem econômica**, op. cit., p. 358.

[321] Estamos nos referindo à atuação estatal em áreas estratégicas como educação, saúde e infraestrutura, os quais necessitam de um período de longo prazo para sua maturação, devendo-se se tornar política pública de Estado, não podendo estar submetidas aos sabores das mudanças repentinas de governo ou conjuntura política. Logo, para que isso se concretize os agentes responsáveis por decisões estratégicas de tais políticas não podem ser demissíveis *ad nutum*, mas devem ter estabilidade semelhante aos diretores das agências reguladoras, bem como relativa autonomia orçamentária para que possam implementar planos de médio-longo prazo.

> II("garantir o desenvolvimento nacional") e III*("erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades regionais)* do art. 3.º, tendo como finalidade permitir o auxílio da União ao desenvolvimento de regiões menos favorecidas da Federação.
>
> Observamos que essa finalidade deve ser fielmente observada pela União, sob pena de ferimento a uma das vedações federativas previstas no inciso III do art. 19 (*"*É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: III- criar distinções entre brasileiros ou preferência entre si*"*).
>
> Portanto, o Congresso Nacional deverá pautar-se, para a composição dos organismos regionais, no interesse geral de desenvolvimento homogêneo das diversas regiões da Federação.
> Nesse sentido, pretendendo evitar abusos, o texto constitucional exige reserva específica de lei complementar para as condições para integração de regiões em desenvolvimento e a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes, demonstrando, assim, pretender a concordância da maioria absoluta dos representantes do Povo(Câmara) e dos Estados(Senado), mesmo daqueles Estados que, eventualmente não acabem sendo beneficiados com a ação articulada da União.
>
> Tal exigência – lei complementar – dificulta conluios e favorecimento a determinadas regiões ou Estados em detrimento dos demais e da própria Federação. A regionalização não poderá, em hipótese alguma, desrespeitar as autonomias políticas locais e regionais e deverá buscar sempre o desenvolvimento da própria Federação[322].

A Constituição da República aponta princípios normativos que constituem elementos programadores da ação do Estado e da sociedade. Porém, a fim de que não tenhamos elementos destituídos de eficácia social, faz-se necessário o controle da ação estatal no sentido de sua implementação, e, em último caso, a intervenção do Poder Judiciário, em especial do Supremo Tribunal, por meio dos efeitos vinculantes das suas decisões, uma vez que estamos tratando de matérias de cunho essencialmente constitucional, mormente reflexos dos objetivos fundamentais da República.

5.4 Desenvolvimento nacional, desenvolvimento regional e sustentabilidade do pacto federativo pátrio

O federalismo, como visto, é um processo de composição de múltiplos interesses, havendo muitas formas de arranjos federativos, mesmo em países que não o adotam como forma de organização de Estado. O federalismo brasileiro é uma forma única de organização estatal.

---

[322] Cf. MORAES, **Constituição**, op. cit., p. 906.

Por isso, estabelecer as relações fundamentais entre a sustentabilidade do pacto federativo e o desenvolvimento nacional, por meio da análise dos mecanismos constitucionais que visem superar as desigualdades regionais do país deve levar a tentativa de resposta da seguinte pergunta: *existe alguma relação entre o desenvolvimento nacional, o desenvolvimento regional, e uma eventual relação destes fatores com uma melhora do pacto federativo brasileiro?*

Parte desta pergunta procuramos responder ao longo deste trabalho, sem, contudo, pretender esgotar todos os fatores que possam envolver as complexas relações entre o desenvolvimento nacional e o federalismo pátrio. Alguns dos fatores-chave para uma análise propositiva desta relação destacamos a seguir: desenvolvimento nacional, desenvolvimento regional e suas consequências sobre o federalismo.

5.4.1 O desenvolvimento nacional: construção de uma estratégia articulada

Ao tratarmos de um plano nacional de desenvolvimento, estamos nos referindo basicamente a um projeto que "(...) sirva de substrato material para o desenvolvimento social, político e econômico, promovendo a superação, dentre outras questões, das desigualdades regionais. Um projeto nacional que, no nosso entender, tem seus fundamentos previstos na Constituição de 1988.[323]"

Segue o professor do Largo São Francisco a definir que

> O desenvolvimento regional, assim como o desenvolvimento em geral, não é um fim em si mesmo. O seu grande objetivo é a elevação das condições sociais de vida e a redução, a mínimos toleráveis, das diferenças nas oportunidades econômicas e sociais entre os habitantes das várias regiões brasileiras, não o mero crescimento do PIB ou da produtividade industrial.[324]

Articular o desenvolvimento nacional com o desenvolvimento nacional, ao mesmo garantindo direitos sociais – uma vez que a democracia não se resume apenas à participação política – é o grande objetivo de uma estratégia nacional de desenvolvimento.

Em outras palavras é necessário construir mecanismos adequados à adoção no Brasil de um planejamento que vise à implantação de um desenvolvimento integrado, e nesta

---

[323] Cf. BERCOVICI, **Desigualdades**, op. cit., p. 270.
[324] Ibid., p. 239.

articulação encontra-se o papel do pacto federativo, qual seja, articular a esfera macro, nacional, com o micro, regional, a fim que as duas esferas possam conviver mutuamente. Entre o desenvolvimento nacional e o federalismo não deve haver, e não há, uma relação de exclusão, mas sim de complementação.

Para tanto, neste momento, resta-nos tecer breves considerações acerca do planejamento estatal, e como este pode contribuir para o sucesso desta articulação. Eros Grau assim comenta sobre o planejamento:

> Conceituo o planejamento econômico, assim, como a forma de ação estatal, caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos, mediante a qual se procura ordenar, sob o ângulo macroeconômico, o processo econômico, para melhor funcionamento da ordem social, em condições de mercado[325].

Cardozo, Queiroz e Santos conceituam o planejamento em seu aspecto jurídico:

> Portanto, o planejamento, em seu aspecto jurídico, é institucional, na medida em que o Estado se organiza para a obtenção de objetivos econômicos; e normativo, na medida em que há a inserção sistemática de regras jurídicas para implementar o plano estabelecido.[326]

De fato, conforme analisado em tópico anterior, o planejamento e o estado federal[327] podem possuir uma relação de complementaridade ou oposição. Em se tratando do federalismo dual[328] clássico, certamente haveria uma oposição entre o planejamento adotado no plano federal e os Estados.

Porém, nosso modelo federativo é o cooperativo. Neste caso, não somente é competência da União traçar planos de desenvolvimento nacional e regional, como somente pode haver uma ação sustentável em relação aos esforços de superação das desigualdades regionais, caso haja um planejamento *capaz de articular o desenvolvimento nacional, com programas de desenvolvimento regional*.

---

[325] GRAU, Eros Roberto. **Planejamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: Ed. RT, 1978. p. 65.
[326]MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo; QUEIROZ, João Eduardo Lopes. Direito Administrativo Econômico. Planejamento. In: CARDOZO, José Eduardo Martins Cardozo; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos Santos (coords). **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Editora Atlas, 2011. p. 686.
[327] Sobre este tema anota BARACHO, **Teoria geral**, op. cit., p. 235-247.
[328] Cf. GRAU, **Planejamento**, op. cit., p. 48.

Havendo um planejamento eficaz, os investimentos federais se articularão com os investimentos regionais, provocando uma maior integração regional, a melhora das condições de vida em nível local e um possível aumento da capacidade local de gerar emprego e renda – pelo menos no médio prazo – influenciando, assim, na sustentabilidade do pacto federativo[329].

Por outro lado, os entes federados agem dentro de sua esfera de competência constitucional. Ocorre que o confronto com realidade demonstra que a rígida distribuição de competências não serve para o aperfeiçoamento do pacto federativo. Neste sentido anota Alexandre de Moraes:

> Se, teoricamente, a Constituição Republicana de 1988 adotou a clássica repartição de competências federativas, prevendo um rol taxativo de competências legislativas para a União e, dessa forma, mantendo os poderes remanescentes dos Estados-membros, *na prática não se verifica tal equilíbrio, exatamente pelas matérias descritas no artigo 22 do texto constitucional e pela interpretação política e jurídica que, tradicionalmente, se dá ao seu artigo 24.*
>
> Ao verificarmos as matérias do extenso rol de 29 incisos e um parágrafo do artigo 22 da CF/88, *é facilmente perceptível o desequilíbrio federativo no tocante à competência legislativa entre União e Estados-membros, uma vez que há a previsão de quase a totalidade das matérias legislativas de maior importância para a União (direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho, desapropriação, águas, energia, informática, telecomunicações, radiodifusão, serviço postal, comércio exterior e interestadual, diretrizes da política nacional de transportes, regime de portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial, trânsito e transporte, diretrizes e bases da educação nacional, registros públicos etc.).*
>
> Além disso, a tradicional interpretação política e jurídica que vem sendo dada ao artigo 24 do texto constitucional, no sentido de que nas diversas matérias de competência concorrente entre União e Estados, a União pode discipliná-las quase integralmente, *temos o resultado da diminuta competência legislativa dos Estados-membros; gerando a excessiva centralização nos poderes legislativos na União, o que caracteriza um grave desequilíbrio federativo*[330].

O autor prossegue sustentando que uma das alternativas a esta questão seria:

> No tocante às (l) alterações constitucionais, há a possibilidade, dentro de um grande acordo político que preserve a autonomia dos entes federativos, da edição de emenda constitucional com a migração de algumas competências definidas atualmente como privativas da União para o rol de competências remanescentes dos Estados-membros e outras para as competências concorrentes entre União e Estados-membros, para que, nesses assuntos, as peculiaridades regionais sejam

[329] Gilberto Bercovici anota: "A melhor maneira de evitar o privilégio de uma única região em detrimento das outras em um Estado Federal , como o brasileiro, é conceder o planejamento regional como um processo que deve ser negociado entre a União e os entes federados, tendo em vista também a compatibilização do planejamento regional com o planejamento nacional (art. 174, § 1.º, da Constituição)" (**Desigualdades**, op. cit., p. 269).

[330] MORAES, Alexandre de. Federação brasileira: necessidade de fortalecimento das competências dos Estados-Membros. In: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET (orgs.). **Estado Constitucional e organização do poder**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 155, grifo nosso.

> consideradas. Essa alteração constitucional não estaria a ferir a cláusula pétrea prevista no inciso I do artigo 60 do texto magno (*"Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado"*), uma vez que, essa proposta estaria plenamente de acordo com os objetivos fundamentais da República, entre eles, o de reduzir as desigualdades sociais e regionais (CF, art. 3.º, III)[331].

A conclusão demonstra que o aperfeiçoamento do pacto federativo mediante a alteração constitucional, com vistas a permitir uma adequação à realidade socioeconômica do país, não fere a cláusula pétrea prevista na Constituição, pois não se abole a forma federativa, apenas altera-se sua arquitetura institucional. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, analisando o tema, utiliza a expressão "assimetria de competências", implicando "(...) uma revisão, em profundidade da distribuição de competências e da repartição de receitas.[332]"

Entretanto, não basta simplesmente uma redistribuição de competências sem um método lógico que oriente tal reforma. Para os fins deste trabalho, *a alteração do regime de competências constitucionais deve estar atrelado, em algum grau, à capacidade de implementação de determinada política pública objeto do exercício da competência transferida. Este mecanismo seria atrelado à planos de ação elaborados em âmbito regional e/ou nacional, com orçamento previsto, mais os recursos técnico-financeiros cabíveis.*

O que se propõe exige uma ampla cooperação entre os entes federados, que demanda instituições capazes de promovê-la[333]. De fato, quando o ente federado exerce a plena competência sobre determinada matéria, via de regra aumenta sua legitimidade para a consecução de seus objetivos, pois presume-se que uma lei aprovada em um parlamento local atenda com maior eficácia à realidade desta localidade, além de contar com uma participação popular no momento de sua votação.

Deste modo, além de *um plano nacional de desenvolvimento, constituindo-se em uma estratégia de longo prazo, que articule amplos setores da sociedade rumo à uma transformação dos níveis de vida da população, bem como contenha medidas de caráter*

---

[331] Ibid., p. 156.
[332] Cf. FERREIRA FILHO, op. cit., p.185.
[333] Neste sentido, anota Gilberto Bercovici: "A descentralização das políticas públicas deve ser realizada de forma gradual, apoiada em programas de assistência técnica e financeira, com o objetivo de evitar rupturas e prejuízos para a população. Ou seja, a descentralização deve ser realizada de maneira articulada, não conflitiva, como vem ocorrendo. O desequilíbrio gerado na descentralização é solucionado com uma política planejada de cooperação e coordenação entre União e entes federados, com os objetivos do desenvolvimento e da promoção da igualação das condições sociais de vida, não com o desmonte puro e simples ou o retrocesso da recentralização de receitas na esfera federal." (**Desigualdades**, op. cit., p. 181-182).

macro (nacional) e micro (regional e local), é necessário também a criação de uma política nacional de desenvolvimento regional, bem como um órgão capaz de elaborar e acompanhar tal política.

Referida política teria o objetivo primordial de articular a estratégia nacional de desenvolvimento com planos regionais e locais de desenvolvimento[334], com vistas a: 1 – integrar as regiões país e suas cadeias produtivas, inclusive infraestrutura; 2 – criação de capacidades locais de desenvolvimento para que haja autonomia de fato dos entes federados, reduzindo gradualmente sua redução em relação à dependência de auxílio da União e; 3 – A melhoria marginal das condições de vida das regiões produzirá uma melhora global na federação, além do que contribuirá para uma melhor dinâmica do pacto federativo brasileiro.

Caberia à União as medidas macro, como integração inter-regional e transferência de recursos técnicos e financeiros adequados. Além disso, a União contribuiria com a coordenação das medidas locais e regionais, coletando dados e eventualmente atuando na resolução de conflitos interfederativos.

Ademais, com o objetivo de coordenar a implementação da referida política, faz-se necessária a criação de um órgão com capacidade técnico-financeira para tal, bem como dotado de autonomia técnico-administrativa para poder implementar as medidas que se fizerem necessárias. Tal órgão seria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional.

Gilberto Bercovici propõe a criação de um federalismo por regiões, de forma que elas se tornem entes federados.[335] O Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional seria, diante desta proposta, um órgão de coordenação e gestor do que intitulou de Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional.[336]

---

[334] O Decreto 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, com vistas à redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da eqüidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento (art. 1.º). Porém, apesar da importância da iniciativa, esta não deveria ter sido instituída por Decreto, diploma de natureza administrativa e regulamentadora, mas sim, no mínimo por lei. Além disso, o Congresso Nacional deveria participar da sua elaboração, por ser competência deliberar sobre planos regionais de desenvolvimento.
O que propomos aqui é algo mais abrangente, tendente a focalizar os pontos mais importantes de uma estratégia de desenvolvimento nacional de desenvolvimento, além de medidas locais e regionais, com vistas também ao equilíbrio da federação.
[335] Cf. BERCOVICI, **Desigualdades**, op. cit., p. 248.
[336] Ibid., p. 257.

Assim, data vênia, ousamos discordar da referida proposta apenas no que tange à elevação das regiões administrativas a ente federado. A criação de mais um ente federado implicaria uma assimilação por parte das instituições republicanas de mais um ente, que, devido à prática política brasileira, poderia acabar por servir como um elemento de barganha política desvirtuando seus objetivos iniciais.

De outro lado, os atuais organismos existentes para a superação das desigualdades regionais são insuficientes para tal fim, como aponta Bercovici para a ineficiência das agências atuais de desenvolvimento regional[337], não sendo capazes de implementar uma política de *planejamento regional*, política esta há algum tempo quase inexistente em nosso país.

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional seria na visão de Bercovici um órgão

> (...) dotado de meios financeiros e técnicos para poder implementar e concretizar suas políticas. Como os fundos públicos são, historicamente, a única forma de garantir a continuidade dos investimentos públicos em determinadas políticas, propõe-se, também a criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, a partir da unificação dos Fundos Regionais da Constituição de 1988 (FNO, FNE e FCO).[338]

Referido Conselho teria um aspecto mais técnico do que político. Não se pretende substituir em nenhuma forma o Congresso Nacional de suas competências. Daí a necessidade de autonomia técnica de seus servidores, que irão avaliar as políticas propostas e avalizar a liberação de recursos do eventual Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional. O planejamento regional deve ser encarado como um planejamento de resultados, mais do que algo propositivo. Dessa forma, seus avanços devem ser passíveis de mensuração.

Quanto aos aspectos técnicos, ressalta-se a importância de servidores e funcionários bem qualificados, preferencialmente de carreira. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional teria um conselho geral, composto de representantes dos mais amplos setores da sociedade e dos entes federados. Este deliberaria em assembleia geral as alocações de recursos de acordo com os planos regionais e locais de desenvolvimento, sempre observando a articulação com o plano nacional de desenvolvimento.

---

[337] Ibid., p. 233.
[338] Ibid., p. 257.

Vinculados ao conselho geral poderia haver câmaras temáticas, que se reportariam a este. Por outro lado, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional poderia incorporar órgãos da atual estrutura da administração federal, a fim de possuir uma capacidade técnica a altura dos seus desafios.

Também é essencial ter-se em mente que a cooperação com os entes federados é imprescindível. Um exemplo desse tipo de ação pode ser encontrado na Fundação Prefeito Faria Lima, Cepam – Centro de Estudos e Planejamento para a Administração Municipal – do Estado de São Paulo, e outros órgãos do gênero. Importante seria que o Conselho possuísse um centro de qualificação de servidores dos entes federados, a exemplo da Esaf, Escola de Administração Fazendária.

De fato, não se quer propor aqui um DASP do desenvolvimento regional, mas inspirado na sua criação, um órgão técnico capaz de implementar, de fato, uma *política de Estado de planejamento e desenvolvimento regional*.

Pretende-se, com isso, que uma política de desenvolvimento regional estimule a cooperação tanto vertical como horizontal entre os entes federados, a exemplo do que ocorre com o federalismo alemão.

Do ponto fiscal, há de se ressaltar, em breves palavras, destaca-se que numa federação a distribuição dos recursos deve atender a um equilíbrio entre encargos do ente federado, despesas e possibilidades de arrecadação:

> A noção de equilíbrio numa federação refere-se a procedimentos e medita que garantem, por um lado, uma distribuição adequada de encargos entre os governos, e, por outro, a correspondente distribuição de recursos que permita seres esses encargos adequadamente executados.
>
> A situação ideal é aquela em que as responsabilidades atribuídas a governos locais possam ser inteiramente financiadas com recursos extraídos da própria comunidade, mediante a cobrança de impostos e de taxas pela prestação de serviços. No mundo real, entretanto, essa situação é muito difícil de ser encontrada, em face das disparidades com respeito à distribuição espacial da produção e da renda. Na contramão dos estudos que demonstram a necessidade de descentralização dos encargos, há razões históricas e técnico-teóricas para que a arrecadação tributária não seja igualmente descentralizada[339].

[339] ÛCHOA FILHO, Sérgio Papini de Mendonça. *Transferências de Recursos e Participação na Arrecadação Tributária*. In: *Federalismo Fiscal: Questões Contemporâneas*. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando

Assim, reconhece-se que uma das principais manifestações do federalismo assimétrico ocorre justamente no seu aspecto financeiro. A fim de tentar corrigir tais distorções, utilizam-se mecanismos de *equalização fiscal*[340]: "uma forma para se contornar as assimetrias financeiras é por meio dos fundos de equalização e repartição: nesse caso, a distribuição e captação das receitas são variáveis, de acordo com a capacidade fiscal do ente subnacional, de forma inversamente proporcional.[341]"

Quanto ao papel da equalização fiscal como instrumento de articulação e cooperação interfederativa dentro de órgãos nacionais, assim anota Sérgio Papini de Mendonça Uchôa Filho:

> Resta claro que a federação carece de uma instituição ou mecanismo técnico para negociar as condições do equilíbrio vertical e de um instrumento de ajuste ágil e eficiente – que não dependa de emenda constitucional – necessário ao funcionamento da instituição de negociação vertical proposta. É imperioso avançar no sentido da avaliação mais objetiva dos montantes necessários para o financiamento dos encargos para cada nível de governo, sem desanimar diante dos percalços que surgirão.
>
> Na Alemanha, um conselho intergovernamental realiza, em intervalos periódicos (em geral cinco anos), uma avaliação das mudanças relevantes ocorridas na atribuição de encargos, resultando dessa análise uma eventual alteração nos coeficientes de partilha do IVA federal. Naquele país, o IVA federal uniforme é a base quase exclusiva do compartilhamento de impostos, funcionando como instrumento de "ajuste fino" da distribuição vertical[342].

Em suma, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, a ser delineada no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional, é uma oportunidade de se discutir a *equalização fiscal* da federação pátria.

A flexibilização das competências constitucionais, em especial as concorrentes – atrelada a políticas de desenvolvimento local e regional, com transferência de encargos – deve vir acompanhada de uma adequação de recursos, que só pode ser estipulada por mecanismos fiscais flexíveis, que permitam: 1 – Uma parte dos recursos que viriam do Fundo Nacional de

---

Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (orgs.) **Federalismo fiscal: questões contemporâneas**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. p. 222.

[340] RUBINSTEIN, Flávio. *Promoção da Equalização Fiscal no Federalismo Brasileiro: O Papel dos Fundos de Participação*. In: *Federalismo Fiscal: Questões Contemporâneas,* op. cit., p. 245.

[341] CARVALHO, André Castro. *Mecanismos Para a Otimização do Federalismo Fiscal Brasileiro*. In: *Federalismo Fiscal: Questões Contemporâneas*. Ibid., p. 178.

[342] Uchôa Filho, *Transferências*. In: *Federalismo Fiscal: Questões Contemporâneas*, Ibid., p. 227.

Desenvolvimento Regional, e de outros fundos, teria uma parte fixa, determinada por fórmula aritmética, 2 – Uma parte variável, que fosse atribuída aos entes federados de acordo com índices como o IDH (e não simplesmente população, como ocorre com o FPM atualmente), bem como proporcionalmente à quantidade de encargos transferidos ao respectivo ente federado e; 3 – Uma parte dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional seria destinada a incremento das capacidades locais, visando à melhoria da infraestrutura e geração local de renda.

Um poderoso instrumento de coordenação das políticas de desenvolvimento local é a proposta de criação de um plano integrado de concessão de incentivos fiscais por meio da "elaboração de um plano racional de concessão de incentivos fiscais, com objetivos e prazos determinados, não a mera e constante prorrogação do confuso sistema existente até recentemente no país.[343]"

Arrematando seu trabalho, Sérgio Papini de Mendonça Uchôa Filho conclui: "Podemos dizer que almejamos um federalismo mais técnico e menos político, menos sujeito a trocas de favores e sem bandeiras de partido hasteadas.[344]"

Por fim, cabe citar que, paralela ao Plano Nacional de Desenvolvimento Regional proposto, é necessária uma postura proativa do Estado no sentido de conduzir políticas no sentido de corrigir distorções existentes na economia nacional, reduzindo suas possibilidades de desenvolvimento.

O exemplo de países que recentemente saíram de situações de extrema pobreza para alcançar patamares invejáveis de desenvolvimento econômico[345] revela a necessidade de políticas sociais transformadoras aliadas ao fomento de longo prazo do setor produtivo nacional.

---

[343] Cf. BERCOVICI, **Dessigualdades**, op. cit., p. 132.
[344] Uchôa Filho, *Transferências*. In: *Federalismo Fiscal: Questões Contemporâneas*. op. cit., p. 242.
[345] KOTLER, Philip. **O *marketing* das nações: uma abordagem estratégica para construir as riquezas nacionais**. São Paulo: Siciliano, 1997; ALMEIDA, Júlio Gomes de; BELLUZO Luiz Gonzaga. **Depois da queda – A economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, LACERDA, Antônio Corrêa de. Plano Real: entre a estabilização duradoura e a vulnerabilidade externa. In: KON, Anita (org.). **Planejamento do Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 2000 LACERDA, Antônio Corrêa de. **O impacto da globalização na economia brasileira.** São Paulo: Contexto, 1997.

Citamos como exemplo as ideias de Rodrigo C. da Rocha Loures, presidente da Federação das Indústrias do Estado do Paraná para o futuro do Brasil: 1 – O País deve crescer com estabilidade acima de 5% ao ano, 2 – Assegurar taxas de juro real básicas da ordem de 3.0% ao ano, 3 – Inovar na governança da política econômica; 4 – Redefinir uma educação voltada para o empreendedorismo, criatividade e desenvolvimento dos talentos, dedicando ênfase especial à capacitação técnico-profissional como essencial à economia do conhecimento e; 5 – Implementar uma profunda reforma política para consolidar a democracia brasileira[346].

Quanto à chamada reforma política, esta mostra-se como de extrema importância. A par da consolidação da democracia no que tange ao seu prisma social[347], é necessária uma organização mais transparente do sistema político brasileiro, a fim de que seja menos custoso e mais representativo dos anseios da sociedade. Destacamos a inadequação do Senado Federal como casa representativa dos temas federativos, o que acaba inserindo-se no âmbito da reforma política.

O mesmo se diga do atual sistema tributário brasileiro. Tema central do debate federativo e de uma estratégia nacional de desenvolvimento, deve ser alvo de profundos estudos e de um amplo esforço para sua reorganização, assim como foi realizado nas reformas de 65-66, apenas que agora em um contexto de democracia.

5.4.2 Federalismo e a solução de conflitos federativos

Em complemento ao que já foi exposto neste trabalho, destacamos a necessidade de novos mecanismos de solução intrafederativos. É de se ressaltar o papel do Supremo Tribunal Federal na resolução de causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta (art. 102, I, *f*, da CRFB).

---

[346] LOURES, Rodrigo C. da Rocha. **Ideias inspiradoras da minha gestão: 2004-2011**. Curitiba: FIEP, 2011. p. 21-22.

[347] SANTOS, Helio. **A busca de um caminho para o Brasil. A trilha do século vicioso**. São Paulo: Editora Senac, 2001.

Esta competência visa sobretudo ao equilíbrio entre os entes federativos[348], embora exclua os municípios da apreciação da corte suprema no que tange aos conflitos federativos em um primeiro plano. Quanto à definição de conflito federativo, destacamos a colocação feita por Fernando Dias Menezes de Almeida:

> Ressalto que aqui me refiro a "conflitos" no sentido de disputa jurídica a ser solucionada jurisdicionalmente. Esses conflitos podem ser, eventualmente, qualificados também como "conflito de interesses", no sentido de as partes envolvidas possuírem, enquanto sujeitos de direito, interesses subjetivos em questão[349].

Neste sentido, já decidiu o Supremo Tribunal:

> A aplicabilidade da norma inscrita no art.102, I, *f*, da Constituição estende-se aos litígios cuja potencialidade ofensiva revela-se apta a vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege, em nosso ordenamento jurídico, o pacto da Federação. Doutrina. Precedentes.[350]

Ressaltamos que, apesar do relevantíssimo papel do STF na solução de conflitos entre membros da federação, esta deve contar com outros mecanismos de resolução de conflitos, *que estimulem a cooperação e a negociação*. Neste sentido, a Advocacia Geral da União criou a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF, órgão da Consultoria-Geral da União, por meio do Ato Regimental 05, de 27 de setembro de 2007, cujo objetivo principal é evitar litígios entre órgãos e entidades da Administração Federal, bem como as controvérsias de natureza jurídica entre a Administração Pública Federal e a Administração Pública dos Estados ou do Distrito Federal.

Iniciativas como esta devem ser estimuladas e podem fazer parte do âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, havendo, porém, a necessidade de se incluir os municípios nos fóruns de solução de avenças federativas.

5.4.3 O desenvolvimento regional e a desconcentração espacial na federação

A formulação de políticas públicas que coordenem o desenvolvimento local e regional é fundamental para que a federação ganhe mais dinâmica, à medida que as regiões se integram o mercado interno se fortalece e as diferenças entre as regiões são diminuídas.

---

[348] Cf. MORAES, **Constituição**, op. cit., p. 1.376.
[349] Cf. ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de Almeida, op. cit., p. 221.
[350] STF, ACO 1.048-QO, rel. Min. Celso de Mello, j. 30-8007, Plenário, *DJ* 31.10.2007.

O Brasil experimentou diversas tentativas de políticas de desenvolvimento regional, que visavam basicamente à desconcentração industrial e a concessão de incentivos fiscais[351]. A desconcentração espacial é um fator de suma importância para a compreensão da dinâmica do desenvolvimento local, cujos fatores causadores são múltiplos, desde a desaceleração econômica das décadas de 70 e 80, adoção de políticas setoriais ou vantagens locacionais e possibilidades de exploração de recursos naturais, até então não incorporados ao processo produtivos, advindos da construção de infraestrutura por parte do Estado[352].

Para tanto, é necessário compreender que o desenvolvimento local é um processo integrado, fruto das sinergias locais:

> Para Hamel (1991), por sua vez, o local constitui ao mesmo tempo um espaço de cooperação e conflito. O desenvolvimento local estar-se-ia tornando um valor estratégico tanto para as empresas que precisam se ajustar a um contexto de competição internacional, quanto para a classe política, que deve lidar com as políticas sociais do Estado. Mas se há consenso no que diz respeito à importância do desenvolvimento local, seu caráter aparentemente mobilizador esconderia ambigüidades, em função das representações divergentes do que seja o desenvolvimento local para os diferentes atores sociais em jogo.
>
> A noção de desenvolvimento local fixou-se no início dos anos 80 como objetivo e representação útil para diferentes atores. A aposta no dinamismo local foi uma das saídas escolhidas para redirecionar as tendências negativas das tentativas de desenvolvimento "de cima para baixo". O desenvolvimento local liga-se assim, intimamente, a uma abordagem pragmática, traduzida na realização de projetos concretos, que levem em conta as especificidades do território e o enraizamento dos atores – as chamadas "sinergias locais". Segundo o autor, o desenvolvimento local não seria mero resultado de mudanças resultantes da crise do fordismo e do lugar das economias locais, mas seria também acompanhado de uma mudança de "mentalidade" caracterizada por um certo gosto pelo empreendimento, por uma maior confiança no pragmatismo e nas vantagens do consenso, de novas formas de solidariedade que não são necessariamente mediadas pelo Estado, ainda que este último não esteja necessariamente excluído[353].

Portanto, o planejamento regional deve abordar novas temáticas, além de permitir, de alguma forma, participação popular, a fim de atender as demandas por descentralização:

> Outra tônica importante da concepção moderna de planejamento regional é o tratamento das variáveis ambientais, tecnológicas, sociais e institucionais, ao lado da tradicional abordagem econômica.

---

[351] Para um histórico destas políticas de desenvolvimento regional vide BERCOVICI, op. cit., p. 192-205.
[352] NETO, Leonardo Guimarães. Desigualdades regionais e federalismo**.** In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.). São Paulo: Fundap/Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995. p. 35.
[353]ACSERAD, Henri. Território e Poder – a política das escalas. In: Fischer, Tânia (org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**, Salvador: Casa da Qualidade, 2002. p.40

> Portanto, de acordo com novas concepções, o planejamento regional deve ser estruturado em bases mais indicativas que imperativas, ser mais negociado que imposto, mais descentralizado que centralizado. Os arranjos político-institucionais que o viabilizam devem ser flexíveis ao invés de rígidos, inclusive porque nos redesenhos macrorregionais, e mesmo sub-rogacionais, certamente se farão com crescente rapidez, no atual processo de globalização da economia[354].

Portanto, o desenvolvimento regional não deve ser encarado como uma miniatura do que ocorre na esfera federal, mas como uma etapa da busca por uma *relação de equilíbrio entre a autonomia dos pactuantes e a interdependência entre eles*[355], e de alta relevância para a sustentabilidade do pacto federativo.

---

[354] ARAÚJO, Tania Bacelar de Araújo. **Planejamento regional e relações intergovernamentais**. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares; BARROS, Pedro Luiz (orgs.). **A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 485.

[355] ABRUCIO, Fernando Luiz. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, Sonya (org.). Democracia**, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 93.

CONCLUSÃO

Embora a promoção do desenvolvimento nacional seja um objetivo fundamental da República, o fato de o Brasil adotar a forma federativa implica que as políticas a serem implementadas a fim de promover uma estratégia de desenvolvimento nacional e regional devem observar os limites impostos pela Constituição da República. Ao invés disso, é melhor uma tentativa de adequação dos mecanismos federativos, como distribuição de competências. Ou seja, a Constituição é um elemento central para a construção de políticas de desenvolvimento nacional e regional.

Todavia, uma redistribuição de competências sem um método lógico que oriente tal reforma deve implicar em uma capacidade de implementação de políticas públicas objeto do exercício da competência transferida aos entes federados.

Deste modo, além de um plano nacional de desenvolvimento, e da criação de uma política nacional de desenvolvimento regional, é necessária a criação de um órgão capaz de elaborar e acompanhar a política de desenvolvimento regional. Um plano nacional de desenvolvimento é uma estratégia de longo prazo, que articula amplos setores da sociedade rumo a uma transformação dos níveis de vida da população e contenha medidas de caráter macro (nacional) e micro (regional e local).

A articulação entre a estratégia nacional de desenvolvimento com planos regionais e locais de desenvolvimento deve visar: 1 – integração das regiões do país e suas cadeias produtivas, inclusive infraestrutura; 2 – criação de capacidades locais de desenvolvimento para que haja autonomia de fato dos entes federados, reduzindo gradualmente sua redução em relação à dependência de auxílio da União e; 3 – A melhoria marginal das condições de vida das regiões produzirá uma melhora global na federação, além do que contribuirá para uma melhor dinâmica do pacto federativo brasileiro.

Caberia à União as medidas macro, como integração inter-regional e transferência de recursos técnicos e financeiros adequados. Além disso, a União contribuiria com a coordenação das medidas locais e regionais, coletando dados e eventualmente atuando na resolução de conflitos interfederativos.

Para tanto, é necessário uma ampla cooperação entre os entes federados. Cooperação essa que demanda instituições capazes de promovê-la. De fato, quando o ente federado exerce a plena competência sobre determinada, em regra, aumenta sua legitimidade para a consecução de seus objetivos, uma vez que se presume que uma lei aprovada em um parlamento local atenda com maior eficácia a realidade desta localidade.

Em outras palavras, é necessário construir mecanismos adequados à adoção, no Brasil, de um planejamento que vise à implantação de um desenvolvimento integrado, e, nesta articulação, encontra-se o papel do pacto federativo, qual seja, articular a esfera macro, nacional, com o micro, regional, a fim que as duas esferas possam conviver mutuamente. Entre o desenvolvimento nacional e o federalismo não deve haver, e não há, uma relação de exclusão, mas sim de complementação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. Luiz; COSTA, F. Mendes Valeriano. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung Pesquisas, 1998.

_____; _____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**. Edição Comemorativa 1967-2007, p. 67-86. 2007.

_____; _____. **Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

_____; _____. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, Sonya (org.). Democracia**, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ACSERAD, Henri. Território e poder – a política das escalas. In: Fischer, Tânia (org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Conflitos Federativos: atuação do Supremo Tribunal Federal no regime da Constituição de 1988. In: MORAES, Alexandre (coord.). **Os 20 anos da Constituição da República da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. Crítica ao tratamento constitucional do município**.** In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. **Direito Constitucional**. São Paulo: Ed. RT, 2011 (Doutrinas Essenciais, v. 3).

ALMEIDA, Júlio Gomes de; BELLUZO Luiz Gonzaga. **Depois da queda – A economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

ARAÚJO, Tania Bacelar de Araújo. **Planejamento regional e relações intergovernamentais**. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares; BARROS, Pedro Luiz (orgs.). **A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

AWAZU, Luis Alberto de Fischer. Algumas considerações acerca da teoria da separação dos poderes e políticas públicas: competências para formulação e execução. **Revista Brasileira de Direito Administrativo e Regulatório**, n. 3, São Paulo, MP Editora, 2011.

_____. **Algumas Considerações Acerca da Participação do Município na Efetivação do Direito à Educação e Possiblidades de Cooperação**. Revista de direito educacional. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, v. 03, 2011

BADIA, Juan Ferrando. **El Estado unitário, el federal y el regional**. Madrid: Tecnos, 1973.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A Federação a Revisão Constitucional. As Novas Técnicas dos Equilíbrios Constitucionais e As Relações Financeiras. A cláusula Federativa e a Proteção da Forma de Estado na Constituição de 1988. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política,** ano 14, n. 14, São Paulo, Ed. RT, jan.-mar. 1996.

_____. Novos rumos do federalismo. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (orgs.). **Direito constitucional**. São Paulo: Ed. RT, 2011 (Doutrinas Essenciais, v. 3).

_____. **Teoria geral do federalismo.** Belo Horizonte: Fumarc/UCMG, 1982.

BARBI, Celso Agrícola. Evolução do controle da constitucionalidade das leis. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (orgs.). **Direito constitucional**. São Paulo: Ed. RT, 2011 (Doutrinas Essenciais, v. 5).

BARRAL, Welber. Desenvolvimento e sistema jurídico: a busca de um modelo teórico. In: BARRAL, Welber; PIMENTEL, Luiz Otávio (orgs.). **Teoria jurídica e desenvolvimento**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

BARROS, Sérgio Resende de. **Contribuição dialética para o constitucionalismo.** Campinas: Millennium, 2008.

BARROS, Vinicius Soares de Campos. O Estado. In: ALMEIDA FILHO, Agassiz; NOVELINO, Marcelo (orgs.). **Leituras complementares de direito constitucional.** Rio de Janeiro: Jus Podium, 2009.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2000.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: **uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição.** São Paulo: Max Limonad, 2003.

_____. **Dilemas do Estado federal brasileiro.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.
_____. **Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

BOHRER, Pancotto Carolina. Rule of Law no Banco Mundial e promoção no desenvolvimento. In: DIMOULIS, Dimitri; VILHENA, Oscar (orgs.). **Estado de Direito e o desafio do desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2011.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil.** Brasília: OAB Editora, 2008.

BOWIE, Robert R.; FRIEDRICH, Carl. J. **Estúdios sobre Federalismo**. Buenos Aires: Bibliográfica Argentina, 1958.

BRANCO, Elcir Castello. Cooperação. In: FRANÇA, Rubens Limongi (org.). **Enciclopédia Saraiva do Direito**. Saraiva: São Paulo, 1977. v. 20.

BRUM, Arjemiro J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 13. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

BUENO, José Antonio Pimenta. **Direito publico brazileiro e analyse da Constituição do Império.** Rio de Janeiro: Typographia Imp. e Const. De J. Villeneuve e C, 1857.

CALDEIRA, Jorge. **A nação mercantilista**. São Paulo: Editora 34, 1999.

CALMON, Pedro. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1938.

CANO, Wilson. Alguns temas relevantes sobre América Latina e Brasil tratados por Celso Furtado. In: SABOIA, João; CARVALHO, Fernando J. Cardim de (orgs.). **Celso Furtado e o Século XXI**. Barueri: Manole/Instituto de Economia da UFRJ, 2007.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem: a elite política imperial**. **Teatro de sombras: a política imperial**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CONTI, José Maurício. **Considerações sobre o federalismo fiscal brasileiro em uma perspectiva comparada**. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (orgs.) **Federalismo fiscal: questões contemporâneas**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

COOLEY, Thomas M. **Princípios gerais de direito constitucional nos Estados Unidos da América.** Trad. Ricardo Rodrigues Gama. Campinas: Russell, 2002.

COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro.**Rio de Janeiro: Forense, 2010.

CUNHA, Rosani da E.. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. **Revista do Serviço Público**, n. 3, ano 55, Brasília, jul.-set. 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DUQUE, Lyra Bruna. **O direito contratual e a intervenção do Estado**. São Paulo: Ed. RT, 2007.

DUQUE, Marcelo Schenk. O Federalismo Alemão e a Reforma de 2006. In: Cezar Saldanha Souza Junior e Marta Avila (coords). **Direito do Estado – Estudos sobre federalismo**. Porto Alegre: Dora Luzzatto, 2007.

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

FALCÃO, Alcino Pinto. **Aspectos da cooperação horizontal no federalismo.** In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. **Direito Constitucional**. São Paulo: Ed. RT, 2011 (Doutrinas Essenciais, v. 3).

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FARIA, Luiz Augusto E. Além da estabilização e aquém da estagnação: O Brasil depois do Plano Real. In: DATHEIN, Ricardo; CUNHA, André Moreira (orgs.). **Desenvolvimento Econômico brasileiro: contribuições sobre o período pós-1990**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 12. ed. São Paulo: Edusp, 2007.

FEELEY, Malcom. **Federalism: political identity and tragic compromise**. Michigan: University of Michigan, 2008.

FERNÁNDEZ, Fernandéz. **History of Mexico: a jorney from prehistoric times to the present days.** Trad. David Castledine. México: Monclem Ediciones, 2010.

FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional.** Trad. Carlo Coccioli, Márcio Lauria Filho. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FERREIRA, Ivan Fecury Sydrião. **A economia política do endividamento público em uma federação: um estudo comparativo entre o Brasil e os Estados Unidos.** Brasília: ESAF, 1998. 80 p. Monografia vencedora em 1.º lugar no III Prêmio de Monografia – Tesouro Nacional, Dívida Pública: dívida pública externa. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/iiipremio/divida/1lugar_divida_III_PTN/ResumoPTN1afdp.htm.> Acesso em: 04 mar. 2012.

FERREIRA, Waldemar Martins. **História do direito constitucional**. São Paulo: Max Limonad, 1954.

FERREIRA, Pinto. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1974. v. 1.

_____. **Manual de direito constitucional.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

_____. **Princípios gerais do direito constitucional moderno**. 2. ed. Rio de Janeiro: José Konfino, 1954. t. II.

FERREIRA, Waldemar Martins. **História do direito constitucional brasileiro.** São Paulo: Max Limonad, 1954.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do direito constitucional contemporâneo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. **Curso de direito constitucional**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. **Princípios fundamentais do direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Direito Público: estudos**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

FRANCO, Mello de Arinos Afonso. **Algumas instituições políticas no Brasil e nos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Forense, 1975.

FURTADO, Celso. **Pequena Introdução ao Desenvolvimento: enfoque interdisciplinar.** São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1980.

GASPARIAN, Fernando. **Capital estrangeiro e desenvolvimento da América Latina**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1973.

GOLDBERG, Daniel K. Entendendo o federalismo fiscal: uma moldura teórica multidisciplinar. In: CONTI, José Maurício (org.). **Federalismo Fiscal**. Barueri, Manole, 2004.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica.** 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. **Planejamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: Ed. RT, 1978.

GREMAUD, Amaury Patrick. **Economia brasileira contemporânea**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GUILLÉN R., Arturo. A necessidade de uma estratégia alternativa de desenvolvimento. In: SABOIA, João; CARVALHO, Fernando J. Cardim de (orgs.). **Celso Furtado e o século XXI**. Barueri: Manole/Instituto de Economia da UFRJ, 2007.

HAMILTON, Alexander. **O federalista**. Trad. Leonidas Gontijo de Carvalho. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

HAURIOU, André. **Derecho constitucional e instituciones políticas.** Trad. espanhola. Barcelona: Ariel, 1980.

HEIMANN, Eduardo. **História das doutrinas econômicas**. Zahar Editores: Rio de Janeiro, Waltensir Dutra (trad.) 1976.

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Trad. Luis Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Fabris Editor, 1998.

HIERNAUX-NICOLAS, Daniel. Globalização e exclusão no México: um enfoque sóciogeográfico. In: SILVEIRA, Maria Laura (org.). **Continente em chamas: globalização e território na América Latina.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

HOBSBAWN, Erick J. **A era do capital, 1848-1875**. 8. ed. Trad. Luciano Costa Neto. São Paulo, 2001.

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

HORTA, Raul Machado. **Posição do Município no Direito Constitucional Federal**. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. **Direito Constitucional**. São Paulo: Ed. RT, 2011 (Doutrinas Essenciais, v. 3).

_____. Tendências do federalismo brasileiro. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. **Direito Constitucional**. São Paulo: Ed. RT, 2011 (Doutrinas Essenciais, v. 3).

HOBSBAWN, Erick J. **A era do capital, 1848-1875**. Trad. Luciano Costa Neto. 8. ed. São Paulo: [s.e.], 2001.

JARDIM, Torquato Lorena. **Aspectos do federalismo norte-americano.** Revista de Informação Legislativa, ano 21, n. 82, abr.-jun. 1984.

KING, Preston. **Federalism and federation**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1982.

KOTLER, Philip. **O *marketing* das nações: uma abordagem estratégica para construir as riquezas nacionais**. São Paulo: Siciliano, 1997.

LACERDA, Antônio Corrêa de. **O impacto da globalização na economia brasileira.** São Paulo: Contexto, 1997.

_____. Plano Real: entre a estabilização duradoura e a vulnerabilidade externa. In: KON, Anita (org.). **Planejamento do Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 2000.

LAUBÉ, Vitor Rolf. **O Distrito Federal na Federação Brasileira**. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. **Direito Constitucional**. São Paulo: Ed. RT, 2011 (Doutrinas Essenciais, v. 3).

LEAL, Aurelino. **Historia constitucional do Brazil**. Brasília: Ministério da Justiça, 1994.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no brasil**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

LIMA, Maria Lúcia L. M. Padua. A política econômica no período 1979/2010. In: _____ (coord.). **Agenda contemporânea. Direito e economia. Trinta anos de Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2012 (Gv Law, t. I).

LOBO, Rogério Leite. **Federalismo fiscal brasileiro: discriminação das rendas tributárias e centralidade normativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

LOURES, Rodrigo C. da Rocha. **Ideias inspiradoras da minha gestão: 2004-2011**. Curitiba: FIEP, 2011.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MANTEGA, Guido. **A economia política brasileira**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1990.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo; QUEIROZ, João Eduardo Lopes. Direito Administrativo Econômico. Planejamento. In: CARDOZO, José Eduardo Martins Cardozo; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos Santos (coords). **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

MAURANO, Adriana. **O poder legislativo municipal**. Curitiba: Letra da Lei, 2008.

MAZA, Fábio. **O idealismo prático de Roberto Simonsen**. São Paulo: Instituto Roberto Simonsen, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, José Luiz de Anhaia. **O Estado Federal e suas novas perspectivas**. São Paulo: Max Limonad, 1960.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Natureza jurídica do Estado Federal**. São Paulo: Ed. RT, 1937.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MERINO, Mauricio. Nuevo federalismo, nuevos conflitos. In: SOLEDAD, Loaeza; PRUD'HOMME, François-Jean (coords.). **Instituciones y procesos políticos. Los grandes problemas de México.** México: El Colegio de Mexico, 2010. v. 14.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

_____. **Direito constitucional**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

_____. Federação brasileira: necessidade de fortalecimento das competências dos Estados-Membros. In: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET (orgs.). **Estado Constitucional e organização do poder**. São Paulo: Saraiva, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competências concorrentes. Separata de: **Revista de Informação Legislativa**, ano 25, n. 100, out.-dez. 1988.

MOUSKELI, M. **Teoria Jurídica del Estado Federal.** Cidade do México: Editora Nacional, 1981.

NABUCO, Joaquim. **Discursos Parlamentares, 1879-1899**. São Paulo: Instituto Progresso Editorial. 1963.

NETO, Leonardo Guimarães. **Desigualdades regionais e federalismo.** In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.), Desigualdades Regionais e Desenvolvimento. São Paulo: Fundap/Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.

NUSDEO, Fábio. **Curso de economia: introdução ao direito econômico**. 3. ed. São Paulo: Ed. RT, 2001.

OATES, Wallace E. **Federalismo Fiscal**. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 2. ed. São Paulo: Ed. RT, 2006.

PFEIFER, Roberto Augusto Castellanos. Desenvolvimento. In: RODRIGUES, José Rodrigo (org.). **Fragmentos para um dicionário crítico de direito e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2011.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. Comentários à Constituição de 1946. 2. ed. São Paulo: Max Liminad, 1953.

PRADO, Sérgio Roberto Rios do. **Partilha de recursos na federação brasileira**. São Paulo/Brasília: Fapesp/Fundap/Ipea, 2003.

RAMOS, Elival da Silva; ALMEIDA, Fernanda dias Menezes. Auto-organização dos Estados Membros. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. **Direito Constitucional**. São Paulo: Ed. RT, 2011 (Doutrinas Essenciais, v. 3).

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

RODRIGUES, José Rodrigo. *Segurança Jurídica e Desenvolvimento*. In: RODRIGUES, José Rodrigo (org.). **Fragmentos para um dicionário crítico de direito e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2011.

RUSSOMANO, Rosah. **Lições de direito constitucional**, Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1968.

SALAMA, Bruno Meyerhof. Sete enigmas do desenvolvimento em Douglas North. In: DIMOULIS, Dimitri; VILHENA, Oscar (orgs.). **Estado de Direito e o desafio do desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2011.p. 51.

SALOMÃO FILHO, Calixto. Regulação e desenvolvimento. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (org.). **Regulação e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2002.

SANTOS, Helio. **A busca de um caminho para o Brasil. A trilha do século vicioso**. São Paulo: Editora Senac, 2001.

SARAIVA, Lopo Paulo. **Federalismo regional**. São Paulo: Saraiva, 1982.

SARMENTO, Daniel. A assembléia Constituinte de 1988 e a experiência constitucional brasileira sob a Carta de 88. In: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (orgs.). **Estado constitucional e organização do poder**. São Paulo: Saraiva, 2010.

SCHULTZE, Rainer-Olaf. Tendências da evolução do federalismo alemão. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

SEIJAS VILLADANGOS, Esther. **Configuración asimétrica del sistema de comunidades autónomas**. Léon: Universidad de Léon/Secretariado de Publicaciones y Medios Audiovisuales, 2003. v. 1 e 2.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Direito constitucional econômico**. São Paulo: Ltr, 2001.

SILVEIRA, Alessandra. **Cooperação e compromisso constitucional nos Estados Compostos**. Coimbra: Almedina, 2007.

SILVEIRA, Rosa Maria Godoy. **Republicanismo e Federalismo: um Estudo da Implantação da República Brasileira (1889-1902).** Brasília: Senado Federal, 1978.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de direito internacional público**. São Paulo: Atlas, 2002. v. 1.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha; AVILA, Marta Marques (coords.). **Direito do Estado – Estudos sobre Federalismo**. Porto Alegre: Dora Luzzatto, 2007.

TARLTON, Charles D. Symmetry and Asymmetiy as Elements of Federalism: a Theoretical Speculation. **The Journal of Politics**, v. 27, n. 1, feb. 1965.

TAVARES, André Ramos. Aporias acerca do "condomínio legislativo" no Brasil: uma análise a partir do STF. In: **Leituras complementares de direito constitucional: Teoria do Estado.** Salvador: JusPodivm, 2011.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América.** Trad. Leonidas Gontijo de Carvalho. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

TORRES, João Camillo de Oliveira. **A formação do federalismo no Brasil.** São Paulo Companhia Editora Nacional, 1961.

TRINDADE, Antônio Cançado. **Direitos humanos e meio ambiente. Paralelo dos sistemas de proteção internacional**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editores, 1993.

TRUBEK, David; SANTOS, Alvaro. **The New Law and Economic Development: A critical appraisal**. New York: Cambridge University Press, 2006.

ÛCHOA FILHO, Sérgio Papini de Mendonça. **Transferências de Recursos e Participação na Arrecadação Tributária. In: Federalismo Fiscal: Questões Contemporâneas**. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (orgs.) Federalismo fiscal: questões contemporâneas. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. **Controle de constitucionalidade na Constituição**. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto. **Direito Constitucional**. São Paulo: Ed. RT, 2011 (Doutrinas Essenciais, v. 3).

VILHENA, Oscar, DIMOULIS, Dimitri. *Constituição e desenvolvimento*. In: RODRIGUES, José Rodrigo (org.). **Fragmentos para um dicionário crítico de direito e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2011.

VIANNA, Oliveira. **Evolução do povo brasileiro.** São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1938.

VIEIRA, Vilhena Oscar. **Supremo Tribunal Federal: jurisprudência política**. São Paulo: Malheiros, 1994.

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