

IRINEIA MARIA BRAZ PEREIRA SENISE

FORMAÇÃO DE ESTADOS FEDERADOS.

Dissertação apresentada como requisito parcial necessário à obtenção do título de Mestre em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - Largo de São Francisco.

Orientador: Professor Associado
SÉRGIO RESENDE DE BARROS

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

SÃO PAULO

2011

IRINEIA MARIA BRAZ PEREIRA SENISE

FORMAÇÃO DE ESTADOS FEDERADOS.

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - Largo de São Francisco -, como requisito parcial necessário à obtenção do título de Mestre em Direito do Estado, sob a orientação do Professor Associado Doutor Sérgio Resende de Barros.

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

SÃO PAULO

2011

Banca Examinadora

Prof. Dr. Sérgio Resende de Barros (orientador)

Prof. Dr.

Prof. Dr.

Dedico este trabalho

*Ao Senhor Deus – meu Pai, meu Mestre e meu Amigo - e à
Sua divina Mãe - portos seguros em minha existência.*

*Aos meus pais, Dr. Irineu Senise, presente, sempre e para
sempre, em toda e por toda a minha vida, e Dona Maria de
Lourdes Braz Pereira Senise – com todo o meu amor e
carinho e o maior dos reconhecimentos, por tudo.*

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Doutor Sérgio Resende de Barros, pela confiança em mim depositada; pelos preciosos ensinamentos, ao longo da agradável convivência acadêmica; pela amizade, pela dedicação e pela paciência sempre demonstradas; pela generosidade em colocar à minha disposição volumes de sua valiosa biblioteca, durante minhas pesquisas; e por todas as inestimáveis oportunidades oferecidas.

À Sra. Jacqueline Loëb, pela atenção e gentileza constantes.

Aos Professores Doutores Eunice Aparecida de Jesus Prudente e Rubens Beçak, pelo incentivo e pelas valiosas sugestões, quando da banca de Qualificação e fora dela.

A todos os demais Professores, de ontem e de hoje, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, por tudo o que também com eles tenho aprendido.

Aos Funcionários da Faculdade de Direito, representados pela Sra. Vera Lúcia de Souza, do Departamento de Direito do Estado, pelo convívio sempre cordial.

Aos meus colegas e amigos de Pós-Graduação, especialmente a Leonardo David Quintiliano, meu *partner* de monitorias em Direito Constitucional, e a Bruno Oliveira Maggi, pelo apoio, incentivo, colaboração, troca de impressões e *cumplicidade* acadêmica, em demonstração do melhor das camaradagens *franciscanas* que em ambos encontrei, nesta caminhada.

Aos alunos de Bacharelado, meus “irmãozinhos” de *Arcadas*, com quem também muito aprendi e compartilhei, nestes anos, meu agradecimento afetuoso e muito amigo por todo carinho, receptividade, incentivo, amizade e alegres momentos.

Aos meus demais amigos, representados por Luciana Montessanti Batista Teles, pelo diuturno e essencial apoio, e a todos os que torceram por mim. Agradecimentos especiais à Professora Doutora Natalia Erpyleva e ao Doutor Andreas Kufér, amigos que, mesmo à distância, fizeram-se presentes pelo suporte e por informações preciosas sobre seus países, a antiga União Soviética e a Alemanha.

Finalmente, a esta minha Casa querida, verdadeiro lar que me energiza, a Faculdade de Direito do Largo de São Francisco - que eu, desde pequena, por influência direta de meu pai, aprendi a amar, de todo coração, e na qual tenho sido sempre muito feliz.

Pax et Bonum.

RESUMO

SENISE, Irineia Maria Braz Pereira. *Formação de estados federados*. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – Largo de São Francisco, São Paulo, 2011.

A dissertação estuda a formação de estados-membros de federação. O tema é introduzido a partir de considerações atinentes aos elementos tidos, doutrinariamente, como caracterizadores do Estado, isto é, território, povo, governo e soberania. Estabelecida esta área conceitual, estuda-se, por primeiro, o Estado federal, nos tópicos dedicados ao seu conceito e histórico, processos de formação, características e diferentes espécies. Passa-se, depois, ao surgimento dos Estados federais da Suíça, dos Estados Unidos da América, da Argentina e da República Federal da Alemanha, com ênfase em suas origens históricas, para tratar-se, a seguir, do nascimento do Estado federal da República Federativa do Brasil, a partir de análise sobre a constituição e a subdivisão territoriais do Brasil, desde seu descobrimento. Chega-se, na sequência, aos principais mecanismos de criação de estados federados, isto é, desmembramento, fusão, elevação de Território federal a estado federado, subdivisão, aquisição onerosa, anexação e admissão. Por fim, aborda-se a independência, como mecanismo de desconstituição de Estado federal, tratando-se especificamente dos exemplos da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e da República Socialista Federativa da Iugoslávia.

PALAVRAS-CHAVE: federação, estado federado, desmembramento, fusão, elevação de território, cisão, aquisição onerosa, anexação, admissão, secessão.

RESUMÉ

SENISE, Irineia Maria Braz Pereira. *Formation d'états fédérés*. Mémoire. (Maîtrise). Faculté de Droit de l'Université de São Paulo – Largo de São Francisco. São Paulo, 2011.

Le mémoire fait l'étude de la formation d'états-membres de fédération. Le sujet est introduit à partir des considérations sur les éléments vus par la doctrine comme essentiels à l'existence de l'État, c'est à dire, territoire, peuple, gouvernement et souveraineté. D'après ces premières idées, on voit d'abord, le concept et l'évolution de l'État fédéral, point de vue historique, le processus de sa formation, ses caractéristiques et ses différentes espèces. Ensuite, on voit les origines historiques des États fédéraux de la Suisse, des États Unis de l'Amérique, de l'Argentine et de la République Fédérale de l'Allemagne, pour arriver à l'étude de la naissance de l'État fédéral du Brésil, à partir de l'analyse de la formation et de la division territoriale de la République Fédérative du Brésil depuis sa découverte. Ensuite, le mémoire fait l'étude des principaux mécanismes de création des états fédérés: démembrement, fusion, élévation de territoire fédéral à état fédéré, division, acquisition d'après vente, annexion et admission. Finalement, l'indépendance est étudié comme mécanisme de dissolution de l'État fédéral, en partant de l'analyse des exemples de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques et de la République Socialiste Fédérative de l'Yougoslavie.

Mots-clés: fédération, état fédéré, démembrement, fusion, élévation de territoire, division, acquisition d'après vente, annexion, admission, sécession.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1 - ESTADO FEDERAL.	23
1.1. Conceito e breve referência histórica.	23
1.2. Processos de formação.	24
1.2.1. Formação do Estado federal segundo o processo de agregação.	24
1.2.2. Formação do Estado federal segundo o processo de segregação.	25
1.3. Características.	26
1.3.1. Constituição: diploma de organização do Estado federal.	26
1.3.2. Inexistência do direito à secessão.	27
1.3.3. Soberania da União; autonomia dos estados federados.	29
1.3.4. Distribuição de competências entre os entes federados.	31
1.3.5. Participação dos estados federados na formação da vontade política nacional.	32
1.4. Espécies de federalismo.	33
1.4.1. Federalismo dual ou dualista.	33
1.4.2. Federalismo cooperativo.	34
1.4.3. Federalismo de integração.	35
1.4.4. Federalismo de equilíbrio.	36
CAPÍTULO 2 – FORMAÇÃO DE ESTADOS FEDERAIS.	39
2.1. O exemplo da Suíça.	39
2.2. O exemplo dos Estados Unidos da América.	42
2.3. O exemplo da Argentina.	45
2.4. O exemplo da Alemanha.	48

CAPÍTULO 3 - FORMAÇÃO DO ESTADO FEDERAL BRASILEIRO. _____ 60

3.1. Brasil colônia. _____ 61

3.1.1. Do descobrimento ao sistema de capitanias hereditárias. _____ 61

3.1.2. Governos gerais. _____ 66

3.1.3. Vice-Reino. _____ 70

3.1.4. Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves. _____ 72

3.2. Brasil império. _____ 72

3.3. Brasil república federativa. _____ 76

3.3.1. Previsão constitucional de formação de estados federados nas Constituições federais brasileiras republicanas. _____ 80

CAPÍTULO 4 – FORMAÇÃO DE ESTADOS FEDERADOS: MECANISMOS DE CRIAÇÃO. _____ 85

4.1. Desmembramento. _____ 86

4.1.1. O caso do Pará / Amapá. _____ 87

4.1.2. O caso do Mato Grosso / Mato Grosso do Sul. _____ 89

4.1.3. O caso de Goiás / Tocantins. _____ 91

4.2. Fusão (ou incorporação entre si). _____ 93

4.3. Elevação de Território federal a estado federado. _____ 96

4.3.1. O caso de Rondônia. _____ 102

4.3.2. O caso de Roraima. _____ 103

4.4. Subdivisão (ou cisão ou seccionamento). _____ 104

4.5. Aquisição onerosa. _____ 105

4.6. Anexação. _____ 109

4.7. Admissão. _____ 113

CAPÍTULO 5 – TRANSFORMAÇÃO DE ESTADOS FEDERADOS: MECANISMO DE DESCONSTITUIÇÃO (desagregação do Estado federal: independência).	115
5.1. O exemplo da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.	115
5.2. O exemplo da República Socialista Federativa da Iugoslávia.	127
CONCLUSÃO	140
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	147
OBRAS CONSULTADAS NÃO REFERIDAS	153
SITES REFERIDOS	159

INTRODUÇÃO

Estado federado é tal como espinha dorsal na estrutura da forma federativa de Estado. Muito se tem escrito a respeito de aspectos que lhe são próprios, tais como autonomia e competências. Contudo, pouca literatura jurídica existe, de forma sistematizada, a respeito dos mecanismos de sua criação.

De fato, tem-se tratado dos modos pelos quais o Estado, pessoa jurídica de direito público internacional, é formado e transformado. Porém, têm sido relegadas a plano secundário as vias segundo as quais o território de um país pode ter suas fronteiras internas modificadas.

Acredita-se, não obstante, que este tema assume considerável interesse, não só acadêmico, em razão do que se verifica na prática histórica, que tem atestado inúmeras conseqüências materiais reflexas, de toda ordem, recaídas não somente sobre as regiões afetadas por mudança territorial, mas, de igual modo, no conjunto do Estado.

Assim, partindo-se de uma visão histórica, procurar-se-á discorrer a respeito das diversas modalidades de formação, tais como desmembramento, fusão, aquisição onerosa, anexação, sob o prisma do estado federado, sem que seja esquecida a problemática da secessão que, não obstante vedada, no Estado federal, por lhe acarretar, no mais das vezes, a extinção, reveste-se, por outro lado, de caráter constitutivo de novos entes políticos, na medida em que pode dar origem a Estados soberanos, a outras federações ou a confederações, conforme se depreende dos exemplos expressivos da União Soviética e da Iugoslávia.

Para que não se dissocie a figura do estado federado de seu contexto de existência, o Estado federal, deste se tratará em linhas gerais, apontando-se, também, em cinco federações - Suíça, Estados Unidos, Argentina, Alemanha e, sobretudo, Brasil -, o tratamento constitucional que vem merecendo a matéria do ingresso de novos membros em seu seio.

O estudo da formação de estados federados não poderia ter início, no entanto, sem uma explanação inaugural, ainda que ligeira, do que vem a ser Estado e dos elementos que o caracterizam, sob pena de prejuízo à boa contextualização do tema que se vai desenvolver.

Desta maneira, pode-se dizer que, *Estado*, termo originário do latim *status* (estar firme)¹ e utilizado pela primeira vez² por Nicolau Maquiavel, em *O Príncipe*³, como designativo de uma organização social estruturada a partir do exercício do poder, teve seu surgimento quando da passagem do modo de produção feudal para o capitalismo.

Com efeito, consoante ensina Sérgio Resende de Barros, sobretudo em sua obra *Contribuição Dialética para o Constitucionalismo*⁴, antes desse referido momento histórico, não haveria como se identificar Estado na Antiguidade clássica, assentada no escravismo, muito menos no sistema de poder pulverizado dos feudos da Idade Média, ainda que, atecnicamente, as organizações políticas do passado sejam, de costume, tratadas como cidades -“Estado” gregas (*polis*), “Estado” romano (*civitas*), “Estado” feudal. Assim, Estado, tal qual o conhecemos, seria produto de uma evolução paulatina, na qual a consolidação dos conceitos de povo e de território teriam exercido função mais do que relevante para o surgimento dessa instituição, diversa da sociedade civil, destinada e equipada, exatamente, para manter num espaço intra-fronteiras territoriais a organização política de um povo nos planos interno (governo nacional) e externo (relações internacionais), visando, em última análise, a proteger padrões de dominância do sistema capitalista de produção - conforme sustenta Resende de Barros –, o que se infere da análise do processo histórico mundial.

Tradicionalmente, o Estado tem sido caracterizado, segundo doutrina contemporânea, por quatro elementos essenciais, indispensáveis à sua existência,

¹ Cf. BARROS, Sérgio Resende de. *Contribuição dialética para o constitucionalismo*. Campinas: Millenium, 2008, p. 35.

² Cf. BONAVIDES, Paulo. *Teoria do estado*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p.34-35. No mesmo sentido, MIRANDA, Jorge. *Teoria do estado e da constituição*. Coimbra: Coimbra, 2002, p. 53.

³ “Todos os Estados, todos os domínios que tem havido e que há sobre os homens foram e são repúblicas ou principados”. São Paulo: Abril Cultural, 1973, p. 11.

⁴ Cf. BARROS, Sérgio Resende de. *Contribuição dialética para o constitucionalismo*. Campinas: Millenium, 2008, p. 11 s.

quais sejam, território, povo, governo e soberania.⁵

Na definição de Dalmo de Abreu Dallari, **Estado**, pessoa jurídica de direito internacional público, é a “ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”.⁶

Tomando-se por base este conceito, entende-se por **soberania** “o poder de se organizar juridicamente e de fazer valer dentro de seu território a universalidade de suas decisões nos limites dos fins éticos de convivência”.⁷

Recorde-se, aqui, de passagem, que a ideia de *soberania* encontrou no pensador francês Jean Bodin (Angers 1529 - Laon 1596) seu primeiro sistematizador, uma vez que foi ele pioneiro em explorar cientificamente o tema.⁸ Teorizou-o a partir de um conceito que se tornou clássico: “Soberania é o poder absoluto e perpétuo de uma república”.⁹

Nesta linha de raciocínio,¹⁰ soberania é, portanto, *una*, porque trata-se de um poder superior a todos os demais que existam no Estado; é *indivisível*, já que se

⁵ Parte da doutrina, entretanto, identifica somente três daqueles elementos, fundindo soberania e governo em um só elemento – soberania –, no sentido amplo de poder do Estado. Com ela, Alessandro Groppali: “Em regra, modificações que atingem o Estado são reflexo de alterações atinentes a algum de seus elementos constitutivos: povo, território, soberania.” (Tradução livre). No original: “*Di regola le modificazioni cui va incontro uno Stato sono il riflesso delle alterazioni che intervengono in uno dei suoi elementi costitutivi: popolo, territorio, sovranità.*”. Observe-se, ainda, que, para Groppali, finalidade constituiria, também, um elemento do Estado. GROPPALI, Alessandro. *Dottrina dello stato*. 3ª ed. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1937, p.190.

⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 119.

⁷ REALE, Miguel. *Teoria do direito e do estado*. 2ª ed. São Paulo: Martins, 1960, p. 127.

⁸ Bonavides observa que “(..) Bodin não empregou a palavra ‘Estado’, mas ‘República’, ao intitular seu livro clássico”. BONAVIDES, Paulo. *Teoria do estado*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 35.

⁹ Traduzi. No original: “*La soberania es el poder absoluto y perpetuo de una república*”. BODIN, Jean. Tradução de Pedro Bravo. *Los seis libros de la republica*. Madrid: Aguilar Ediciones, 1973, livro I, cap. VIII, p. 46 s. A respeito deste conceito de soberania, comenta Sérgio Resende de Barros: “Na doutrina inicial do Estado moderno, a idéia de soberania liga-se à monarquia absoluta e, dela, a primeira noção teórica é de Bodin: ‘a soberania é o poder absoluto e perpétuo de uma república’. O soberano jamais perde a soberania. Pode delegá-la, mas nunca compartilhá-la. Soberania é indivisível. Nesse sentido é perpétua.” BARROS, Sérgio Resende de. *Direitos humanos: paradoxo da civilização*. Belo Horizonte, Del Rey, 2003, p.365-366.

¹⁰ O conceito de soberania aqui adotado segue o entendimento francês, expresso por Carré de Malberg: “O que distingue o Estado de todas as demais organizações é o poder do qual ele é revestido. Este poder que somente a ele compete e que, por consequência, o caracteriza, por si só, como poder estatal, recebe, na França, a denominação de soberania, em terminologia já tradicionalmente consagrada”. (Traduzi). No original: “*Ce qui distingue l’État de toutes autres groupements, c’est la puissance dont il est doué. Cette puissance, dont lui seul est capable et que par suite l’on peut déjà suffisamment caractériser en la qualifiant de puissance étatique, porte, dans la terminologie traditionnellement consacrée em France, le nom de souveraineté*”. MALBERG, Raymond Carré de. *Contribution à la théorie générale de l’état*. Paris: Dalloz, 2004, p. 9.

aplica à universalidade dos fatos ocorridos no Estado; *inalienável*, uma vez que seu titular desaparece se ficar sem ela; e, finalmente, *imprescritível*, pois que não seria poder superior se tivesse prazo certo de duração.

O poder soberano, além disso, é *originário*, pois que nasce com o Estado; é *exclusivo*, visto que só o Estado o possui; *incondicionado*, já que só o próprio Estado pode, voluntariamente, impor-se limitações (poder de auto-limitação), e *coativo*, porque o Estado ordena e tem meios para fazer cumprir suas ordens, através de coação.

Nos limites territoriais do Estado, a soberania é, ainda, o poder jurídico-político superior a todos os demais.¹¹ E, no plano internacional, significa independência, isto é, a não submissão a qualquer potência estrangeira.

Quanto ao segundo elemento apontado como caracterizador do Estado, pode-se dizer que **povo** é o conjunto dos cidadãos de um Estado, com direitos e deveres que os acompanham mesmo quando se encontram fora de seu território.

Saliente-se que o conceito de *povo* difere do de *população*, esta constituindo mera expressão demográfica, abrangendo tanto o conjunto de indivíduos residentes no país quanto os que nele se acham temporariamente. É diverso, também, do de *nação*, que indica comunidade unida por laços étnicos, históricos, sociais, culturais, não necessariamente jurídicos,¹² haja vista o exemplo de muitas nações reunidas num só

¹¹ Neste sentido: “Tomada em sua acepção precisa, a palavra soberania designa não somente um poder, mas antes uma qualidade, certa forma de ser, certo grau de poder. A soberania é o caráter supremo de um poder; supremo, no sentido de que o dito poder não admite nenhum outro, nem acima nem em concorrência com ele. Assim, quando se diz que o Estado é soberano, deve-se entender por isso que, na esfera em que sua autoridade é chamada a ser exercida, possui um poder que não depende de nenhum outro poder e que não pode ser igualado por nenhum outro poder. (...) Conforme a doutrina tradicionalmente firmada na França, soberania é o que, de fato, caracteriza o Estado. Este é precisamente o ponto de vista manifestado pela terminologia francesa quando se emprega o termo soberania ao poder característico do Estado”. (Traduzi). No original: “Tomada en su acepción precisa, la palabra soberania designa, no ya una potestad, sino una cualidad, cierta forma de ser, cierto grado de potestad. La soberania es el carácter supremo de un poder; supremo, en el sentido de que dicho poder no admite a ningún otro ni por encima de él, ni en concurrencia con él. Por lo tanto, cuando se dice que el Estado es soberano, hay que entender por ello que, en la esfera en que su autoridad es llamada a ejercerse, posee una potestad que no depende de ningún otro poder y que no puede ser igualada por ningún otro poder. (...) Según la doctrina tradicionalmente establecida en Francia, la característica del Estado es su soberania. Este es precisamente el punto de vista que se manifiesta en la terminología francesa cuando se aplica el nombre de soberania a la potestad característica del Estado”. MALBERG, Raymond Carré de. *Teoría general del estado*. 2ª ed. 2ª reimpr. México: Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 81-83.

¹² Observe-se que, sob o aspecto sociológico, a denominada “consciência nacional”, espécie de *consciência coletiva*, é ponto característico e constitutivo de uma nação. Esta se apresenta como um grupo humano com qualidades e atributos próprios, que constituem uma “fisionomia moral” peculiar, que a torna diferente das demais nações. Note-se que, por si só, o falar-se um mesmo idioma, ou a existência de uma hipotética

Estado, v.g., o Império austro-húngaro, a Iugoslávia, a União Soviética, ou o de uma nação dividida em mais de um Estado, como nos casos das Coreias do Norte e do Sul, do Vietnã ou das Alemanhas Ocidental (RFA) e Oriental (RDA); ou de territórios nacionais, como o da Polônia, antes de 1919, cuja ocupação se deu respectivamente pela Áustria, Prússia e Rússia.

Já **governo** significa poder e organização através dos quais o Estado exprime sua vontade e a torna efetiva. Tem por propósito cuidar da própria estrutura e jurisdição do Estado, através de um complexo de órgãos destinados à realização de funções de que se encontra investido o Estado. E para que estas funções sejam desempenhadas satisfatoriamente, o governo se reveste de autoridade, para atingir a finalidade do Estado, que é o bem comum de um certo povo, situado em determinado território.¹³

Finalmente, passa-se à noção de **território**.

A afirmação da ideia de território foi uma decorrência histórica do reconhecimento de que o poder (soberano) deve ser exercido dentro de limites espaciais determinados para que possa ser eficaz, conduzindo a uma estabilidade interna.

Território, assim, no dizer de Kelsen,¹⁴ “(...) é o âmbito de validade da ordenação jurídica chamada Estado”. Ou, conforme aponta Dallari,

(...) é o espaço ao qual se circunscreve a validade da ordem jurídica estatal, pois, embora a eficácia de suas normas possa ir além dos limites territoriais, sua validade como ordem jurídica

unidade de raça, não são indicativos de uma nação, vejam-se os exemplos de Brasil e Portugal, o dos países latino-americanos e a Espanha, o dos Estados Unidos da América e o Reino Unido da Grã-Bretanha, nos quais a mesma língua não implica em unidade de nações. Tampouco, o *melting pot* de etnias das antigas colônias das metrópoles europeias compromete a unidade do povo de cada um dos países nomeados. O determinante para o surgimento de uma nação estaria na concorrência de diversos fatores, decorrente da permanência, por longo espaço de tempo, num mesmo meio físico-geográfico, no qual a identidade de elementos ambientais iria como que moldando a *fisionomia* do dado grupo humano, gerando semelhança de costumes, de sentimentos, de interesses, que levariam à formação de uma comunidade moral, sujeita a uma história em comum, que passa de geração a geração, consolidando um *parentesco espiritual* que diferencia um grupo de outro. Cf. DELOS, J. T. *La nación*. Buenos Aires, 1948.

¹³ Cf. DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 25^a ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 90-104.

¹⁴ KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. (Tradução de Luís Carlos Borges). São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 247.

estatal depende de um espaço certo, ocupado com exclusividade.¹⁵

Não existe Estado sem território. Contudo, sua parcial ou total perda temporária não desnatura o Estado, que continua a existir até que se torne definitiva, permanente, a impossibilidade de reintegração do território aos demais elementos.¹⁶

A Segunda Guerra Mundial gerou abundantes exemplos a respeito do que se vem de afirmar: anexação da Áustria à Alemanha nazista – *Anschluss* – em 1938; ocupação da França, de 1940 a 1944 (Governo de Vichy), da Bélgica, da Holanda, pelo *Reich* alemão, significando perdas totais temporárias de território; incorporação da Letônia, da Estônia e da Lituânia à União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), ao fim da Segunda Grande Guerra, como perdas totais definitivas – até o progressivo desaparecimento do império soviético, iniciado a partir da queda do Muro de Berlim, em 1989.

Também ela, a Segunda Guerra Mundial, foi a responsável pela divulgação e aplicação prática das teorias do *espaço vital*¹⁷ (Alemanha nazista) e do *território fluido*¹⁸ (URSS), de acordo com as quais a demarcação definitiva do território é susceptível de alteração por força dos princípios de autodeterminação e de restauração de direitos históricos.

O território delimita a ação soberana do Estado. Dentro de suas fronteiras, a ordem jurídica do Estado é a única dotada de soberania, dependendo dela admitir a aplicação, dentro do âmbito territorial, de normas jurídicas internacionais (de direito internacional público e de direito internacional privado).¹⁹

¹⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p.87.

¹⁶ Cf. ROUSSEAU, Charles. *Droit international public*. 11ª ed. Paris, Dalloz, 1987, p. 136-140.

¹⁷ No alemão, *Lebensraum*. Conceito de geografia política, no capítulo da Antropogeografia, concebido por Friedrich Ratzel (1844-1904), significando o espaço necessário à expansão territorial de um povo, onde as necessidades relativas à dominação territorial, tais como abundância de recursos minerais etc., seriam realizadas. Cf. ROUSSEAU, Charles. *Droit international public*. 11ª ed. Paris, Dalloz, 1987, p. 136. Cf. PLANO, Jack C.; OLTON, Roy. *The international relations dictionary*. 4ª ed. Santa Bárbara / Oxford: ABC Clio, 1988, p. 99-100.

¹⁸ Conceção segundo a qual o espaço de influência política de um Estado pode transcender suas fronteiras territoriais, tornando-o elástico, em função de expansão ideológica, tal como se dava com a União Soviética e seus países satélites.

¹⁹ Conforme ensina Nguyen Quoc: “Território é o espaço no qual o poder do Estado é aplicado. Pode-se dizer que há território estatal onde o Estado exerce o conjunto de competências derivadas da soberania.” (Tradução livre). No original: “*La consistance du territoire résulte de l'idée que le territoire est l'espace ou s'applique le pouvoir de l'État. Là où l'État exerce l'ensemble des compétences déduites de la souveraineté, il y a*

É o território objeto de direitos do Estado. Consequentemente, havendo interesse do povo, o Estado pode até alienar parte do território, ou mesmo usá-lo sem limitações, em detrimento (em circunstâncias muito especiais) dos direitos de propriedade de particulares.

O território de um Estado constituiria, então, qual figura geométrica, um verdadeiro poliedro, abrangendo desde o subsolo (até a profundidade que se possa atingir), o solo (ou superfície), o mar territorial e plataforma continental correspondente, até o espaço aéreo (de difícil determinação e fixação vertical de limites).²⁰

Por razões de ordem política, administrativa, econômica, social etc., os Estados, sob o ponto de vista territorial, apresentam-se subdivididos internamente. Essas divisões internas, no entanto, não seguem os mesmos padrões nos diversos Estados, isto é, diferem quanto à forma, à estrutura, ao âmbito e distribuição de competências, em razão de o Estado ser unitário ou federal - na terminologia adotada pelo direito público interno.²¹

Themístocles Brandão Cavalcanti observa, no entanto, que o direito internacional público faz uso de classificação diversa, segundo a qual os Estados podem ser simples ou compostos²², em função do exercício de sua soberania perante a sociedade internacional.

Assim, no Estado simples, verifica-se que o governo nacional (poder central) constitui a expressão política de poder público, por ser o ápice e o núcleo do poder político-administrativo. Corresponde ao Estado unitário, do qual a França é um

territoire étatique”. NGUYEN QUOC, Dinh; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Droit international public*. 3ª ed. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1987, p 379.

²⁰ Cf. NGUYEN QUOC, Dinh; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Droit international public*. 3ª ed. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1987, p. 376-379. Cf. ROUSSEAU, Charles. *Droit international public*. 11ª ed. Paris: Dalloz, 1987, p. 136-140.

²¹ Cf. AFONSO DA SILVA, José. *Curso de direito constitucional positivo*. 27ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 98 s. No mesmo sentido: DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 255. Observa, ainda, este autor que há quem sustente, como Juan Ferrando Badia, a existência de “Estados regionais”, que assumiriam feições tanto de Estado unitário, quanto de Estado federal, situando-se num meio termo entre ambos. Itália e Espanha seriam exemplos desta suposta terceira espécie de Estados. Não obstante, para a doutrina tradicional, o chamado “Estado regional” não deixa de ser Estado unitário, ainda que sob uma forma mitigada de centralização de poder.

²² Cf. CAVALCANTI Themístocles Brandão. *Teoria do estado*. 3ª ed. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977, p. 146 s. No mesmo sentido: JACQUES, Paulino. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1956, p. 104 s.; MALUF, Sahid. *Teoria geral do estado*. 25ª ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 160 s.; ACCIOLY, Hildebrando. CASELLA, Paulo Borba. NASCIMENTO E SILVA, G. E. do. *Manual de direito internacional público*. 16ª ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 242 s.

exemplo.

Já o Estado composto, é a união de dois ou mais Estados, que formam uma unidade política, sujeito de direito internacional público, titular exclusiva do exercício do poder soberano no plano das relações internacionais.

Segundo esta concepção, que interessa não só ao direito internacional, os Estados compostos são classificados nas categorias de união pessoal²³, união real²⁴, união incorporada²⁵ e federação.

No tocante a federação, trata-se da união permanente de estados, na qual somente a União goza de soberania; os estados federados conservam, porém, sua autonomia político-administrativa, que é submetida, entretanto, às limitações estabelecidas pela Constituição federal.

Conforme ensina Jellinek,

O Estado federativo (*Bundesstaat*) é um Estado soberano formado por diversos estados, cujo poder estatal provém dos estados que o compõem e que estão ligados entre si de maneira a formar uma

²³ Originada de uma reunião temporária e ocasional de dois ou mais Estados soberanos, governados por um mesmo monarca, em decorrência de sucessão hereditária, de eleição ou de tratado internacional. Finda a razão jurídica ou política que lhe deu ensejo, extingue-se a união pessoal. Cf. JELLINEK, Georg. *L'état moderne et son droit*. (Tradução francesa de Georges Fardis). Paris: M. Girard & E. Brière Libraires-Éditeurs, 1913, p. 515 s. JELLINEK, Georg. *Teoría general del estado*. Tradução de Fernando de los Rios. Montevideo-Buenos Aires: Euros, 2005, p. 900 e s. Não há exemplos contemporâneos. Entre os antigos, podem ser citados os casos da Lituânia e Polônia (entre 1386 e 1569), da Grã-Bretanha e Hanover (entre 1714 e 1838); dos Países Baixos e Luxemburgo (entre 1815 e 1890). Cf. ACCIOLY, Hildebrando. CASELLA, Paulo Borba. NASCIMENTO E SILVA, G. E. do. *Manual de direito internacional público*. 16ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 243. Da mesma forma, Espanha e Portugal (de 1581 a 1640), Inglaterra e Escócia (de 1603 a 1707); e o reino de Castela e Aragão, sob Joana, a Louca, em 1505. Cf. MALUF, Sahid. *Teoria geral do estado*. 25ª ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 162.

²⁴ Decorrente de um tratado, pelo qual dois ou mais Estados passam a constituir uma única pessoa jurídica de direito público internacional, governadas pelo mesmo monarca, que os representa no palco das relações exteriores, não obstante os Estados conservarem plena autonomia interna. Cf. JELLINEK, Georg. *L'état moderne et son droit*. (Tradução francesa de Georges Fardis). Paris: M. Girard & E. Brière Libraires-Éditeurs, 1913, p. 515 s. Não há exemplos presentes. No passado, porém, Escócia, Irlanda e Inglaterra formaram uma união real até 1707; do mesmo modo, Polônia e Lituânia (de 1569 até início do século XVIII), Suécia e Noruega (entre 1815 e 1905), Áustria e Hungria (entre 1867 e 1919), Dinamarca e Islândia (entre 1918 e 1944). Cf. CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Teoria do estado*. 3ª ed. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977, p. 148. ACCIOLY, Hildebrando. CASELLA, Paulo Borba. NASCIMENTO E SILVA, G. E. do. *Manual de direito internacional público*. 16ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 243.

²⁵ Fusão de dois ou mais Estados independentes, que dão lugar a um novo Estado, que absorverá os que lhe deram origem. Exemplo: Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda (a partir de 1800). Cf. JACQUES, Paulino. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1956, p. 104. MALUF, Sahid. *Teoria geral do estado*. 25ª ed. atual. São Paulo, Saraiva, 1999, p. 162.

unidade política.²⁶

No parecer de Le Fur,

O Estado federal é um Estado que reúne em si um duplo caráter de Estado e de federação de coletividades públicas de natureza toda particular. Estas últimas, possuem, ao mesmo tempo, a natureza de província autônoma e aquela peculiar ao membro de uma república. Elas se distinguem de outras coletividades não soberanas naquilo em que são chamadas a tomar parte na formação da vontade do Estado, participando, assim, da própria essência da soberania federal.²⁷

Também observa Pinto Ferreira:

O Estado federal é uma organização formada sob a base de uma repartição de competências entre o governo nacional e os governos estaduais, de sorte que a União tenha supremacia sobre os Estados-membros e estes sejam entidades dotadas de autonomia constitucional perante a mesma união.²⁸

São exemplos de Estado federal os Estados Unidos da América (a partir de 1787), a Suíça (desde 1848), a Argentina (a partir de 1860), o México (desde 1875), o Brasil (a partir da Constituição de 1891), a República Federal Alemã (desde 1949), e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (de 1924 a 1991, quando se dissolveu, dando lugar à independência de uma série de países, encabeçados pelos chamados países bálticos – Lituânia, Letônia e Estônia).

Acrescente-se que os membros de uma federação se denominam *estados*, no Brasil, nos Estados Unidos e na Venezuela; *províncias*, no Canadá e na

²⁶ Traduzi. No original: “L’État fédératif est un État souverain formé de plusieurs États, don’t le pouvoir étatique provident des états qui le composent et qui sont lies entre eux de manière à former une unite politique.” JELLINEK, Georg. L’état moderne et son droit. (Tradução francesa de Georges Fardis). Paris: M. Girard & E. Brière Libraires-Éditeurs, 1913, p.540-541.

²⁷ Traduzi. No original: “L’État fédéral est un État qui réunit en lui de double caractère d’État et de fédération de collectivités publiques d’une nature particulière; ces dernières tiennent à la fois de la nature de la province autonome et celle du citoyen d’une république; elles se distinguent des autres collectivités non souveraines en ce qu’elles sont appelées à prendre part à la formation de la volonté de l’État, participant ainsi à la substance même de la souveraineté fédérale”. LE FUR, Louis. État fédéral et confédération d’états. Paris: Marchal et Billard, 1896, p. 679.

²⁸ PINTO FERREIRA. *Teoria geral do estado*. 2ª ed. ampl. e atual. Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1957, tomo II, p. 316.

Argentina; *Länder*, Alemanha e na Áustria; e *cantões*, na Suíça.²⁹

Em finalização às considerações relativas a esta classificação de Estados, observe-se que a Comunidade Britânica de Nações não pode ser elencada no rol de Estados compostos³⁰. Da mesma forma, muito embora confederação seja apresentada, por alguns doutrinadores, como espécie de Estado composto, no sentido estrito que lhe empresta o direito internacional público, isto é, o de sujeito de direito internacional, não há como se considerar a confederação como Estado, uma vez que se trata, exatamente, de um conjunto de Estados soberanos, unidos em virtude de tratado internacional, com direito à secessão.

Confederação, assim, pode ser entendida como pessoa jurídica de direito público externo, sujeito de direito internacional, consistente na associação de Estados, na qual cada membro conserva sua soberania. É formada a partir de um tratado internacional, com a finalidade de atingir objetivos políticos, econômicos ou militares comuns. Segundo Jellinek, a confederação de Estados (*Staatenbund*):

É a união permanente e contratual de Estados independentes que se unem com o objetivo de defesa externa do território da confederação e de assegurar a paz interna entre os Estados confederados.³¹

Lembra, também, Sahid Maluf, que:

Na união confederativa os Estados confederados não sofrem qualquer restrição à sua soberania interna, nem perdem a personalidade jurídica de direito público internacional. A par dos Estados soberanos, unidos pelos laços da união contratual, surge a Confederação, como entidade supra-estatal, com as suas instituições e as suas autoridades constituídas. No plano do *Jus Gentium* é uma nova unidade,

²⁹ “Os Estados constituem instituições típicas do Estado federal. São eles as entidades-componentes que dão a estrutura conceitual dessa forma de Estado. Sem Estados federados não se conhece federação, chamem-se Estados (EUA, Venezuela, Brasil), Províncias (Argentina), Cantões (Suíça) "Länder"(Alemanha). Não é o nome que lhes dá a natureza, mas o regime de autonomia.” AFONSO DA SILVA, José. *Curso de direito constitucional positivo*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 473.

³⁰ Trata-se de uma associação *sui generis* de Estados, que, portanto, não se insere em nenhuma das modalidades tradicionais de Estado composto. Os associados à *British Commonwealth* gozam de soberania e de igualdade entre si, na comunidade, cujo símbolo de união reside na Coroa Britânica. Dentre seus diversos membros atuais, sejam citados o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, o Canadá, a Austrália e a Nova Zelândia. Cf. ACCIOLY, Hildebrando. CASELLA, Paulo Borba. NASCIMENTO E SILVA, G. E. do. *Manual de direito internacional público*. 16ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 244.

³¹ Traduzi. Cf. JELLINEK, Georg. *L'état moderne et son droit*. Paris: M. Giard & É. Brière Libraires-Éditeurs, 1913, p. 530.

representativa de uma pluralidade de Estados.³²

Apontam-se como exemplos históricos de união confederal a Confederação Helvética (entre 1291 e 1848), a República das Províncias Unidas dos Países Baixos (entre 1579 e 1795), os Estados Unidos da América (entre 1781 e 1789), a Confederação Germânica (entre 1815 e 1866), a União Centro-Americana (entre 1895 e 1898)³³, e a Confederação de Buenos Aires e do Rio da Prata. A atual União Europeia, embora não constitua uma confederação, possui elementos que lhe seriam próprios.

Dadas estas breves noções introdutórias, passa-se ao estudo do Estado federal, do ponto de vista de sua formação, de suas características e de suas espécies, no intuito de se contextualizar a figura do estado federado, no aspecto atinente ao seu surgimento.

³² MALUF, Sahid. *Teoria geral do estado*. 25ª ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 162-163.

³³ Cf. ACCIOLY, Hildebrando. CASELLA, Paulo Borba. NASCIMENTO E SILVA, G. E. do. *Manual de direito internacional público*. 16ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 244.

CAPÍTULO 1 - ESTADO FEDERAL.

Partindo-se, neste capítulo, de brevíssimos conceito e nota histórica sobre o Estado federal, discorre-se, na sequência, a respeito dos processos de sua formação, passando-se, em seguida, às características desta forma de Estado, para, depois, tratar-se das espécies, propriamente ditas, de federalismo, sempre no intuito de se situar o contexto de surgimento e de existência do estado federado.

1.1. Conceito e breve referência histórica.

O Estado federal ³⁴ pode ser identificado, basicamente, como uma aliança de estados ³⁵, que abrem mão de sua independência, mas não de sua autonomia, em prol de interesses comuns, consubstanciados na celebração de um pacto de união, denominado Constituição federal.

Sob o ponto de vista histórico, há registros, ao longo dos séculos, da existência de alianças ou de ligas de Estados, em verdade limitadas e temporárias, firmadas com o fito de serem atingidos os mais diversos objetivos. Amaro Cavalcanti relata³⁶, a título de ilustração, o exemplo grego da *Amphyctionia* - espécie de confederação³⁷ composta por doze membros, que conservavam, cada um, sua independência e sua soberania, sob a égide do princípio da isonomia. Neste sistema de liga política, o chamado “*Grande Conselho Federal*” era, em tese, dotado de poder para declarar guerra externa e para celebrar paz, além de ter a palavra final a respeito de eventuais disputas internas de seus membros, com atribuição para, inclusive, lhes aplicar penas, sanções. Ressalte-se, no entanto, que, na prática, sua autoridade mostrou-se apenas formal, não tendo exercido nenhuma influência, por exemplo, durante os vinte e oito anos

³⁴ “O vocábulo federação deriva do latim *foedus, foederis*, que *significa* aliança, união”. ATALIBA NOGUEIRA, José Carlos de. *Lições de teoria geral do estado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1969, p. 174.

³⁵ No alemão, *Staatenstaat*, um Estado de estados. (Traduzi).

³⁶ Cf. CAVALCANTI, Amaro. *Regimen federativo e a república brasileira*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900, p. 16-18.

³⁷ Raymond Gettell pondera que: “As confederações tornaram-se freqüentes na Grécia antiga; a Liga Acaica aproximava-se muito do tipo federal. Entre as primeiras cidades italianas formaram-se, igualmente, confederações, embora, comparadas com as gregas, não tão perfeitas na sua organização.” GETTELL, Raymond. *História das idéias políticas*. Rio de Janeiro: Alba, 1936, p. 479.

de duração da Guerra do Peloponeso, no século V a.C.

O Estado federal, propriamente dito, isto é, revestido das características que fazem desta forma de Estado um fenômeno totalmente peculiar, viria, de fato, a surgir, somente no século XVIII. Não obstante, a doutrina costuma buscar suas raízes na Idade Média, no exemplo da antiga Confederação Helvética, berço da atual Suíça.

Seja como for, são nos Estados Unidos da América que, tradicionalmente, são identificadas as origens do federalismo. A respeito de ambos os exemplos históricos serão tecidas considerações, em capítulo próprio ³⁸.

1.2. Processos de formação.

Sob o ponto de vista de sua formação, o Estado federal pode resultar tanto de um processo de agregação, quanto de um processo de segregação. Na sequência, uma notícia sobre de cada um destes procedimentos.

1.2.1. Formação do Estado federal segundo o processo de agregação.

De acordo com o chamado *federalismo por agregação*, o Estado federal resulta de uma união de Estados já existentes, independentes, que abdicam de sua soberania em prol de se organizarem em estados-membros de uma federação. Este foi o tipo que se observou com maior frequência na formação dos primeiros Estado federais.

Com efeito,

De início, o federalismo foi sempre o resultado da agregação de dois ou mais Estados soberanos, que desde então se comprometiam a respeitar um pacto constitucional de união perpétua. O seu valor está, pois, em se permitir a dupla coexistência de ordens políticas distintas, todavia harmonizadas, conciliando-se a unidade dos objetivos

³⁸ Cf. capítulo 2: Formação de Estados federais.

gerais com a diversidade das fontes descentrais de poder.³⁹

Exemplos clássicos deste processo são o da Suíça, o dos Estados Unidos da América e o da Alemanha. De fato, estas três federações⁴⁰ foram precedidas de uniões confederais que, em dado momento, aderiram, cada uma, a um pacto constitucional, instituidor do Estado federal respectivo.⁴¹

Observa-se nas federações formadas segundo este modelo que seus estados-membros costumam ser, em regra, mais resistentes à centralização política, isto, segundo a doutrina, devido ao fato de já haverem, um dia, experimentado do poder soberano. Em consequência, acabam por defender com maior convicção suas garantias constitucionais de autonomia.⁴²

1.2.2. Formação do Estado federal segundo o processo de segregação.

A federação pode, ainda, resultar da descentralização de um Estado unitário, num processo conhecido como *federalismo por segregação ou por desagregação*,⁴³ no qual os membros federados não são independentes, mas mantêm sua autonomia. É o que se verifica nos casos mexicano e venezuelano, bem como no exemplo brasileiro, cujo sistema federativo, adotado com a república, foi institucionalizado pelo artigo 1º da Constituição de 1891.⁴⁴

Nas federações que se valeram deste processo para a sua formação, em sentido oposto ao do federalismo por agregação, tem-se notado uma forte tendência para a centralização política, predisposição esta explicada através das origens históricas de

³⁹ ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 54.

⁴⁰ Cf. capítulo 2: Formação de Estados federais.

⁴¹ Cf. CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 19-20.

⁴² ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 55-56.

⁴³ Cf. CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 20.

⁴⁴ “A Nação brasileira adota como forma de governo, sob o regime representativo, a República Federativa proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil.”

cada uma delas.⁴⁵

1.3. Características.

O Estado federal, em razão de ser produto de uma considerável e original evolução histórica, foi naturalmente adquirindo feições específicas, ao longo dos séculos, que passaram a diferenciá-lo das demais formas de organização política.

Neste sentido, a doutrina costuma salientar, como inerentes às federações, a organização do Estado expressa em uma Constituição; a repartição constitucional de competências, que pressupõe a existência de, pelo menos, duas ordens de governo; a participação dos estados federados na formação da vontade política da federação, o exercício das capacidades de auto-organização, de autogoverno e de auto-administração estaduais, que se consubstanciam nas autonomias político-legislativa, administrativa e financeira; bem como a indissolubilidade do vínculo federativo.

Na sequência, por oportuno, tecem-se algumas considerações a respeito de cada uma destas características.

1.3.1. Constituição: diploma de organização do Estado federal.

Pode-se dizer que o Estado federal passa a ter existência, propriamente dita, desde o instante em que diversas unidades políticas decidem se unir sob o manto de uma mesma ordem jurídica, que determine e organize suas diferentes esferas de governo, coexistentes e harmônicas entre si. Ao conjunto de regras normativas, superiores a todas as demais no organismo federativo, dando unidade e coesão aos Estados assim nascentes, e que representam sua vontade soberana, dá-se o nome de Constituição.

Com efeito, Constituição⁴⁶ estabelece, faz surgir, uma ordem

⁴⁵ ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 56.

⁴⁶ Segundo conceito de José Afonso da Silva, “A constituição do Estado, considerada sua lei fundamental, seria, então, a organização dos seus elementos essenciais: um sistema de normas jurídicas, escritas ou costumeiras, que regula a forma do Estado, a forma de seu governo, o modo de aquisição e o exercício do poder, o estabelecimento de seus órgãos, os limites de sua ação, os direitos fundamentais do homem e as

jurídica nova, com normas próprias, relativas aos poderes do Estado, à sua forma de governo, à distribuição de suas competências entre a União, os estados e os municípios (como no caso brasileiro) ou a outras eventuais esferas políticas autônomas, a direitos e a deveres de seus cidadãos, entre outras matérias, visando ao bom funcionamento e à manutenção dos laços federativos. Não se confunde com tratados, pois que estes, em linhas gerais, nada mais são do que acordo de vontades, a respeito de matérias pontuais, de interesse comum dos Estados soberanos, seus signatários.

É de se observar que, enquanto as confederações se valem de tratado⁴⁷, como diploma normativo máximo de sua organização, os Estados federais se utilizam de Constituição, para o mesmo fim. Esta prática remonta, historicamente, à Convenção de Filadélfia e à Constituição norte-americana de 1787, pela qual os estados federados abdicaram à sua soberania, conservando, não obstante, sua autonomia.⁴⁸ Desde então, praticamente todas as federações têm seguido este modelo.

1.3.2. Inexistência do direito à secessão.

O caráter de indissolubilidade do vínculo federativo é tido como vital à própria federação, pois que pressuposto para a existência de um governo central politicamente forte e estável, base natural para uma União em equilíbrio harmônico com os demais membros da federação. Com efeito, se a Constituição permitisse o auto-desligamento, o direito de recesso, aos membros do corpo federativo – tal como se dá no caso do tratado, relativamente às confederações de Estados soberanos -, este restaria

respectivas garantias. Em síntese, a constituição é o conjunto de normas que organiza os elementos constituidores do Estado.” AFONSO DA SILVA, José. *Curso de direito constitucional positivo*. 27ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 37-38.

⁴⁷ Ensina Vattel que tratado seria “(...) um pacto feito entre soberanos em vista do bem público, seja para a perpetuidade, seja para um período considerável de tempo. Pactos que tenham por objetivo problemas de interesse temporário são chamados acordos, convenções, arranjos. Eles se completam por um único ato e não por atos prestados reiteradamente. Esses pactos, uma vez cumpridos, se extinguem definitivamente. Os tratados recebem uma execução sucessiva de atos e cuja duração é aquela estabelecida nos termos do tratado. Os tratados públicos só podem ser celebrados pelas mais altas autoridades, pelos soberanos, que contratam em nome do Estado. (...) O soberano que possui império pleno e absoluto tem, sem dúvida, o direito de tratar em nome do Estado que ele representa e seus compromissos vinculam toda a Nação. Mas nem todos os dirigentes dos povos têm o poder de fazer tratados públicos por sua própria autoridade; alguns são obrigados a seguir o parecer do Senado ou dos representantes da Nação. É nas leis fundamentais de cada Estado que se deve verificar qual é o poder capaz de contratar validamente em nome do Estado.” VATTEL, Emer de. *O direito das gentes*. (Tradução de Vicente Marotta Rangel). Brasília: UnB Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais, 2004, p. 274 – 275.

⁴⁸ Cf. capítulo 2, item 2.2.

desnaturado, dando margem à caracterização de outra figura, diversa, em qualquer caso, do Estado federal.⁴⁹

Trata-se, portanto, de uma necessidade visceral do federalismo, vedação que o impregna, ainda que de forma implícita⁵⁰. É mais comum, no entanto, que esta proibição se apresente de maneira expressa na Constituição federal, como se verifica, no caso brasileiro, no vigente artigo 1º, *caput*: “A República Federativa do Brasil, formada pela união **indissolúvel** dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (...)”. (Grifei).

Saliente-se que no caso apontado, a Constituição federal não somente proclama a indissolubilidade do vínculo federativo, como também alça à qualidade de cláusula pétrea a impossibilidade de secessão, ao determinar, taxativamente, que: “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado (...)”.⁵¹ Assim, verifica-se que à simples proposta, *v.g.*, de eventual retirada de um estado-membro da federação, opõe-se a Constituição federal, na medida em que este fato caracterizaria uma iniciativa tendente a abolir a forma federativa de Estado. E para que seja mantida esta ordem, a própria Constituição prevê mecanismos garantidores do *status quo* da federação, ao estabelecer, por exemplo, os casos de intervenção federal.⁵²

Frise-se, ainda, por último, que, tal como se deu em relação a demais aspectos do federalismo, a característica da impossibilidade de secessão decorre diretamente da experiência histórica norte-americana.⁵³ Basta que, para isso, se recorde da Guerra Civil, travada entre os anos de 1861 e 1865, na qual os estados do sul – escravocratas – moveram sangrenta luta independentista em face da União, que reunia os estados do norte, sob a direção segura e, ao final, vitoriosa, do Presidente Abraham Lincoln, defensor – até às últimas consequências pessoais, como se sabe⁵⁴ – do caráter

⁴⁹ Cf. BLACK, Henry Campbell. *Handbook of american constitutional law*. 2ª ed. St. Paul: West Publishing Co., 1897, p. 28-29.

⁵⁰ Cf. DALLARI, Dalmo de Abreu. *O estado federal*. São Paulo: Ática, 1986, p.16.

⁵¹ Art. 60, § 4º, I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF / 88).

⁵² Cf.art. 21, V, c.c.art. 34, CF / 88.

⁵³ A vedação à secessão não estava prevista no texto original da Constituição norte-americana de 1787, fato que teria conferido pretensa legitimidade inicial ao anseio separatista dos estados confederados do sul. Cf. PEREIRA, Fábio Franco. *A federação no constitucionalismo brasileiro*. Dissertação de Mestrado, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. 2010, p. 76.

⁵⁴ Abraham Lincoln, 16º Presidente norte-americano, reeleito em 1864, morreu assassinado em Washington, aos 15 de abril de 1865, vítima de um fanático sulista, John Booth, seis dias após a rendição dos exércitos

indissolúvel da União. De fato, foi a contar deste célebre episódio bélico que se consolidou a característica da ausência de direito à secessão, como forma de se proteger a federação e de se fortalecer os laços federativos.

1.3.3. Soberania da União; autonomia dos estados federados.

A questão da soberania e da autonomia, no tocante à sua titularidade, apresenta particularidades, no Estado federal. Assim, a soberania,⁵⁵ enquanto expressão máxima do poder estatal, “que não admite qualquer outro, nem acima, nem em concorrência com ele”,⁵⁶ pertence exclusivamente à União. Somente ela detém “o poder de autodeterminação plena, não condicionada por nenhum outro poder externo ou interno.”⁵⁷ É a ela que a Constituição federal reserva competências específicas para, entre outras matérias, representar, por exemplo, a vontade soberana da federação no concerto internacional de Estados igualmente soberanos. Já os estados federados, em virtude de sua condição de independência, conservam somente sua autonomia, pois que, necessariamente, tiveram que abdicar de sua soberania original, para poderem ingressar na federação⁵⁸.

Com efeito, este *status* da União e de seus estados-membros é decorrência direta da própria natureza do federalismo. Na lição de Dallari,

A decisão de ingressar numa federação é um ato de soberania que os Estados podem praticar, mas, quando isso ocorre, pode-se dizer que essa é a última decisão soberana do Estado. Realmente, a partir do ingresso na federação, a soberania pertence à União, e os federados, embora gozando de autonomia, ficam sujeitos ao que dispõe a Constituição federal, sendo obrigados a

Confederados e o término da Guerra de Secessão. Cf. LUDWIG, Emil. *Lincoln*. 5ª ed. Rio de Janeiro/Porto Alegre/ São Paulo: Globo, 1947, p. 275 e s.

⁵⁵ Cf. página 14 e seguintes.

⁵⁶ RAMOS, Dircêo Torrecillas. *A federalização das novas comunidades: a questão da soberania*. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 106.

⁵⁷ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 11.

⁵⁸ Observe-se, contudo, que, não obstante a União ser detentora exclusiva da soberania estatal, pode-se afirmar que os estados integrantes de uma federação, em virtude da existência de mecanismos específicos neste sentido, acabam participando da soberania da União, na medida em que influem para a formação das decisões soberanas do Estado, ao qual estão constitucionalmente integrados. Cf. DALLARI, Dalmo de Abreu. *O estado federal*. São Paulo: Ática, 1986, p. 18.

obedecer e cumprir, em relação a certos assuntos, as decisões do governo central.⁵⁹

De fato, autonomia⁶⁰ “(...) não se confunde com soberania. Esta é um poder supremo. Aquella um poder subordinado.”⁶¹ A autonomia se consubstancia na capacidade de se auto-governar, compreendendo-se aí o poder de se auto-organizar do ponto de vista político-legislativo, administrativo e financeiro (*self-government* e *self-administration*), tudo isto a partir do poder primordial conferido aos estados federados de elaborarem suas próprias Constituições e sua legislação estadual, que, não obstante, devem respeito aos limites que lhes são impostos pela Constituição federal, sob pena de sujeição aos mecanismos de controle de constitucionalidade.

Enfatiza Carré de Malberg:

O estado-membro de um Estado federal, detentor de legislação, de administração e de justiça próprios, possui todas as funções de poder estatal, razão pela qual ele deve receber a qualificação de estado.⁶²

Pode-se, então, chegar à conclusão de que, a partir do que se vem expondo, ao contrário do que se passa no Estado unitário, a sistemática do Estado federal busca, propositadamente, a não concentração de poder político na esfera central. E o atributo da autonomia⁶³ vem a desempenhar exatamente este papel, ou seja, o de promover a descentralização legislativa, política, administrativa e financeira que se espera de um Estado federal eficiente. Com efeito, quanto maior a autonomia dos estados federados, maior será o equilíbrio federativo, em virtude das descentralizações apontadas. Por outro lado, quanto mais concentrados os poderes na União, maior se mostrará o desequilíbrio da

⁵⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O estado federal*. São Paulo: Ática, 1986, p. 17.

⁶⁰ Do grego *autós* (próprio) *nomós* (norma, lei), significando o poder de regular-se por si mesmo. Cf. RAMOS, Dircêo Torrecillas. *A federalização das novas comunidades: a questão da soberania*. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p.107.

⁶¹ DÓRIA, Antonio Sampaio. *Princípios constitucionales*. São Paulo: São Paulo, 1926, p. 59.

⁶² Traduzi. No original: “L’État membre d’un État federal, ayant en propre sa législation, son administration, sa justice, possède toutes les fonctions de puissance étatique, et c’est pourquoi il doit être qualifié d’État”. MALBERG, Raymond Carré de. *Contribution à la théorie générale de l’état*. Paris: Dalloz, 2004, p. 169.

⁶³ Cf. BARROS, Sérgio Resende de. *Estado unitário, estado regional, estado federal*. Artigo publicado no website <http://www.srbarros.com.br/artigos.php?TextID=26> Acesso em 20 de janeiro de 2009.

federação, dada a restrição de autonomia dos estados federados.⁶⁴

1.3.4. Distribuição de competências entre os entes federados.

Outra importante característica do Estado federal reside na necessidade de se organizar constitucionalmente o rol de competências das unidades federadas, de modo que lhes sejam reconhecidos poderes e lhes sejam conferidos encargos condizentes com o papel a ser desempenhado na federação. Tal característica pressupõe, portanto, a existência de pelo menos duas ordens de governo – uma federal, outra local.⁶⁵

Cabe, pois, à Constituição federal – a ela somente - determinar o que compete à União e às demais unidades da federação, demarcando fronteiras normativas que garantam proteção jurídica ao exercício da autonomia, para que não sejam postos em risco a harmonia, o equilíbrio, ou até mesmo, a existência do Estado federal, ante uma eventual iniciativa de centralização do poder.⁶⁶

Visto que o federalismo propugna pela existência não somente de uma descentralização administrativa, mas também – e principalmente – política, os diversos núcleos de poder assumem exclusividade decisória no tocante às matérias que lhes são atribuídas constitucionalmente.

Importante observar-se que, neste contexto, não há que se falar em supremacia da União em face das várias outras unidades federadas, muito menos em hierarquia ou em subordinação entre elas. Por se tratar, apenas, de uma questão de repartição de competências, o que se verifica, em geral, na prática constitucionalista, é atribuírem-se à União matérias de interesse do todo federativo, cabendo às unidades autônomas aquelas outras de interesse primordialmente local.

Por fim, assinala-se que, não obstante desejável uma enumeração expressa das referidas competências, dificilmente seu rol será exaustivo. Como

⁶⁴ Cf. PEREIRA, Fábio Franco. *A federação no constitucionalismo brasileiro*. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2010, p. 82.

⁶⁵ Cf. KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. (Tradução de Luís Carlos Borges). São Paulo: Martins Fontes, 2005, p.434-435.

⁶⁶ Cf. DALLARI, Dalmo de Abreu. *O estado federal*. São Paulo: Ática, 1986, p.18. Cf. CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p.17-18.

consequência disto, torna-se necessário indicar-se, sempre na própria Constituição, a titularidade da competência remanescente ou residual, a fim de que se evitem conflitos decorrentes de dificuldades interpretativas das normas constitucionais. Em razão de prática consuetudinária, que remonta às origens norte-americanas do federalismo, e tendo por base o princípio segundo o qual as unidades federadas, ao aderirem ao Estado federal, conferiram a ele parte de suas competências, estabeleceu-se o entendimento pelo qual tudo o que não foi transferido à União permanece na esfera de competência dos estados-membros da federação.⁶⁷

1.3.5. Participação dos estados federados na formação da vontade política nacional.

É ainda fator distintivo do Estado federal a existência de mecanismos assecuratórios de participação das unidades federadas na formação da vontade nacional, o que normalmente se dá através do Poder Legislativo federal, mais especificamente, via Senado.⁶⁸

Conforme ensina Oliveira Baracho:

Convém lembrar que, no Estado federal, o Estado-membro participa sempre na elaboração das leis federais.

De acordo com a natureza da participação do Estado-membro, podemos destacar:

- a) Participação direta – ocorre no processo de revisão da Constituição federal. No modelo dos Estados Unidos, a iniciativa da revisão constitucional pertence a cada Estado-membro, e toda emenda à Constituição federal, para ser definitiva, deve ter aprovação de três quartos dos Estados-membros. Na Suíça e Austrália, a participação direta é mais aceita.
- b) Participação indireta – nessa hipótese, o

⁶⁷ Cf. DALLARI, Dalmo de Abreu. *O estado federal*. São Paulo: Ática, 1986, p.18 -20.

⁶⁸ Cf. CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p.18.

Estado-membro participa na confecção de leis ordinárias por intermédio de uma Câmara Parlamentar especial, procedimento que ocorre através do bicameralismo⁶⁹.

Convém lembrar que, no caso brasileiro, a Constituição federal confere ao Senado a tarefa de representar, no Congresso Nacional, bicameral, os estados federados e o Distrito Federal. Portanto, a chamada Câmara Alta assume, desta forma, a função indispensável de participar do processo legislativo, como defensora dos interesses da federação.⁷⁰

1.4. Espécies de federalismo.

No tocante às espécies, a doutrina tem identificado, basicamente, quatro tipos de federalismo: o dual, o cooperativo, o de integração e o de equilíbrio. As características de cada um deles são expostas a seguir.

1.4.1. Federalismo dual ou dualista.

Caracterizado pela existência de duas esferas distintas de poder, com competências próprias, esta espécie de federalismo se mostra de estilo rígido, pois que a repartição de competências entre a União e os estados-membros se dá tal qual em compartimentos estanques.

Advém de uma tradição federativa ao estilo norte-americano praticado nos séculos XVIII e XIX⁷¹. É de se observar que, atualmente, em virtude da influência do padrão do *welfare state* (Estado de bem-estar social), verificada desde a primeira metade do século XX, nem mesmo na pátria do federalismo, o modelo dualista

⁶⁹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Belo Horizonte: FUMARC / UCMG, 1992, p. 50-51.

⁷⁰ Cf.art. 46, da Constituição federal brasileira de 1988.

⁷¹ RAMOS, Dircêo Torrecillas. *A federalização das novas comunidades: a questão da soberania*. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 134.

subsiste mais em sua forma pura. Neste sentido, salienta Zimmermann:⁷²

Nos Estados Unidos, muito embora a Constituição ainda estabeleça a divisão dualista dos poderes dentre os níveis verticais de poder, hoje isso não mais significa que o governo federal e os governos estaduais devam atuar isoladamente, cada qual nos limites rígidos de suas competências específicas, ou de maneira compartimentada.

De fato, tem-se notado uma participação cada vez maior e mais efetiva do governo federal norte-americano, chamado a intervir em socorro interno, no contrabalanço de efeitos das crises econômico-financeiras do país.

1.4.2. Federalismo cooperativo.

Esta espécie de federalismo é caracterizada pela presença de mecanismos de cooperação entre o governo central e os governos estaduais, visando ao trabalho conjunto e harmônico das duas esferas de poder, na condução dos negócios do país. De fato, observa-se nele a existência de uma estreita interação entre o poder central e as unidades federativas.⁷³

Concebido sob a intensa influência da crise econômico-financeiro-social que se abateu sobre os países capitalistas, em decorrência da crise mundial, desencadeada pelo chamado *crack* da Bolsa de Nova Iorque, em 1929, o federalismo cooperativo passou a ser o modelo adotado pela maioria dos Estados federais.

Conforme observa Zimmermann,

Dominante no cenário político, o federalismo cooperativo não dispõe de fronteiras claramente definidas na questão da distribuição das competências dentre os níveis autônomos de poder. O objetivo explícito é, em síntese, a promoção de uma *livre cooperação* da União com as

⁷² ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 59.

⁷³ HORTA, Raul Machado. *A posição dos municípios no direito constitucional federal brasileiro*. Revista de Direito Público, nº. 63. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982, p.9.

unidades federadas. Esta variante, uma vez adotada no Brasil pós-revolucionário da década de 1930, se expôs às suas mais dramáticas deturpações, que por vezes praticamente aniquilaram o próprio *espírito federativo*, conduzindo-nos de tal maneira à centralização excessiva e às inúmeras crises político-institucionais subsequentes.⁷⁴

Observa-se, de fato, que os Estados federais contemporâneos tendem a adotar esta forma de organização, ao invés de fixarem duas esferas completamente estanques de competência. Isto porque, ao ser adotado um sistema no qual estas esferas se interpenetram, abre-se espaço à colaboração e ao auxílio recíproco entre as unidades federadas e o governo central, o que permite uma flexibilização mais abrangente, não apenas no âmbito da repartição de competências, mas sobretudo no campo da distribuição de recursos financeiros. “Assim é que se desenvolvem as relações intergovernamentais, hoje presentes na maior parte dos Estados, as quais incluem o aspecto financeiro, como as transferências de recursos entre as unidades da federação.”⁷⁵

1.4.3. Federalismo de integração.

Esta espécie de federalismo é caracterizada por expressiva intervenção da União no âmbito de autonomia dos estados federados.

Neste sentido, conforme salienta Torrecillas Ramos,

Esta modalidade acentua os traços do federalismo cooperativo, mas conduz mais a um Estado unitário descentralizado constitucionalmente, do que a um verdadeiro Estado federal.⁷⁶

⁷⁴ ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 57.

⁷⁵ CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 21.

⁷⁶ RAMOS, Dirceu Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 75. O mesmo autor reafirma, em outra de suas obras, que o federalismo por integração: “É uma modalidade onde a cooperação está presente, mas conduz mais a um Estado unitário descentralizado constitucionalmente do que a um verdadeiro Estado federal”. RAMOS, Dirceu Torrecillas. *A federalização das novas comunidades: a questão da soberania*. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p.135.

É federalismo que gera, por conseguinte, nítida sujeição dos estados federados à União.

1.4.4. Federalismo de equilíbrio.

Esta última espécie da presente classificação de federalismo tem como pressupostos de aplicabilidade o conhecimento das diferenças socioeconômicas do país, em relação às suas dimensões territoriais, e a vontade política de se lidar com elas, no sentido de se levar a bom termo a engrenagem federalista.⁷⁷

Assim, ela é caracterizada pela tentativa de neutralização das diferenças regionais da federação. Apresenta-se em duas subespécies: o federalismo de equilíbrio simétrico e o federalismo de equilíbrio assimétrico.

De acordo com esta subdivisão, se o tratamento, conferido pela Constituição, a todos os estados federados for perfeitamente igualitário, o federalismo será considerado *simétrico* – e, portanto, exatamente por este motivo, não garantidor do fim das disparidades regionais. Já se a Constituição tratar os estados federados conforme as particularidades e as necessidades de cada um,⁷⁸ o federalismo será *assimétrico* – apresentando, por conseguinte, maiores possibilidades de se aplainarem as desigualdades regionais.⁷⁹

No tocante ao federalismo assimétrico, temos, na lição de Torrecillas Ramos, que:

O vocábulo assimétrico é tomado pelo direito para o estudo das diferenças ou desigualdades existentes entre o Estado e Estados-Membros de uma federação, com relação à dimensão territorial,

⁷⁷ Cf. ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático* 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 61.

⁷⁸ Haveria, aqui, a aplicação prática dos ensinamentos de Rui Barbosa, no tocante ao princípio constitucional da isonomia: tratar igualmente as situações iguais e desigualmente as situações desiguais, na medida de suas desigualdades: “A regra da igualdade não consiste senão em quinhão desigualmente os desiguais, na medida em que desiguam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. O mais são desvarios da inveja, do orgulho, ou da loucura. Tratar com desigualdade a iguaes, ou a desiguaes com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real.” Cf. BARBOSA, Ruy. *Oração aos moços*. Rio de Janeiro: A. dos Reis, 1932, p. 40.

⁷⁹ Cf. PORFÍRIO JÚNIOR, Nelson de Freitas. *Federalismo, tipos de estado e conceito de estado federal*. In CONTI, José Maurício. (Org.). *Federalismo fiscal*. Barueri: Manole, 2004, p. 1 s.

população, riqueza, instituições, poder, raça, etnia e língua. São assimetrias de fato que requerem uma assimetria de direito para corrigi-las ou pelo menos diminuir as desigualdades entre unidades componentes de uma federação. O princípio é o tratamento igual e excepcionalmente o diferenciado. Assim como a igualdade em algum sentido é tratar desigualmente os desiguais na medida de suas desigualdades, devemos tratar assimetricamente os Estados e regiões assimétricos, na medida de suas assimetrias.⁸⁰

De fato, para que se auçiram bons resultados da adoção do federalismo, há que se verificar, na realidade do país, uma razoável dose de equilíbrio entre alguns fatores fundamentais, tais como dimensões de território, população, recursos econômicos e distribuição de poder. Como esta condição de equilíbrio material raramente se apresenta em seus níveis ideais, mister se faz proporcionarem-se ao Estado meios jurídicos que conduzam à possibilidade de se atingir aquele almejado equilíbrio. Daí a conveniência e a justiça na aplicação da assimetria no tratamento das diversas unidades federadas, sempre que necessário, pois o tratar-se de maneira igual aqueles que, faticamente, não são isonômicos, somente faz aprofundar as diferenças regionais e acarretam o atraso no desenvolvimento conjunto do país.

A doutrina⁸¹ costuma referir-se aos Estados Unidos da América como sendo um exemplo de federalismo segundo o modelo simétrico, em razão de aquela federação possuir certo grau de homogeneidade econômico-cultural, não obstante os estados federados apresentarem, entre si, algumas naturais diferenças, no tocante às dimensões territoriais e à densidade demográfica, por exemplo, além de possuírem particularidades de natureza socioeconômica. O fato é que, do ponto de vista jurídico, os estados federados norte-americanos têm representação igualitária no Senado.

Já a Suíça e o Canadá, seriam exemplos de federalismo assimétrico, em virtude de serem produto de uma composição histórica pluralista, quanto à sua formação étnico-linguística, necessitando de maior acomodação jurídica, que corresponda às suas particularidades, enquanto Estados federais dotados de sociedades multiculturais.

⁸⁰ RAMOS, Dircêo Torrecillas. *A federalização das novas comunidades: a questão da soberania*. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 137.

⁸¹ Cf. ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático* 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p.61 e s.

No caso da Alemanha, a adoção do sistema assimétrico é patente, visto que cada *Land* é representado no *Bundesrat* ⁸² proporcionalmente à sua densidade demográfica, respeitado o número mínimo de três representantes com direito a voto. Os *Länder* com população superior a dois milhões de habitantes têm direito a quatro representantes; e aqueles cuja população ultrapassa os seis milhões, têm cinco representantes, todos com direito a voto.⁸³

O exemplo do Brasil é de assimetria fática, se se levar em consideração as grandes diferenças sócio-econômico-culturais das diversas regiões do país, bem como a disparidade relativa à densidade populacional e às dimensões territoriais dos vários estados brasileiros. Não obstante, do ponto de vista jurídico, observa-se, desde a instituição da república, a adoção equivocada de um sistema simétrico, que ignora as aludidas desigualdades reais, sistema este no qual os estados federados gozam de igualdade formal, que lhes garante representação injustamente desproporcional no Legislativo federal, geradora de distorções que emperram a máquina federativa.

⁸² Trata-se de órgão do Poder Legislativo federal, cujos membros são escolhidos pelos governadores dos *Länder*. Cf.art.50 e seguintes da Lei Fundamental, de 1949.

⁸³ Cf.art. 51 da Lei Fundamental, de 1949.

CAPÍTULO 2 – FORMAÇÃO DE ESTADOS FEDERAIS.

O presente estudo da formação de estados federados, conforme já mencionado, parte do pressuposto de se inserir a matéria no contexto do Estado federal, para que, tendo-se ideia do conjunto, dele não se dissocie. Daí, terem sido considerados os elementos apresentados no capítulo que a este precede.

Nesta linha de pensamento, por conseguinte, antes de se adentrar no tema central da pesquisa, entendeu-se necessária a análise de exemplos clássicos de federações tradicionais, da Europa e da América, com o intuito de se apresentar não somente a maneira pela qual cada uma delas se estruturou, mas também de se noticiar os mecanismos através dos quais tais Estados acolhem em seu seio novas unidades federadas.

Serão, assim, objeto de atenção, neste capítulo, quatro federações modelares: a da Suíça, a dos Estados Unidos da América, a da Argentina e a da Alemanha.

2.1. O exemplo da Suíça.

O ano de 1291 testemunhou a reunião dos cantões de Uri, de Unterwalden⁸⁴ e de Schwyz - regiões que, hoje, compõe parte da Suíça -, numa aliança então voltada, precipuamente, à resistência político-militar ao expansionismo territorial austríaco. De temporária, esta aliança assumiu caráter perpétuo, com o surgimento da *Liga de Brunnen*, firmada, em 1315, entre aqueles três cantões originais, aos quais, paulatinamente, uniram-se outros.⁸⁵

Em 1353, a Liga já somava oito cantões confederados, cuja sede foi estabelecida na cidade de Berna. Permaneceu desta maneira, sem alterações, por mais de um século. Foi somente a partir de 1481 que se admitiu o ingresso de novos membros⁸⁶ à Confederação, que atingiu o total de treze cantões, por volta de 1513, com a adesão de

⁸⁴ Obwald e Nidwald nele estão compreendidos. Cf. ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. Chicago: William Benton Publisher, 1964, v.21, p. 677-678.

⁸⁵ Lucerna aderiu em 1332; Zurique, em 1351; Glaris e Zug uniram-se aos demais em 1352. Cf. ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. Chicago: William Benton Publisher, 1964, v.21, p.678-679.

⁸⁶ Friburgo e Soleure, em 1481; Basileia e Schaffhausen, em 1501. Cf. ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. Chicago: William Benton Publisher, 1964, v.21, p. 680-681.

Affenzell.⁸⁷

Conforme assinala Amaro Cavalcanti,⁸⁸ por aquele tempo, no que se refere à legislação aplicável àquele embrião de federação:

Os documentos, mais importantes dessa época, sob o ponto de vista do direito constitucional, foram: o chamado – Carta dos padres (*Pfaffenbrief*) de 1370, - a Convenção de Sempach de 1393, indicada pelo título de *Sempacherbrief*, - e o Pacto de Stantz (*Stanzer Verkommnis*) de 1481, - o qual, tendo confirmado as cláusulas da Convenção de Sempach, operou a pacificação geral dos confederados, e tornou-se o ponto de partida para um novo período da vida política da Confederação.

Esta Confederação Helvética, de tênues feições federativas, manteve as mencionadas bases constitucionais até 1797, ano em que passou por apreciável reestruturação, mediada pelo governo francês, dando lugar à *República Helvética*, regida pela Constituição de 1798.⁸⁹ Não obstante as reformas – e, na verdade, em virtude delas -, os cantões, descontentes, voltaram a apresentar disputas internas, de proporções semelhantes a de uma guerra civil, somente apaziguadas após nova intervenção da França de Napoleão que, na qualidade de mediador, determinou, em 1803,⁹⁰ a adoção de uma nova Constituição, cuja vigência se estendeu até 1815.⁹¹

O turbilhão de reviravoltas políticas que sacudiram a Europa da primeira década do século XIX, desembocando no Congresso de Viena de 1815, resultou, em consequência reflexa, na adoção, pelos vinte e dois cantões suíços da época, de um pacto federativo, o *Bundesvertrag*, que, além de corroborar os princípios de independência e de liberdade da aliança, contra ataques de potências estrangeiras, previa a exigência de tratado, entre os cantões, para se proceder a qualquer eventual alteração do texto constitucional. Isso, no entanto, não surtiu o efeito apaziguador desejado, tendo ocorrido

⁸⁷ BARRENA GARCIA, Alberto Maria. *El federalismo en Suiza*. Madrid: Bolaños y Aguilar, 1970, p. 1-8.

⁸⁸ Cf. CAVALCANTI, Amaro. *Regimen federativo e a república brasileira*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900, p. 19.

⁸⁹ Uma das notas características desse diploma residia na previsão de unidade e de indivisibilidade do ente republicano nascente.

⁹⁰ Neste ano, Saint-Gall, Grisões, Argóvia, Turgóvia, Tessino e Vaud aderiram à Helvetia. Cf. ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. Chicago: William Benton Publisher, 1964, v.21, p.684.

⁹¹ Ano de adesão de Valais, de Neuchâtel e de Genebra. Cf. ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. Chicago: William Benton Publisher, 1964, v.21, p. 685.

até mesmo uma tentativa frustrada de secessão, conhecida por *Sonderbund*.⁹²

Foi somente no ano de 1848, sob nova Constituição, posteriormente substituída pelo texto reformado de 1874, que o país, finalmente, assumiu o perfil de Estado federal,⁹³ surgindo, assim, *Die Schweizerische Eidgenossenschaft* (Confederação Suíça).⁹⁴ A federação, no entanto, não permaneceu estática, quanto à composição de seus membros, pois que, com a entrada do Jura, em 1979, para o conjunto suíço, prosseguiu em sua expansão – o que significa que novos cantões poderão vir a ser admitidos.

Observe-se, todavia, que o art. 1º da vigente Constituição da Confederação⁹⁵, datada de 18 de abril de 1999,⁹⁶ seguindo a tradição constitucional suíça,⁹⁷ obedece a um sistema peculiar ao federalismo europeu, no qual se procede a uma enumeração nominal das unidades federadas, de caráter constitutivo e não meramente declaratório. Assim, como resultado prático deste procedimento, torna-se necessária uma revisão constitucional, em caso de criação de novos membros federados.

No exemplo suíço, em virtude de a enumeração se revestir do mencionado caráter constitutivo, ter-se-á que proceder, obrigatoriamente, a uma revisão da Constituição, em se querendo criar novo membro da federação. Em outras palavras, será preciso revisar o artigo 1º toda vez que se pretender alterar o número de cantões.

⁹² BARRENA GARCIA, Alberto Maria. *El federalismo en Suiza*. Madrid: Bolaños y Aguilar, 1970, p. 8-30.

⁹³ Cf. DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 256.

⁹⁴ BARRENA GARCIA, Alberto Maria. *El federalismo en Suiza*. Madrid: Bolaños y Aguilar, 1970, p. 30-38.

⁹⁵ Sérgio Resende de Barros salienta que, não obstante a Suíça haver se transformado em uma federação, desde 1848, mantém-se nominalmente uma confederação (Confederação Helvética). Isto porque, em virtude do histórico de sua formação, a nascente federação foi considerada como continuidade da tradicional confederação suíça, resultante do processo de união dos cantões. Cf. BARROS, Sérgio Resende de. *A constitucionalização da União Européia*. Artigo publicado no website <http://www.srbarros.com.br/artigos.php?TextID=83> Acesso em 20 de janeiro de 2009.

⁹⁶ Artigo 1º: “O povo suíço e os cantões Zurique, Berna, Lucerna, Uri, Schwys, Obwalden e Nidwalden, Glaris, Zug, Friburgo, Soleure, Basileia-cidade e Basileia-região, Schaffhausen, Affenzell Ausserrhoden e Appenzell Innerrhoden, Saint-Gall, Grisões, Argóvia, Turgóvia, Tessino, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genebra e Jura formam a Confederação Suíça”. Cf. *Constituição federal da Confederação Suíça*, de 18 de abril de 1999. Disponível em <<http://www.admin.ch/org/polit/ooo83/index.html?lang=de&download>> Acessado em 10 de outubro de 2010.

⁹⁷ O artigo 1º da Constituição da Confederação Suíça, de 29 de maio de 1874, estabelecia que: “Os povos dos 22 cantões soberanos da Suíça, unidos em virtude da presente aliança – Zurique, Berna, Lucerna, Uri, Schwys, Unterwald (Alto e Baixo), Glaris, Zug, Friburgo, Soleure, Basileia (cidade e campo), Schaffhausen, Affenzell (os dois Rhodes), Saint-Gall, Grisões, Argóvia, Turgóvia, Tessino, Vaud, Valais, Neuchâtel e Genebra – formam a Confederação Suíça”. Cf. MIRANDA, Jorge. *Constituições de diversos países*. Lisboa: Editora Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1979, v. II, p.301.

Para que isso ocorra, porém, é indispensável a aprovação da iniciativa por todos os cantões, indistintamente, sob pena de não-criação do novo membro.

Antes da manifestação dos demais cantões, entretanto, será necessário que a população afetada se pronuncie expressamente, porque dela dependerá a criação ou a extinção de um cantão.⁹⁸

2.2. O exemplo dos Estados Unidos da América.

De acordo com o que a doutrina dominante aponta por modelo pioneiro de federação, os Estados Unidos da América (EUA) resultaram da união definitiva, em 1787, de treze ex-colônias britânicas,⁹⁹ independentes desde 1776, reunidas, a partir de 1777, sob a forma de confederação.

Trata-se, com efeito, de um caso *sui generis*, produto direto de uma combinação especial de fatores, que associou o momento histórico e as fervilhantes ideias político-filosóficas do século XVIII ao pragmatismo anglo-saxão.

De fato, desde o primeiro Congresso de Filadélfia, em 1774,¹⁰⁰ ideais de liberdade e de igualdade nortearam a prática da formação da futura pátria do federalismo.

Superados a fase revolucionária e o período da guerra de independência, com o fim definitivo do domínio britânico sobre as ex-colônias, estas, em aliança, reafirmaram seu propósito em se manterem institucionalizadas em uma confederação, não obstante suas já existentes feições federativas. Estipulavam os Artigos da Confederação e União Perpétua II, III e V:

Cada Estado conserva a sua soberania, liberdade e independência e

⁹⁸ Cf. *Constituição federal da Confederação Suíça*, de 18 de abril de 1999. Disponível em <<http://www.admin.ch/org/polit/ooo83/index.html?lang=de&download>> Acessado em 10 de outubro de 2010.

⁹⁹ Nova Hampshire, Massachusetts, Rhode-Island e Providence, Connecticut, Nova Iorque, Nova Jersey, Pensilvânia, Delaware, Maryland, Virginia, Carolina do Norte, Carolina do Sul e Geórgia.

¹⁰⁰ Recorde-se de que se tratou de um congresso colonial, reunido em setembro de 1774, no qual delegados, de praticamente todas as colônias, discutiram e votaram medidas de reação ao tratamento não isonômico dispensado pelo governo britânico aos cidadãos da então colônia em relação aos da metrópole. Seguiram-se a este novos congressos e reuniões, que prepararam o terreno para a final proclamação de independência, em julho de 1776.

todo poder, jurisdição e direito, não expressamente delegados por esta Constituição aos Estados Unidos, reunidos em Congresso.

Os ditos Estados dest'arte distintos, entram em uma firme liga de amizade, um com outro, para a sua comum defesa, a segurança de suas liberdades e o seu bem estar mútuo e geral, obrigando-se a auxiliar um ao outro contra qualquer violência ou ataque feito a todos, ou a algum deles, por motivo de religião, soberania, comércio ou outro pretexto qualquer.

E para a melhor administração dos interesses gerais dos Estados Unidos, os delegados dos diversos Estados se reunirão em um Congresso, no qual cada um terá igual direito de voto.¹⁰¹

Em pouco tempo, porém, o sistema se mostrou insuficiente para atender às necessidades e aos anseios de seus membros. Assim, os representantes do Estado em gestação, liderados por George Washington, decidiram pela transformação da antiga confederação em federação, ao elaborarem, na Convenção de Filadélfia de 1787, reunida no *Independence Hall*, uma Constituição Federal da República Americana, (ratificada, posteriormente, pelos estados-membros), que, desde sua entrada em vigor, em 1789, sob a denominação de *Constituição dos Estados Unidos da América*, passou a submeter todos os estados federados - agora já não mais soberanos.¹⁰²

Para que houvesse equilíbrio e limitação dos poderes então constituídos, os fundadores do federalismo norte-americano, influenciados diretamente pela doutrina de Montesquieu, idealizaram mecanismos conhecidos como de freios e contrapesos (*checks and balances*), com a instituição da separação de poderes, independentes, mas harmônicos entre si, com funções executivas, legislativas e

¹⁰¹ Cf. CAVALCANTI, Amaro. *Regimen federativo e a república brasileira*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900. p. 22. No original: "Articles of Confederation: II- Each State retains its sovereignty, freedom and independence, and every power, jurisdiction and right, which is not by this confederation expressly delegated to the United States, in Congress assembled. III- The said States hereby severally enter into a firm league of friendship with each other, for their common defense, the security of their liberties, and their mutual and general welfare, binding themselves to assist each other, against all force offered to, or attacks made upon them, or any of them, on account of religion, sovereignty trade or any other pretence whatever. V- For the more convenient management of the general interests of the United States, (...) delegates (...) in Congress assembled, each State shall have one vote." BRITANNICA CONCISE ENCYCLOPEDIA. Articles of confederation. Disponível em <<http://www.answers.com/topic/articles-of-confederation>> Acesso em 18 de novembro de 2010.

¹⁰² GARCIA-PELAYO, Manuel. *Derecho constitucional comparado*. 2ª ed. Madrid: Revista de Occidente, 1951, p. 310 e s. DIMOCK, Marshall Edward; DIMOCK, Gladys Ogden. *American government in action*. New York: Rinehart & Company, 1951, p.38-42.

judiciárias.¹⁰³

Assim, coube o Poder Legislativo ao Congresso, formado pela Câmara dos Representantes e pelo Senado; o Poder Executivo, ao Presidente da República; e o Poder Judiciário, à Suprema Corte e a Cortes inferiores.

Estabeleceu-se, no tocante à composição, que a Câmara seria formada por representantes do povo de seus respectivos estados, eleitos por ele e em número proporcional à respectiva população, para mandato de dois anos. Já para o Senado, os dois membros por estado, eleitos pelas respectivas assembleias legislativas, teriam mandato de seis anos.

Ficou estabelecido, de igual maneira, que o Presidente da República (juntamente com o Vice-Presidente) eleito por delegados, por sua vez eleitos pelo povo, teria mandato de quatro anos, com direito a reeleição.

Por fim, determinou-se que os membros da Suprema Corte seriam nomeados pelo Presidente da República, após concordância do Senado, sem termo final pré-estipulado para o exercício jurisdicional.

Ao governo federal passou a competir a autoridade soberana do Estado, conservando os estados federados sua autonomia legislativa, judicial, administrativa, em geral, ressalvando-se matéria de relações exteriores, privativas da União.¹⁰⁴

Tais, portanto, em linhas gerais, o histórico de formação, segundo a doutrina dominante, do primeiro Estado verdadeiramente federal de que se tem notícia.

Observe-se que, aos treze estados originais, foram se somando outros, até que se chegou à soma atual de 50. Do ponto de vista de formação de estados federados, a Constituição dos Estados Unidos da América (de 17 de setembro de 1787) prevê a hipótese de adesão de novos estados federados, com a devida permissão do

¹⁰³ Cf. CAVALCANTI, Amaro. *Regimen federativo e a república brasileira*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900. p. 20 e s. GARCIA-PELAYO, Manuel. *Derecho constitucional comparado*. 2ª ed. Madrid: Revista de Occidente, 1951, p. 316-324.

¹⁰⁴ Cf. CAVALCANTI, Amaro. *Regimen federativo e a república brasileira*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900. p. 20 e s. GARCIA-PELAYO, Manuel. *Derecho constitucional comparado*. 2ª ed. Madrid: Revista de Occidente, 1951, p. 324-325.

Congresso¹⁰⁵. Em caso de criação de estado por fusão, por desmembramento, além da permissão do Congresso, é exigida a anuência das Assembleias Legislativas dos estados envolvidos¹⁰⁶.

2.3. O exemplo da Argentina.

O exemplo federativo argentino antecede, historicamente, o modelo brasileiro e se reveste de considerável interesse na América Latina.

A fundação do Real de Nuestra Señora Santa Maria del Buen Aire, por Pedro de Mendoza, originalmente em 1536,¹⁰⁷ foi o princípio da colonização da região do rio da Prata, pelos espanhóis, marco importante de povoamento, que se estendeu, pouco a pouco, a outras áreas daquele território colonial hispânico, em direção ao Peru, expandindo-se, sobretudo, para o noroeste, cujos núcleos populacionais deram origem a vilas, transformadas, depois, em cidades, como Santiago Del Estero, San Miguel de Tucumán, Mendoza e Córdoba.

¹⁰⁵ Art. IV, seção III: O Congresso poderá admitir novos Estados na União. Mas nenhum Estado poderá ser formado ou criado dentro da jurisdição de qualquer outro e nenhum Estado poderá formar-se por união de dois ou mais Estados ou partes de Estados, sem o acordo das Assembleias Legislativas dos Estados interessados e do Congresso. *Constitution of the United States of America*. Washington DC: Cato, 2001, p. 34. Comenta Garcia-Pelayo: “A decisão sobre a admissão de um novo Estado compete ao Congresso, porém respeitadas as garantias dos Estados existentes, de modo a não se poder formar novo Estado, nem nos limites de outro, nem com a união de dois ou mais Estados, ou de parte deles, salvo se a isso o consentirem as Câmaras dos Estados afetados (Const., 4, III, 1). O Congresso pode, todavia, impor condições para a admissão de um território como Estado; porém, uma vez admitido, este poderá, por sua vez, desobrigar-se de tudo o que o coloque em situação de desigualdade em relação aos demais Estados, mesmo porque, conforme entendimento da Suprema Corte, isto atentaria contra a essência mesma da União, que é ‘a união de Estados iguais em poder, em dignidade e em autoridade’”. (Traduzi). No original: “*La decisión sobre la admisión de un nuevo Estado pertenece al Congreso, pero dejando a salvo la garantía de los Estados existentes, de modo que no puede formarse nuevo Estado, ni dentro de los límites de otro, ni con la reunión de dos o más Estados, o de partes de ellos, salvo que lo consientan las Cámaras de los Estados afectados (Const., 4, III, 1). El Congreso puede imponer condiciones para la admisión de un territorio como Estado; pero, una vez admitido, puede éste a su vez desprenderse de toda obligación que le coloque en situación de desigualdad frente a los demás Estados, ya que ello, según el criterio del Tribunal Supremo, iría contra la esencia misma de la Unión, que es ‘una unión de Estados iguales en poder, dignidad y autoridad’*”. GARCIA-PELAYO, Manuel. *Derecho constitucional comparado*. 2ª ed. Madrid: Revista de Occidente, 1951, p. 328.

¹⁰⁶ Cf. CORWIN, Edward S. *A constituição norte-americana e seu significado atual*. Jorge Zahar Editor, 1986, p.206 e s. Registre-se, no entanto, que a determinação constitucional não foi obedecida nos casos do Arkansas, do Alasca, nem do Havai.

¹⁰⁷ O vilarejo que daria origem à cidade de Buenos Aires teve sua primeira fundação naquele ano. Destruído em 1541, em decorrência de conflitos com tribos querandis, foi reconstruído a partir de 1580, com o nome de Santíssima Trindade, atribuído por Juan de Garay. Não obstante, a cidade passou a ficar conhecida com a denominação de seu porto, Buenos Aires. ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. Chicago: William Benton Publisher, 1964, v. 4, p. 373.

O constante progresso econômico da região do Prata, alçada à qualidade de Vice-Reino em 1776, consolidou, a partir daí, a importância de Buenos Aires como centro mercantil, cada vez mais empenhado na obtenção de maior autonomia e de liberdade para suas atividades comerciais. Tais circunstâncias, aliadas à conturbada conjuntura política da Europa e das Américas coloniais de começos do século XIX, conduziram a movimentos emancipatórios, geradores de guerras de independência, cujo resultado, no caso da futura Argentina, foi a proclamação da independência das Províncias Unidas do Rio da Prata, pelo Congresso de Tucumán, aos 9 de julho de 1816, regidas por um *Statuto Provisional*, de ideário federativo.¹⁰⁸ Chegou-se a adotar, em 1819, uma Constituição. Porém, dada a impossibilidade de implantação de um governo comum, ante a caótica situação política interna de então, as províncias passaram a se auto-conduzir, isoladamente, entre 1820 e 1825.¹⁰⁹

Com efeito, naquele ano, conseguiu-se, finalmente, o estabelecimento de um mínimo de unidade nacional, consubstanciado em um governo regido pela lei superior, votada em congresso Constituinte. De efêmera duração, no entanto, deu lugar à Constituição de 1826, que organizou o país como República Argentina.

Dado o caráter unitário e centralista daquela Constituição, favorecedora de hegemonia política de Buenos Aires, contra ela se revoltaram as demais províncias, que passaram a se digladiar entre si, por décadas, divididas que estavam entre partidários federalistas e unitários.

Sob a direção de Juan Manuel de Rosas - não obstante ter sido conduzido ao poder pelos federalistas -, a Argentina experimentou um período de ditadura, entre 1835 e 1852, vencido militarmente, afinal, por Justo José de Urquiza y Garcia, político e general federalista.

A primeira medida de Urquiza, como dirigente provisório, apoiado pela maioria dos governadores das províncias argentinas, foi a convocação de um congresso nacional Constituinte, encarregado de elaborar e de votar uma nova

¹⁰⁸ Cf. HUFTY, Marc. *Argentine*. In ROUGEMONT, Denis de. (Org.). *Dictionnaire international du fédéralisme*. Bruxelles: Bruylant, 1994, p. 290-291.

¹⁰⁹ Cf. DONGHI, Tulio Halperin. *História da América latina*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, p. 81 e s.

Constituição, o que, de fato, se deu, em 1º de maio de 1853, data da Constituição da Confederação Argentina.¹¹⁰

A promulgação da nova Constituição não foi, entretanto, suficiente para fazer cessar a luta armada, visto que a província de Buenos Aires não aderiu à Confederação, mantendo-se dela dissidente até 1859.

Foi somente após o desenrolar de numerosas negociações que a província rebelde aceitou incorporar-se ao conjunto. Então, um novo congresso nacional foi reunido em 1860, para tornar as disposições da Constituição de 1853 adaptadas à nova ordem de composição de províncias. Este trabalho constituinte completou-se, finalmente, aos 21 de outubro daquele ano.¹¹¹

A Constituição da Argentina seguiu o modelo norte-americano, Contudo, se na de 1853, às províncias eram conferidos os atributos de independência e de soberania, reforçando o caráter confederativo da União das Províncias, acordado em tratado interprovincial de 1831 e reforçado por acordo pré-Constituinte, celebrado em 1852, o texto de 1860, que sofreu reformas em 1866, 1898, 1949, 1957 e 1994, deixa clara a natureza federativa do novo Estado.

Conforme bem observa Amaro Cavalcanti:

(...) O instrumento de 1853 denomina-se - “*Constitucion de la Confederacion Argentina*”, e o de 1860 - “*Constitucion de la Republica (sic) Argentina*; começando a primeira - Nos (sic) los REPRESENTANTES DE LAS PROVINCIAS *de la Confederacion Argentina, reunidos em (sic) Congresso General Constituyente..*”, enquanto que a última diz - “*Nos otros los REPRESENTANTES DEL PUEBLO DE LA NACION ARGENTINA, reunidos em Congresso General Constituyente...*” (...).¹¹²

No mais, cumpre, ainda, salientar que a Constituição da Nação Argentina seguiu os moldes da Constituição americana, sobretudo quanto à organização da

¹¹⁰ Cf. DONGHI, Tulio Halperin. *História da América latina*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, p. 144- e s.

¹¹¹ Cf. CAVALCANTI, Amaro. *Regimen federativo e a república brasileira*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900, p. 25-27.

¹¹² Cf. CAVALCANTI, Amaro. *Regimen federativo e a república brasileira*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900, p. 27.

União e à clássica divisão tripartite do poder.

No tocante à formação de outras províncias, seu artigo 13, do texto vigente desde 22 de agosto de 1994, declara a possibilidade de novos membros serem admitidos na federação, desde que obedecidos certos procedimentos. Assim,

Novas províncias poderão ser admitidas na Nação, porém uma província não poderá ser criada no território de outra ou de outras, tampouco de várias províncias formar-se somente uma, sem que haja o consentimento da Câmara das províncias interessadas e também do Congresso.¹¹³

Desta maneira, tem-se, portanto, que, não obstante o permissivo genérico constitucional para o surgimento de novas províncias, mediante mecanismos de fusão, de desmembramento e de demais espécies tradicionais de procedimentos de formação de membros de uma federação, há que se contar, para tanto, com o imprescindível consentimento do Poder Legislativo provincial de cada uma das unidades envolvidas, bem como com o do Congresso da Nação. Com efeito, a este competirá, no caso, fixar os limites territoriais das províncias existentes, bem como os daquelas unidades que forem criadas.¹¹⁴

2.4. O exemplo da Alemanha.

Vistos os modelos federativos suíço, norte-americano e argentino, quanto às suas origens e à sua formação, cumpre, por derradeiro, tratar do exemplo

¹¹³ Traduzi. No original: “Constitucion de la Nación Argentina, art. 13: “Podrán admitirse nuevas provincias en la Nación; pero no podrá erigirse una provincia en el territorio de otra u otras, ni de varias formarse una sola, sin el consentimiento de la Legislatura de las provincias interesadas y del Congreso.” Disponível em <<http://www.argentina.gov.ar>> Acesso em 22 de julho de 2010.

¹¹⁴ *Constituição da Nação Argentina*. “Art. 75: Cabe ao Congresso: (...) 15: establecer, em definitivo, os limites territoriais da Nação, fixar os limites das províncias, criar outras províncias e determinar, através de legislação específica, a organização, a administração e o governo dos territórios nacionais, que estejam fora dos limites das províncias.” (Traduzi). No original: *Constitucion de la Nación Argentina, art. 75: “Corresponde al Congreso: (...) 15: Arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación, fijar los de las provincias, crear otras nuevas, y determinar por una legislación especial la organización, administración y gobierno que deben tener los territorios Nacionales, que queden fuera de los límites que se asignen a las provincias”*. Disponível em <<http://www.argentina.gov.ar>> Acesso em 22 de julho de 2010.

federativo alemão.¹¹⁵

Na esteira das invasões bárbaras, que tomaram de assalto o antigo Império Romano do Ocidente, sobretudo no século V da era cristã,¹¹⁶ os povos germânicos radicados às margens do rio Reno tornaram-se também súditos do Imperador Carlos Magno,¹¹⁷ coroado como tal pelo Papa Leão III, no Natal do ano 800, em Roma. Quarenta e três anos depois disto, descendentes do lendário soberano partilharam entre si o imenso legado avoengo,¹¹⁸ fato consolidado pelo Tratado de Verdun, que estabeleceu a divisão territorial da seguinte maneira: a Carlos, o Calvo, coube o reino do oeste - a *Francia occidentalis* - que viria a se transformar na França; a Luís, o Germânico, o reino do leste - a *Francia orientalis*; no meio de ambos, o império de Lotário que compreendia a Lotaríngia¹¹⁹ e a Itália.

Cem anos se passaram, permeados de guerras e de disputas sucessórias, findos os quais a *Francia orientalis* absorveu a maior porção do império de

¹¹⁵ Baracho observa que “A Alemanha é conhecida como a terra clássica das associações. Para Le Fur, do ponto de vista do direito público principalmente, pode-se aplicar à Alemanha da Idade Média e dos tempos modernos, como já foi dito da Grécia antiga, a conclusão de que é a terra clássica das Confederações. A Alemanha conheceu e praticou todos os gêneros de confederações, desde as mais primitivas até o Império federativo, passando por escalas intermediárias. As ligas de cidades, sendo a mais célebre a Liga Hanseática da Idade Média, é um dos exemplos mais notáveis; as federações entre pequenos principados; a verdadeira Confederação de Estados de 1815 a 1866, enfim de 1866 a 1870, o Estado federado propriamente dito.” BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Belo Horizonte: FUMARC / UCMG. 1982, p. 50 – 51.

¹¹⁶ Informa John Gilissen que “O Império Romano do Ocidente desmoronou-se no século V, sob os golpes repetidos das invasões germânicas.” E continua: “Já no século III, povos germânicos tinham penetrado no Império Romano. Alguns povos instalaram-se mesmo no interior das fronteiras do Império (...)”. Prossegue: “No século V, povos germânicos apoderaram-se de quase todo o Império do Ocidente: os Visigodos na Península Ibérica e no Sudoeste da Gália, os Burgúndios no Sudeste da Gália (região do Ródano e Saône), os Ostrogodos (mais tardiamente) na Itália, os Francos na Renânia e no Norte da França.” GILISSEN, John. *Introdução histórica ao direito*. 5ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2008, p. 165 e s.

¹¹⁷ Rei dos Francos desde o ano 771, por sucessão de seu pai, Pepino, o Breve. ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. Chicago: William Benton Publisher, 1964, v.4, p.944.

¹¹⁸ O império Franco, sob a dinastia Carolíngia, estendeu seus domínios sobre parte das atuais Espanha e Itália e da Germânia, até o rio Elba. Observação interessante de Gilissen no sentido de que: “A unidade, aliás relativa, deste Império contribuiu para a formação dum direito ocidental mais ou menos uniforme. Não obstante dez séculos de evolução em sentidos diversos, o direito dos países procedentes do Império Carolíngio conservou uma unidade suficiente para poder ser distinguido ainda actualmente do direito dos países eslavos (a Este) e do direito dos países anglo-saxônicos, o *common law* (a Oeste); encontra-se esta unidade no direito europeu que se cria na Europa dos Doze.” GILISSEN, John. *Introdução histórica ao direito*. 5ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2008, p. 166.

¹¹⁹ Na partilha do império Carolíngio, Lotário, terceiro dos netos de Carlos Magno; e filho de Luís, I, o Piedoso, herdou, além de parte da atual Itália, as terras compreendidas entre os rios Reno e Ródano, que hoje correspondem ao território de Luxemburgo, da Holanda, da Bélgica, de regiões da Alemanha (Renânia do Norte Vestfália, Renânia-Palatinado e Sarre) e de regiões da França (Alsácia e Lorena – em alemão, *Lothringen*, isto é, Lotaríngia). Lotário foi seu único rei, posto que, ao morrer, essas terras foram repartidas entre seus herdeiros, conforme o Tratado de Meerssen, em 870. ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. Chicago: William Benton Publisher, 1964, v.4, p.944.

Lotário, dando origem ao Império Germânico, base do Sacro Império Romano-Germânico,¹²⁰ que se estendeu do século X ao século XIX¹²¹ - não obstante seu fracionamento em um sem-número de reinos, de principados, de ducados e de demais feudos,¹²² conforme, aliás, se deu, em geral, no restante da Europa, a contar de fins da Alta Idade Média.

No desenrolar dos aproximadamente nove séculos de existência do *Heiliges Römisches Reich Deutscher Nation*,¹²³ inúmeras foram as guerras motivadas seja pela interferência política direta do Papado romano nos negócios do Império, seja em decorrência das disputas intestinas entre os príncipes pretendentes ao poder supremo dele imanente, seja, ainda, por questões de intolerância religiosa, ou de outra natureza, imiscuídas na luta pelo poder.

No panorama político que se vem de descrever, nada mais natural, nas circunstâncias, do que a formação de pactos e de alianças entre príncipes das diversas unidades independentes, ou de cidades entre si,¹²⁴ com interesses convergentes, para que se garantisse o atingimento de objetivos comuns. O diferencial deste procedimento, no

¹²⁰ Sua extensão territorial variou ao longo dos séculos, mas, em seu auge, chegou a abarcar 350 unidades independentes, cujos territórios viriam a constituir os atuais Estados da Alemanha, da Áustria, da Suíça, de Liechtenstein, de Luxemburgo, da Bélgica, dos Países Baixos, da Eslovênia, da República Tcheca, além de abranger grande parte da Polônia, da Itália e da França. Cf. DUROSELLE, J. B. *A Europa de 1815 aos nossos dias: vida política e relações internacionais*. 3ª ed. São Paulo: Livraria Pioneira, 1989, p. 3 e s.

¹²¹ Não obstante a coroação de Carlos Magno, no ano 800, Oto I é considerado seu primeiro imperador (936-973); e Francisco II, o último (1792-1806). ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. Chicago: William Benton Publisher, 1964, v.4, p.944.

¹²² O Sacro Império não gozava de uma unificação clássica, sujeita a um poder central verdadeiramente controlador. Seus membros, ao contrário, mantinham cada um sua independência, sem prejuízo, porém, da grande aliança formada entre eles, o que propiciava uma atuação semelhante a de membros de uma confederação, ou mesmo de uma federação nascente. Neste sentido, mas já com um viés mais claramente federalista, é exemplo a Liga Hanseática, formada entre os séculos XIII a XVII, por um conjunto de cidades mercantis do norte da Europa, como Lübeck, Hamburgo, Colônia e Bremen, com interesses comuns, a princípio meramente econômico-comerciais, depois também políticos, *stricto sensu*. Cf. PEREIRA, Fábio Franco. *A federação no constitucionalismo brasileiro*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2010, p. 65.

¹²³ Santo (ou Sacro) Império Romano da Nação Germânica (ou Alemã). (Traduzi). Em latim: *Sacrum Romanum Imperium*.

¹²⁴ Oportuno o ensinamento de Vattel no sentido de que: “O que dissemos aqui, ou seja, que os tratados públicos somente podem ser feitos pelas potências superiores, não impede que tratados dessa natureza possam ser feitos por príncipes, ou comunidades, que tenham esse direito, seja por concessão do soberano, seja pela lei fundamental do Estado, por meio de reservas, ou pelo costume. É dessa forma que os príncipes e as cidades livres da Alemanha têm o direito de fazer alianças com potências estrangeiras, ainda que dependam do imperador e do império. As constituições do império lhes dão, a este respeito como em muitos outros, os direitos de soberania. Certas cidades suíças, mesmo sujeitas a um príncipe, têm feito alianças com os cantões. A permissão, ou a tolerância do soberano, gerou esses tratados e o uso por tempo prolongado estabeleceu o direito dos mesmos.” VATTEL, Emer de. (Tradução de Vicente Marotta Rangel). *O direito das gentes*. Brasília: UnB Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais, 2004, p. 275.

entanto, foi a presença de elementos caracterizadores de uma federação incipiente. Na verdade, a estrutura orgânica do próprio Sacro Império Romano-Germânico exemplifica este dado.

Com efeito, um esboço de federalismo pode ser observado já com relação à figura do Imperador, chefe máximo, eleito por seus pares – príncipes –, ou pelas unidades políticas germânicas independentes, que, enquanto colégio eleitoral, o submetiam a uma série de regras e de limitações para o exercício de suas funções.¹²⁵

Além do *Kaiser* (Imperador), a estrutura do Império abrigava o *Reichstag* (Dieta) e o *Reichskammergericht* (Câmara Imperial de Justiça).

O *Reichstag* era composto pelos eleitores do *Kaiser* (isto é, pelos príncipes e pelos representantes das cidades ou das unidades políticas independentes). Suas deliberações, com o passar do tempo, acabaram assumindo, a partir do século XIV, o papel de constituição do Império. Em fins do século XV, determinou a criação do *Reichskammergericht*, incumbido de dirimir todas as espécies de litígio entre os componentes do *Sacrum Imperium*, na tentativa de dar aplicabilidade à Declaração de Paz Perpétua, de 1495, firmada com o objetivo de extinguir os até então frequentes conflitos armados, bem como o de evitar guerras futuras no seio do Império.

Coube, também, à Dieta a determinação de medidas de natureza claramente administrativa, como a divisão territorial do Império em regiões bem definidas, cada uma com seu próprio dirigente local, assegurado por tropas militares dotadas de poder de polícia; bem como a instituição e a arrecadação de impostos destinados a financiar as despesas administrativas e militares do Império.¹²⁶

Não obstante a vanguarda desta estrutura organizacional, o Sacro Império Romano-Germânico, à época que precedeu a Guerra dos Trinta Anos,¹²⁷ não estava preparado para levar adiante o ideal federativo.

¹²⁵Cf. CAVALCANTI, Amaro. *Regimen federativo e a república brasileira*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900, p. 28 e s.

¹²⁶ Cf. CAVALCANTI, Amaro. *Regimen federativo e a república brasileira*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900, p. 29 e s.

¹²⁷ Travada entre 1618 e 1648, entre diversas nações européias, especialmente a germânica, motivada por questões de natureza dinástica, religiosa, comercial e territorial.

De fato, enfraquecido pelo comportamento dissociativo de príncipes eleitores, com relação aos interesses do Império; pelas graves divergências no estabelecimento e na condução de diretrizes do governo supremo; pelo estabelecimento de alianças até mesmo com adversários do *Imperium*; em suma, pelo desprezo à instituição e à autoridade do *Kaiser*, relegado, em consequência, ao exercício de um poder meramente nominal, o *Heiliges Römisches Reich* mergulhou em um período de existência quase que virtual.

O advento da Paz de Westfália, em 1648, acentuou ainda mais este estado de coisas, pois que acabou por marcar a neutralização do poder do *Kaiser*, em relação ao do *Reichstag*, fortalecido – temporariamente - pelo exercício, cada vez maior e influente, de funções executivas e legislativas no Império. Contudo, este poder também se mostrou, a final, relativo, pois que a Dieta não foi capaz de agregar, por muito tempo, em torno de si os membros do *Reich*.

Da mesma forma, paulatinamente, o *Reichskammergericht* entrou em declínio, acompanhando a tendência dos dois outros órgãos de cúpula do Império, que acabou se desfazendo por completo em 1806, com a renúncia do *Kaiser* Francisco II, no contexto político-militar das guerras napoleônicas. Contudo, a dissolução formal do Sacro Império somente se deu em 1850, pelo Tratado de Prezbürg.¹²⁸

Na tentativa de preenchimento da lacuna de poder, deixada pela extinção do *Imperium*, o Reino da Baviera, o Reino de Württemberg, o Principado de Salm, o Grão Ducado de Baden, o Grão Ducado de Hessen-Darmstadt, unidos a mais outros remanescentes do *Reich*, na esteira da derrota sofrida por este em Austerlitz, ante o exército napoleônico, formaram, em julho de 1806, a Confederação do Reno, de membros relativamente independentes, tendo Napoleão Bonaparte por protetor e o Grão Duque de Frankfurt por governador. Um *Reichstag*, composto por representantes dos membros do *Rheinbund*,¹²⁹ exercia funções administrativas, além de se encarregar da solução de litígios entre os participantes da Confederação.

O *Rheinbund*, entretanto, teve curta existência, de 1806 a 1813. Dentre os fatores que determinaram sua dissolução está exatamente a ingerência do

¹²⁸ Cf. DUROSELLE, Jean-Baptiste. *A Europa de 1815 aos nossos dias: vida política e relações internacionais*. 3ª ed. São Paulo: Livraria Pioneira, 1989, p. 23 e s.

¹²⁹ Confederação do Reno. (Traduzi).

império francês nos negócios germânicos – circunstância decorrente, aliás, da própria condição de protetorado. Contra isso, levantou-se a Prússia, que, em contrapartida, liderou uma outra confederação, que reunia reinos germânicos do norte. O fato é que, após significativas campanhas militares, que culminaram com a derrota napoleônica, em 1812, nos gelados campos russos, a Confederação do Reno se dissolveu, permitindo a seus componentes a livre celebração de acordos e de alianças, conforme o interesse político de cada um.

O Congresso de Viena e os tratados de 1814-1815, consequência direta dos acontecimentos em Waterloo, acabaram por esboçar novos traçados da Europa, que necessitava, então, de um equilíbrio de forças na balança de poder geopolítico.

Neste panorama, nasce a Confederação Germânica, *Deutscher Bund*, composta por 39 membros, destacando-se o Império austríaco e, mais ainda, o reino da Prússia, que viram, a partir daí, aumentados seus territórios e sua influência política.

Com efeito, conforme destaca Duroselle¹³⁰,

A Prússia, principalmente, recebe uma parte do Saxe, sobretudo a quase totalidade da Renânia, que lhe fornece, daí por diante, uma fronteira comum com a França (...). Tendo aumentado muito pouco na Alemanha, renunciado à sua antiga parte nos Países Baixos demasiadamente distantes e indefensáveis, a Áustria penetra, em compensação, nos Bálcãs e na Itália. Com efeito, anexa as “províncias ilirianas” de Napoleão, habitadas por italianos e iugoslavos, eslovenos e croatas, e o “reino lombardo-veneziano” da Itália do norte. Os pequenos ducados do sul do Pó são seus vassallos – o de Parma inclusive é doado à imperatriz Maria Luiza, princesa austríaca (...).

O reino dos Países Baixos, que reúne as Províncias Unidas, os antigos Países Baixos austríacos e o bispado de Liège, isto é, a Holanda em sentido lato e a Bélgica, sob a realeza da dinastia de Orange, é Estado-tampão. (...).

No resto do continente, só há duas modificações importantes. Primeiro, a Rússia viu sua parte acrescida da Polônia. (...). A outra

¹³⁰ Cf. DUROSELLE, Jean-Baptiste. *A Europa de 1815 aos nossos dias: vida política e relações internacionais*. 3ª ed. São Paulo: Livraria Pioneira, 1989, p.4 -5.

mudança foi absurda: a Noruega não estava mais ligada à Dinamarca, mas à Suécia.

Tem-se, portanto, que integravam a Confederação Germânica não somente cidades livres e Estados alemães, “(...) mas até, reinos estrangeiros, - como os Países Baixos por Lauenburgo, e a Dinamarca pelos ducados de Holstein e Luxemburgo.”¹³¹ Neste contexto, ao Império da Áustria foi conferida a posição de superintendente da Confederação.

À Áustria, também, coube a presidência perpétua do *Bauesversammlung* (Dieta federal), órgão permanente, com sede em Frankfurt, de acordo com o estabelecido pelo pacto federativo de 1815 e pela ata final de 1820. Composta exclusivamente por representantes dos Estados da Confederação - sem delegados de seus povos, portanto -, competia-lhe os direitos de declarar a guerra externa e de celebrar a paz, de dirimir litígios internos e de decidir sobre assuntos federais. Neste último caso, porém, a execução de suas deliberações só era factível mediante a participação administrativa de cada Estado.

Ressalte-se que os membros da Confederação Germânica conservavam praticamente intactas sua independência e sua soberania, à exceção da matéria reservada à competência da Dieta. Com efeito, eram-lhes permitidas, a título de exemplo, a negociação direta de tratados, tanto em nível interno, quanto no plano externo à Confederação, bem como a condução de demais assuntos de relações exteriores, conforme os interesses particulares de cada membro. Era-lhes facultada, também, a manutenção de exércitos próprios, desde que não fossem utilizados para a resolução de litígios no seio da Confederação.

Se, por um lado, gozava a *Deutscher Bund* de poderes e de prerrogativas necessárias à administração doméstica e à condução dos negócios de política exterior - pois que lhe incumbia zelar pela segurança interna e externa de seus membros, bem como por sua inviolabilidade e independência -, por outro lado, era desprovida de poderio militar, bem como de capacidade tributária ativa, o que, na essência, lhe esvaziava, quase que por completo, a autoridade. De fato, a Confederação não possuía recursos próprios sequer para fazer frente às suas despesas ordinárias, restando dependente de

¹³¹ CAVALCANTI, Amaro. *Regimen federativo e a república brasileira*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900, p. 31-32.

contribuições dos Estados confederados.

Uma assembleia nacional constituinte foi convocada entre 1848 e 1849, na dupla tentativa de se fortalecer a Confederação Germânica e de se apaziguar as ondas de agitação política, de cunho liberal e nacionalista, que então varriam a região, à semelhança de insurreições ocorrentes em outras partes da Europa. Reunida em Frankfurt, a assembleia elaborou uma Constituição federal do Império alemão que, não obstante adotada, jamais chegou a entrar em vigor.

Aliada a todos estes fatores, que evidenciavam a fragilidade deste Estado federal, minado pelas ausências de um efetivo governo central e de uma representação popular na *Baudeversammlung*, para seu fracasso final contribuiu a crescente rivalidade austro-prussiana, que desembocaria em um conflito bélico entre as duas potências, vencido, afinal, pelo reino da Prússia.

Do esfacelamento definitivo da Confederação Germânica, em 1866, e do conseqüente banimento da Áustria dos Habsburgos da incipiente unidade política alemã, surgiu a Confederação da Alemanha do Norte (*Norddeutscher Bund*), que reunia Estados do centro e do norte, todos sob a condução prussiana. Com efeito, a hegemonia do reino dos Hohenzollerns vinha sendo construída desde a primeira década do século XIX, quando, entre outras iniciativas, estruturou em torno de si uma união aduaneira (*Zollverein*), que em 1834 contava com vários membros da Confederação Germânica, dentre os quais a Baviera, Hessen-Darmstadt, Baden e Württemberg.¹³²

A nova Confederação procurou não incorrer nos graves defeitos de que padeceu sua predecessora. Assim, a primeira medida, neste sentido, foi a de se elaborar uma Constituição, fundada não somente nos pactos firmados entre os diversos Estados alemães, mas igualmente na vontade de seu povo. Desta forma, o projeto constitucional da Federação da Alemanha do Norte passou por discussões, deliberação, votação e aprovação, em Berlim, tanto pelos representantes dos estados, quanto pelo Congresso dos Representantes – eleitos - do povo.

Esta Constituição passou a vigorar em 1867, em todo o território federal, que compreendia vinte e dois estados alemães setentrionais. Os Estados

¹³² Cf. DUROSELLE, Jean-Baptiste. *A Europa de 1815 aos nossos dias: vida política e relações internacionais*. 3ª ed. São Paulo: Livraria Pioneira, 1989, p. 20-21.

meridionais da Baviera, de Württemberg, de Baden e de Hessen-Darmstadt, apesar de não integrarem a União, mantinham com ela alianças político-militares.

Informa Amaro Cavalcanti:

Para os negócios da sua administração havia um *Conselho federal*, composto dos Representantes dos Estados (*Bundesrat*) sob a presidência de um *Chanceler*, nomeado pelo rei da Prússia; e para os assuntos deliberativos ou de legislação havia a Assembléia geral, composta da Câmara Nacional (*Reichstag*) e do *Conselho federal*.

Cabia ao rei da Prússia o mando supremo de todas as forças militares da Federação, além de outras prerrogativas reconhecidas a este Estado.

Quaisquer conflitos entre os Estados federados deviam ser decididos em última instância por uma *Corte Suprema* instituída, como tal, pela *Federação*.¹³³

Em 1870, o sentimento anti-Hohenzollern existente no país de Napoleão III¹³⁴ conduziu ao estouro da guerra franco-prussiana, que acabou tendo por resultado não somente a vitória germânica sobre os franceses, que, entre outras consequências, perderam para os alemães, o território da Alsácia e grande parte de Lorena, de população, em sua maioria, de origem germânica. Representou, igualmente, o marco de unificação da Alemanha, sob Guilherme I e seu chanceler, Otto Von Bismarck, uma vez que a Federação da Alemanha do Norte e os Estados alemães meridionais, em conjunto, não mediram esforços para subjugar o inimigo comum e garantir a integridade nacional.

E foi sob este forte sentimento nacionalista, que, no Palácio de Versalhes, em janeiro de 1871, Bismarck proclamou Guilherme, rei da Prússia, imperador da Alemanha. A *Norddeutscher Bund* cedia, então, espaço ao segundo *Deutsches Reich* (Império Alemão), que passou a congregar todos os estados alemães, do norte e do sul.

¹³³ CAVALCANTI, Amaro. *Regimen federativo e a república brasileira*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900, p. 34.

¹³⁴ O trono espanhol, vacante à época, havia sido oferecido a um membro da família real Hohenzollern. A França, temerosa de um confinamento entre dois Estados prussianos, adotou uma política que se mostrou, na verdade, propícia exatamente à diplomacia e à estratégia de Bismarck, que objetivava a neutralização política e militar da França nas negociações da unificação alemã. Cf. DUROSELLE, Jean-Baptiste. *A Europa de 1815 aos nossos dias: vida política e relações internacionais*. 3ª ed. São Paulo: Livraria Pioneira, 1989, p.37 e s.

A Constituição do segundo *Reich*, pouco diferente do diploma constitucional predecessor, entrou em vigor em 4 de maio de 1871, tendo sido revisada posteriormente, algumas vezes. Estabelecia, em linhas gerais, que o poder federal era representado pelo *Bundesrat*, pelo *Kaiser* e pelo *Reichstag*.¹³⁵

O *Bundesrat*¹³⁶ era a Casa dos representantes dos estados, presidida pelo *Reichskanzler* (chanceler do Império), nomeado pelo Imperador. Atuava na condução da política interna e externa do Império e exercia funções legislativas, em participação com o *Reichstag*, este, assembleia de representantes do povo, eleitos por ele, por sufrágio direto, para o exercício do Poder Legislativo federal. Já o *Kaiser* era o chefe do Poder Executivo e presidia a federação. Porém, seus atos deveriam passar pelo *Reichskanzler*, para que tivessem validade. O Poder Judiciário era exercido especialmente pelo Tribunal Federal.

A Constituição de 1871 determinava, ainda, a repartição de competências entre o *Reich* e os estados federados, que, à semelhança do modelo norte-americano, conservavam os poderes que não competissem ao poder central. Assim, os estados federados, não obstante a perda de sua soberania, conservavam amplos poderes, justificados pela origem da formação histórica da federação alemã. Possuíam, por conseguinte, plena capacidade de auto-organização, quanto a matérias de interesse local, sendo-lhes, porém, defeso o trato de questões relativas a política externa, defesa e forças armadas, imigração, nacionalidade, sistema monetário, comércio internacional e demais matérias que tradicionalmente competem, nos Estados federais, ao governo central.¹³⁷ Observe-se, finalmente, que, na sistemática do segundo Império, todos os seus cidadãos passaram a gozar de cidadania alemã.¹³⁸

Eis, portanto, a origem histórica do federalismo alemão, cujas bases constitucionais restaram sedimentadas, consolidadas, com o advento da mencionada Constituição de 1871.

¹³⁵ Conselho Federal, Imperador e Assembleia Nacional, respectivamente.

¹³⁶ Cf.art. 6º da Constituição alemã de 1871.

¹³⁷ Cf. arts. 2º, 4º e 11 da Constituição alemã de 1871.

¹³⁸ Cf.art. 3º da Constituição alemã de 1871.

Não se cuidarão, aqui, do período que se segue imediatamente à Constituição alemã de 1871, nem à República de Weimar, bem como aos ricos acontecimentos históricos envolvendo a Alemanha do século XX: duas Grandes Guerras Mundiais; divisão física e ideológica do país em duas metades; posterior reunificação, sob o nome de República Federal da Alemanha. Passa-se diretamente, portanto, a observações acerca da alteração de traçado interno de fronteiras, à luz da Constituição federal alemã, em vigor desde 23 de maio de 1949.

A República Federal da Alemanha é um Estado federal,¹³⁹ cuja Lei Fundamental prevê a possibilidade de redefinição de fronteiras internas do país, mediante a reformulação territorial dos *Länder*.

Com efeito, o artigo 29 (1) prescreve que a divisão do território federal alemão poderá ser reestruturada para que se assegure a funcionalidade de cada *Land*, cujas dimensões territoriais deverão corresponder ao que a federação espera de cada unidade autônoma. Para tanto, a Constituição estabelece que serão levados em consideração especialmente afinidades regionais, históricas e culturais, além de aspectos relativos à eficiência econômica e ao preenchimento de requisitos de planejamento local e regional.¹⁴⁰

As aludidas reestruturações territoriais, no entanto, só serão efetivadas mediante lei federal, a ser confirmada por referendo, conferindo, assim, a cada um dos *Länder* alcançados pelas alterações de território a oportunidade de se manifestar a respeito.¹⁴¹ Desta maneira, a consulta popular em questão será proposta nos *Länder* para

¹³⁹ Tradução livre. No original: “*Basic Law for the Federal Republic of Germany, art. 20, (1): The Federal Republic of Germany is a democratic and social federal state*”. Lei Fundamental para a República Federal da Alemanha. Disponível em www.juris.de Acesso em 4 de agosto de 2010.

¹⁴⁰ Lei Fundamental para a República Federal da Alemanha, art. 29 (1): “A divisão do território federal em *Länder* pode ser reestruturada para se assegurar que cada *Land*, conforme suas dimensões e capacidade, possa corresponder, com eficácia, às suas funções. Para tanto, levar-se-ão em conta, especialmente, afinidades regionais, fatores históricos e culturais, conveniência econômica e requisitos de planejamento local e regional.” (Traduzi). No original: “*Basic Law for the Federal Republic of Germany, art.29 (1): “The division of the federal territory into Länder may be revised to ensure that each Land be of a size and capacity to perform its functions effectively. Due regard shall be given in this connection to regional, historical and cultural ties, economic efficiency, and the requirements of local and regional planning”*”. Lei Fundamental para a República Federal da Alemanha. Disponível em www.juris.de Acesso em 4 de agosto de 2010.

¹⁴¹ Lei Fundamental para a República Federal da Alemanha, art. 29 (2): “Revisões da atual divisão territorial em novos *Länder* deverão ser efetivadas por lei federal, a ser confirmada por referendo. Os *Länder* afetados deverão ter a oportunidade de se manifestar a respeito. (Traduzi). No original: “*Basic Law for the Federal Republic of Germany, art. 29 (2): “Revisions of the existing division into Länder shall be effected by a federal law, which must be confirmed by referendum. The affected Länder shall be afforded an opportunity to*

cujos territórios, total ou parcialmente, se cogita a criação de nova unidade federativa ou a redefinição de fronteiras das unidades existentes. O objeto da consulta versará, portanto, sobre a conveniência de se manter ou não o *status quo* do desenho territorial federativo alemão, isto é, se se deve ou não criar novo *Land* ou novos *Länder*; se se devem redesenhar ou não os limites territoriais internos do *Land* ou *Länder* existentes. A proposta de alteração somente produzirá efeitos se aprovada por maioria no espaço de território para o qual se planeja a reformulação de fronteiras. Assim, será rejeitada se não obtiver maioria seja no espaço territorial do futuro *Land* cogitado, seja no território do *Land* já existente, passível de reorganização territorial. Não obstante, esta rejeição não surtirá efeitos, caso, em qualquer parte do *Land* afetado, haja, por dois terços, aprovação das mudanças pretendidas, salvo se a rejeição se der por dois terços na totalidade do território afetado.¹⁴²

A Constituição federal alemã também prescreve que regiões contíguas, de área residencial-econômica, localizadas em dois ou mais *Länder*, tendo, pelo menos, um milhão de habitantes, se um décimo dos cidadãos for favorável à inclusão daquela área em um só *Land*, dentro de dois anos, lei federal deverá dispor se a pretendida mudança deverá ocorrer autorizada por lei federal, referendada pelo eleitorado local, ou se se procederá a referendo consultivo, nos *Länder* afetados¹⁴³.

be heard". Lei Fundamental para a República Federal da Alemanha. Disponível em www.juris.de Acesso em 4 de agosto de 2010.

¹⁴² Lei Fundamental para a República Federal da Alemanha, art. 29 (3): O referendo deverá ter lugar nos *Länder* em cujos territórios ou parte dos territórios um novo *Land* ou um *Land* com fronteiras redefinidas está para ser formado (*Länder* afetados). A questão a ser votada é se os *Länder* afetados devem permanecer ou não como estão ou se o novo *Land* ou o *Land* com fronteiras redesenhadas devem ser estabelecidos. A proposta de mudança produzirá efeitos se for aprovada por maioria, tanto no território do futuro *Land* quanto no território do *Land* ou das parte dele que será afetado. A proposta será rejeitada se não se alcançar a maioria em algum deles. Contudo, tal rejeição não terá consequências se em qualquer parte do *Land* afetado uma maioria de dois terços aprovar a mudança, salvo se rejeitado por dois terços do total do território afetado". (Traduzi). No original: *Basic Law for the Federal Republic of Germany*, art. 29 (3): "The referendum shall be held in the *Länder* from whose territories or parts of territories a new *Land* or a *Land* with redefined boundaries is to be established (*affected Länder*). The question to be voted on is whether the *affected Länder* are to remain as they are or whether the new *Land* or the *Land* with redefined boundaries should be established. The proposal to establish a new *Land* or a *Land* with redefined boundaries shall take effect if the change is approved by a majority in the future territory of such *Land* and by a majority in the territories or parts of territories of an *affected Land* taken together whose affiliation with a *Land* is to be changed in the same way. The proposal shall not take effect if within the territory of any of the *affected Länder* a majority reject the change; however, such rejection shall be of no consequence if in any part of the territory whose affiliation with the *affected Land* is to be changed a two-thirds majority approves the change, unless it is rejected by a two-thirds majority in the territory of the *affected Land* as a whole". Lei Fundamental para a República Federal da Alemanha. Disponível em www.juris.de Acesso em 4 de agosto de 2010.

¹⁴³ Lei Fundamental para a República Federal da Alemanha, art. 29 (4): "Se em qualquer região econômico-residencial contígua, localizada em dois ou em mais *Länder* com, pelo menos, um milhão de habitantes, um décimo dos capacitados a votar, no *Bundestag*, para a inclusão dessa área num só *Land*, lei federal deverá

CAPÍTULO 3 - FORMAÇÃO DO ESTADO FEDERAL BRASILEIRO.

O Brasil é uma república federativa, participativa, presidencial, conforme o estatuído pela Constituição federal de 1988. É composto por 26 estados federados, subdivididos em municípios, e pelo Distrito Federal. Não possui Territórios federais.

Trata-se de uma república *participativa* porque o poder é exercido não só em nome do povo, mas também por ele próprio, quando chamado a se manifestar diretamente para a formação da vontade nacional, através dos mecanismos constitucionais específicos para tanto¹⁴⁴, sendo que as funções eletivas são limitadas, temporárias e responsáveis, nos termos da Constituição federal vigente.

Federativa, porque se constitui pela união indissolúvel de estados, de municípios e do Distrito Federal¹⁴⁵, entes não soberanos, mas dotados de autonomia.

Presidencial, pois o Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República¹⁴⁶ e democrática, pois que reconhecido o princípio da isonomia¹⁴⁷, sendo assegurados a pluralidade de partidos políticos e os direitos humanos fundamentais.¹⁴⁸

Esta atual situação jurídico-política, porém, foi objeto de paulatina construção, ao longo dos séculos da história brasileira.

Para o melhor entendimento da formação dos estados federados do Brasil, passa-se à retrospectiva histórica de suas origens, à semelhança do que se procedeu em relação aos demais exemplos de federação, tratados no capítulo antecedente, porém, neste, de forma mais detida.

disciplinar, dentro do prazo de dois anos, se a mudança ocorrerá conforme o estabelecido no parágrafo 2º deste artigo ou se referendo consultivo deverá ser convocado nos *Länder* afetados. (Traduzi). No original: *Basic Law for the Federal Republic of Germany*, art. 29 (4): “If in any clearly and contiguous residential and economic area located in two or more *Länder* and having at least one million inhabitants one tenth of those entitled to vote in Bundestag elections petition for the inclusion of that area in a single Land, a federal law shall specify within two years whether the change shall be made in accordance with paragraph (2) of this Article or that an advisory referendum shall be held in the affected *Länder*.” Lei Fundamental para a República Federal da Alemanha. Disponível em www.juris.de Acesso em 4 de agosto de 2010.

¹⁴⁴ Cf. art. 14, da Constituição federal de 1988.

¹⁴⁵ Cf. artigo 1º, *caput*, da Constituição federal de 1988.

¹⁴⁶ Cf. artigo 76, da Constituição federal de 1988.

¹⁴⁷ Cf. artigo 5º, *caput*, da Constituição federal de 1988.

¹⁴⁸ Cf. artigos 17, *caput* e 5º *caput*, da Constituição federal de 1988.

Assim, vistos aspectos gerais do Estado federal, desde seu conceito e seu histórico, bem como os processos de sua formação e suas características, até suas diferentes espécies, sempre no intuito de se situar o contexto de existência do estado federado, passa-se, agora, a discorrer sobre a formação do Estado federal brasileiro, sob o prisma da origem e da evolução histórica da delimitação territorial de suas fronteiras internas, começando-se pelo período colonial, pois que prenúncio dos atuais estados federados brasileiros.

3.1. Brasil colônia.

3.1.1. Do descobrimento ao sistema de capitanias hereditárias.

Como resultado do entusiasmo inicial gerado pela chegada, ao Brasil, da esquadra de Cabral, em 1500, noticiada em alvissareira carta de reconhecimento de território, escrita por Pero Vaz de Caminha à Coroa portuguesa, esta enviou ao Novo Mundo expedições com o fito de explorar as novas terras. Seu objetivo primordial seria o de encontrar metais preciosos, de acordo com o interesse da política mercantilista da época. Entretanto, a América portuguesa, neste primeiro momento, não aparentou ser pródiga em ouro e em prata, como a vizinha América espanhola.¹⁴⁹ Em consequência, Portugal passou a não ver razão para investir em uma terra supostamente pobre em riquezas minerais, escassamente povoada por tribos nômades, não raro hostis, que se encontravam ainda, em termos de desenvolvimento, na Idade da pedra¹⁵⁰, não apresentando, portanto, nenhuma perspectiva de lucro imediato ao pujante comércio metropolitano.

Portugal, de fato, só via no Brasil de então a vantagem estratégica que o litoral atlântico-sul-ocidental representava como ponto de reabastecimento e reparo das naus que se dirigiam ao oriente, seu principal objetivo comercial da época, voltado para a negociação de valiosas especiarias, consumidas largamente no mercado europeu.

¹⁴⁹ O navegador italiano Américo Vespúcio, a serviço de sua majestade o rei de Portugal, chegou a declarar, após algumas expedições infrutíferas em terras brasileiras: “Pode-se dizer que nela não encontramos nada de proveito”. PRADO JÚNIOR, Caio. *Evolução política do Brasil colônia e império*. 19ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1991, p. 12.

¹⁵⁰ Período pré-histórico que compreende o Paleolítico, o Mesolítico e o Neolítico. CALDAS AULETE. *Dicionário contemporâneo da língua portuguesa*. Verbete *Idade*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Delta, 1958, v. 3, p. 2638.

Por esta razão, conforme aponta a maioria dos historiadores, as terras brasileiras se conservaram num relativo abandono nos primeiros trinta anos pós-descobrimto. Entretanto, quando a metrópole portuguesa viu ameaçado seu domínio sobre a colônia, assediada constantemente por piratas e corsários, especialmente franceses, atraídos pela facilidade do contrabando da madeira pau-brasil é que se decidiu pela colonização – ideia impulsionada pelas circunstâncias, pois, caso não fosse realizado um esforço para ocupá-la permanentemente, ela seria, em breve, perdida.¹⁵¹

Para dar início à concretização deste propósito, Martim Afonso de Sousa chegou ao Brasil, em 1530, com a missão primeira de estabelecer núcleos de povoamento. Para tanto, a forma que se escolheu para sua implantação, por ordem de D. João III, em 1534, foi a do sistema de capitâneas hereditárias, já experimentado com sucesso em ilhas do Atlântico (Açores e Madeira).¹⁵²

Consistiu o sistema em dividir-se a costa brasileira em 14 lotes (setores lineares), com extensão variada entre 30 e 100 léguas, denominados de *capitâneas*, doadas a titulares, que gozavam de grandes regalias e de poderes soberanos. Cabia-lhes nomear autoridades administrativas e juizes em seus respectivos territórios, receber taxas e impostos, distribuir terras (sesmarias), entre outras atribuições. Em compensação, os donatários seriam responsáveis pelas despesas de manutenção e de transporte, além do estabelecimento de povoados.¹⁵³

Ao capitão-donatário não era conferido o direito de propriedade, mas somente o de exploração da terra, que continuava a pertencer à Coroa. Portanto, no sentido jurídico, não havia propriamente *doação*, mas uma espécie de *concessão*.

¹⁵¹ PRADO JÚNIOR, Caio. *Evolução política do Brasil colônia e império*. 19ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1991. p. 12 s.

¹⁵² A respeito da primeira divisão político-administrativa do Brasil, em 1534, com a adoção do regime de capitâneas hereditárias, comentam Mauel Almeida e Sandra Andrade: “A simples observação do mapa do Brasil mostra a existência de estados de grande extensão territorial contrastando com os de pequena extensão; esse desequilíbrio é resultado, em grande parte, da primeira divisão do território, hoje brasileiro, feita pelo rei D. João III, de Portugal, nos meados do século XVI. Desse modo, várias unidades formadas pelas capitâneas hereditárias conseguiram permanecer com formas mais ou menos estáveis, no decorrer de cinco séculos. Também contribuiu para isso a existência de um sentimento regional e local que tem impedido uma nova divisão territorial do país.” ALMEIDA, Manuel Correia de; ANDRADE, Sandra Maria Correia de. *A federação brasileira: uma análise geopolítica e geo-social*. São Paulo: Contexto, 1999, p. 7.

¹⁵³ Cf. CALMON, Pedro. *História do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1959, p. 160 s.

O sistema de capitânicas hereditárias não obteve sucesso no Brasil (apesar das duas honrosas exceções das capitânicas de São Vicente e de Pernambuco), pois, sendo empresa particular, tornava-se difícil o empreendimento, tão vasto em suas proporções, além do interesse particular dos donatários, de sua capacidade empreendedora, dos investimentos iniciais, das diferentes condições climáticas, da resistência indígena e dos capitais disponíveis.¹⁵⁴

Vista, assim, de maneira geral, a notícia daqueles anos iniciais, que se sucederam à chegada oficial portuguesa à *terra brasilis*, ressalte-se o fato de que o Brasil daqueles primórdios coloniais, apesar de bem distante de possuir o traçado de fronteiras internas e internacionais que hoje se verificam, não obstante, já apontava para um esboço do delineamento territorial que viria a ser consolidado nos séculos seguintes.

Com efeito, em apreciação retrospectiva, ainda que superficial, do panorama histórico-geográfico de então, já se pode vislumbrar o perfil de diversas regiões da atual federação brasileira. Assim, acompanhem-se, agora, os diferentes quadros da nascente organização territorial do Brasil colônia.¹⁵⁵

Conforme o estatuído pelo Tratado de Tordesilhas¹⁵⁶, a área correspondente à atual Amazônia cabia ao domínio da Espanha, que, desde a primeira metade do século XVI, teve a iniciativa de financiar explorações à região, como a do pioneiro Francisco de Orellana, que alcançou, em 1539, a foz do *Mar Dulce* - rebatizado de rio Amazonas.¹⁵⁷ Os primeiros moradores europeus lá se instalaram no século XVI, como

¹⁵⁴ Cf. ABREU, João Capistrano Honório de. *Capítulos de história colonial*. Brasília: UnB, 1982, p. 69 e s.

¹⁵⁵ Não serão tecidas, aqui, referências específicas a respeito das regiões que viriam a corresponder aos atuais Acre, Amapá, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Rondônia, Roraima e Tocantins, tendo-se em vista que serão objeto de estudo em capítulos seguintes.

¹⁵⁶ Firmado entre Espanha e Portugal, em 1494, para a delimitação de posse de território em virtude da então recente descoberta da América por Colombo. Veio a alterar a bula de 1493, do papa Alexandre VI, segundo a qual caberiam à Espanha terras descobertas, ou a descobrir, que se situassem a oeste de um meridiano imaginário, que se convencionou fixado a 100 léguas das ilhas dos Açores e de Cabo Verde. Na prática, tal bula conferia à Espanha quase que a totalidade do “novo mundo”, o que feria frontalmente os interesses de Portugal, a ponto de D. João III determinar estado de prontidão a toda uma esquadra lusitana. O impasse, entretanto, encontrou solução pacífica, pois que Fernando e Isabel, da Espanha, aceitaram negociar novo acordo, pelo qual a linha imaginária foi deslocada para 370 léguas a oeste de Cabo Verde, o que viria a tornar legítima a posse portuguesa de terras *brasileiras*, em 1500. Cf. CALMON Pedro. *História do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1959, p. 36-37.

¹⁵⁷ Atacado por índios curumins, cuja aparência lembrava a das mitológicas mulheres guerreiras, devido aos longos cabelos, Orellana, lugar-tenente de Pizarro, conquistador do império Inca, nomeou o caudaloso rio de *Amazonas*, em substituição a *Santa Maria de Mar Dulce*, denominação que havia sido dada por Vicente Yáñez Pinzón, no ano de 1500. Cf. FLEMING, Thiers. *Limites interestaduais*. Rio de Janeiro: Imprensa Naval, 1917, p. 175 e s.

decorrência do estabelecimento de feitorias e de núcleos fortificados, erguidos por exploradores ingleses, franceses e holandeses, no delta amazônico, especialmente nos arredores dos rios Xingu, Parú e Tapajós. A presença portuguesa na área fez-se sentir somente no século seguinte, a partir de 1616, quando da edificação do Forte do Presépio, que deu origem à cidade de Belém, e com a fundação de várias missões religiosas.¹⁵⁸

Do lado atlântico, a nordeste, a região do atual Maranhão foi explorada inicialmente pelo espanhol Vicente Yáñez Pinzón, que teria sido o primeiro europeu a percorrer aquela costa, por volta de 1500. Franceses lá marcaram forte presença, desde 1524, tendo contado com a ajuda de índios potiguaras, que, juntamente com tribos tabajaras, aliadas de corsários ingleses e holandeses, combatiam o domínio português também em terras dos futuros Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba - que, apesar de constituídos em capitanias desde meados do século XVI, só a partir do século seguinte foram objeto de expedições colonizadoras lusitanas.

Na tentativa portuguesa de povoamento e de colonização daquela área, a região foi dividida, por volta de 1534, em dois principais lotes, o que não impediu os franceses, em 1594, de investirem contra a capitania e de fundarem, em 1612, a cidade de São Luís, fortificando-a, sob o comando de La Ravardière (Daniel de la Touche). A então chamada *França Equinocial*, no entanto, teria existência efêmera (até 1615), pois que os lusitanos recobriram temporariamente o controle da região, até a chegada holandesa, que se deu em 1641.¹⁵⁹

Da mesma maneira, a edificação do Forte de São Felipe (1585), junto ao qual nasceu a cidade de Filipéia,¹⁶⁰ o estabelecimento do forte dos Reis Magos (1598), que propiciou a fundação da cidade de Natal, em 1599, foram decisivos na empreitada de consolidação da posse territorial por Portugal, até 1634, ano em que os holandeses deram início ao domínio de aproximadamente duas décadas sobre aquelas terras, domínio este que se estendeu, igualmente, sobre as capitanias do Ceará e de Pernambuco ou Nova Lusitânia - que abarcava também o território do atual Alagoas.

¹⁵⁸ FLEMING, Thiers. *Limites interestaduais*. Rio de Janeiro: Imprensa Naval, 1917, p. 170 e s.

¹⁵⁹ Cf. CALMON, Pedro. *História do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1959, p. 482 s.

¹⁶⁰ Na capitania de Itamaracá. A cidade recebeu, posteriormente, a denominação de Paraíba, atual João Pessoa.

A Bahia, palco do desembarque da frota de Cabral, em 1500, era constituída por cinco capitânicas: Porto Seguro, Ilhéus, Itaparica, Baía de Todos os Santos e Recôncavo Baiano.¹⁶¹ O atual Sergipe chegou a lhe pertencer, bem como a futura Paraíba, que esteve subordinada à Bahia até 1684, passando a pertencer a Pernambuco a partir de 1685 até 1799.

Em direção ao sul, mais propriamente a sudeste, a ilha de Trindade, distante 1.140 km da costa, foi descoberta por Estevão da Gama, em 1502. Trinta anos depois, no continente, foi fundada a capitania do Espírito Santo.

São Paulo, berço da primeira vila do Brasil, São Vicente¹⁶² - que emprestaria seu nome à capitania, em suas origens -, deve a Martim Afonso de Sousa o início de sua colonização, pois que, em 1532, dividiu suas terras em sesmarias, medida que propiciou o surgimento de diversos povoados e de vilas, distantes do litoral, inclusive, como é o caso de São Paulo de Piratininga,¹⁶³ fundada em 1554, por religiosos da Companhia de Jesus, tendo à frente os padres José de Anchieta e Manoel da Nóbrega. O isolamento da região, devido à existência de significativos acidentes geográficos, como a inhospita Serra do Mar, aliado ao espírito empreendedor de seu povo, impulsionou os paulistas à entrada para o sertão, em expedições bandeirantes, que garantiram à capitania uma extraordinária expansão de suas terras, bem como dos próprios limites territoriais da colônia portuguesa, em detrimento do território originariamente espanhol, por Tordesilhas. Foram paulistas os desbravadores dos atuais Piauí e Alagoas, também do Paraná e de Santa Catarina, de Mato Grosso e de Minas Gerais, de Goiás e de Rondônia. Marcaram presença inclusive no Amazonas, no Pará e no Maranhão.¹⁶⁴

¹⁶¹ Todas, à exceção da capitania de Todos os Santos, tiveram como origem antigas sesmarias, que acabaram sendo revertidas à Coroa. André Roberto Martin, em sua tese de doutorado, defendida em 1993, na Universidade de São Paulo, assinala que: "A de Todos os Santos, núcleo histórico principal do Estado e sede dos Governos-gerais, beneficiou-se dessa condição e `a medida em que as Capitânicas vizinhas iam tendo problemas de sucessão, eram revertidas à Coroa e posteriormente incorporadas à capitania central." MARTIN, André Roberto. *As fronteiras internas e a "questão regional" do Brasil*. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. 1993, pp. 148-149.

¹⁶² Fundada em 1532, por Martim Afonso de Sousa.

¹⁶³ Tornou-se a sede da capitania em 1681, com a transferência da capital, de São Vicente para lá.

¹⁶⁴ Cf. CALMON, Pedro. *História do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1959, p. 578 s. Observa Buarque de Holanda: "Na caça ao índio e na pesquisa de pedras e metais, [as bandeiras] descomprimiriam o Brasil de Tordesilhas, desbravaram e conquistaram a terra, expulsaram a frente pioneira jesuítica de catequese e colonização, alimentaram com o braço índio a agricultura do sul ao norte, estabeleceram rotas, descobriram ouro, abriram caminhos para o povoamento de Minas Gerais, de Mato Grosso e Goiás, como para a ocupação efetiva do Paraná ao Rio Grande do Sul. Nos meados de século XVIII, fixou-se a área

Finalmente, ao sul, território espanhol em sua origem, também em virtude do Tratado de Tordesilhas, o início do povoamento se deu a partir de missões jesuíticas espanholas, no século XVI, embrião da *Província Real del Guairá*.¹⁶⁵

3.1.2. Governos gerais.

Em consequência do insucesso das capitanias hereditárias, a colônia acusou, naturalmente, em função disto, um desequilíbrio no desenvolvimento das diversas regiões, fato que ensejou D. João III, a criar, em 1548, o sistema dos governos-gerais visando a equilibrar o domínio colonial.

O governo-geral não implicava controle direto por parte dos governadores sobre os donatários, que eram subordinados diretamente a Lisboa. Sua tarefa era a de coordenar as práticas colonizadoras, promovendo assistência às capitanias, a tentativa de povoamento de áreas não ocupadas e de valorização econômica da colônia, bem como o exercício de sua defesa territorial contra a investida de outras metrópoles colonialistas.¹⁶⁶

A capitania da Bahia (elevada à condição de capitania real em 1548, por D. João III) teve a vila de Salvador como a escolhida para ser a capital deste sistema de administração colonial, cujo primeiro titular foi Tomé de Sousa (1549-1553), seguido por Duarte da Costa (1553-1556) e por Mem de Sá (1557-1572), como governadores gerais.

Em 1573, a colônia foi dividida em duas regiões, por motivos de facilitação administrativa e de defesa do litoral. A Repartição do Norte tinha sede em

territorial do Brasil, com pequenas diferenças em relação à configuração geográfica atual. Em 1750, o Tratado de Madri delineou efetivamente as fronteiras entre Portugal e Espanha na América do Sul. Vigorou o 'uti possidetis', respeitado e mantido em 1777 com o Tratado de Santo Ildefonso, para o que havia (sic) concorrido as bandeiras com a conquista de dois terços do território brasileiro." HOLANDA, Sérgio Buarque de. *História geral da civilização brasileira*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000, t.1, v. 1 – *A época colonial: do descobrimento à expansão territorial*, p. 296.

¹⁶⁵ Corresponhia à maior parte do atual estado do Paraná. No século XVII, bandeirantes paulistas rumaram para a região, constituída a partir de territórios originários das capitanias de São Vicente e de Santana, onde empreenderam sistemáticas incursões contra a colonização espanhola, o que veio a consolidar para Portugal a posse de todo aquele território.

¹⁶⁶ Cf. ALBUQUERQUE, Manoel Maurício de. *Pequena história da formação social brasileira*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1986, p. 180 s.

Salvador da Bahia e a Repartição do Sul era sediada no Rio de Janeiro.

A unidade territorial administrativa do Brasil colônia foi restabelecida em 1578. Porém, nova divisão se deu no período compreendido entre 1608 e 1612, em virtude do descobrimento de ouro de lavagem na capitania de São Vicente.¹⁶⁷

Em 1621, entretanto, o rei Filipe III decidiu pela criação, no norte da colônia, de uma região à parte, cujo território compreendia a vasta área que se estende dos atuais estados federados do Maranhão ao do Amazonas, com o objetivo primordial de melhor resistir às invasões francesas, holandesas e inglesas. Dividida em capitanias, conforme o exemplo do restante da colônia, manteve-se assim até 1774, quando foi reintegrada ao conjunto colonial brasileiro, sob a autoridade do vice-rei, sediado no Rio de Janeiro.¹⁶⁸

Percebe-se, a esta altura, que o panorama histórico-geográfico do Brasil colônia daquela época, se comparado ao do período imediatamente pós-descobrimto, já havia sofrido significativas alterações e poderia ser delineado ligeiramente da forma que se segue.

Na região norte, entre 1581 e 1640, durante a unificação dos reinos de Portugal e Espanha (união pessoal), coube a portugueses a tarefa de expulsar franceses, ingleses e holandeses da Amazônia. Finda a união das coroas ibéricas, Portugal prosseguiu com as expedições de conquista e de exploração daqueles sertões, ao mesmo tempo em que Ordens religiosas fundavam missões, muitas das quais deram origem a vilas e a povoados. Por outro lado, bandeirantes paulistas exerciam papel preponderante nesta fase, seja desbravando os sertões, subindo o rio Amazonas, resistindo à hostilidade de tribos indígenas e de núcleos europeus já estabelecidos, seja construindo a ligação terrestre entre o Forte do Presépio e São Luís do Maranhão.

Por volta de 1637, uma expedição a serviço de Portugal, partiu, por via fluvial, em direção a Quito, no atual Equador. No regresso, tomou posse, em nome da metrópole lusitana, de todas as terras à margem esquerda do rio Napo, até o oceano

¹⁶⁷ Recorde-se que a busca por ouro, prata, pedras preciosas e outros valores que tais, encetada pelos movimentos de entradas e de bandeiras, ensejou a expansão territorial do Brasil, para bem além das fronteiras originalmente traçadas pelo Tratado de Tordesilhas, conforme já se mencionou à página 65.

¹⁶⁸ Cf. BONSAGLIA, Mario Luiz. *Federalismo e direitos humanos*. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. 2005, p. 151-162.

Atlântico, o que correspondia a quase totalidade da Amazônia. Nos anos que se seguiram, sertanistas, religiosos, tropas militares navegaram pelo rio Amazonas e seus afluentes, dando início à sua exploração e a das riquezas da imensa floresta.

Na região nordeste, os portugueses, em 1644, retomaram dos holandeses a região do Maranhão. Em 1694, a Freguesia de Nossa Senhora do Piauí passou da jurisdição de Pernambuco para a do Maranhão, ao qual foi anexada em 1715. Elevada à condição de capitania, em 1718, não deixou, contudo, de estar subordinada ao Maranhão. Em sentido oposto, no mesmo ano de 1718, a região do atual Ceará saiu da esfera de jurisdição do Maranhão e passou à autoridade da capitania de Pernambuco, vindo a adquirir autonomia somente em 1799.¹⁶⁹

Em Pernambuco, principal capitania do Brasil colonial, seu território, por aquela época, além de corresponder ao do atual estado de Pernambuco, abrangia a capitania de Itamaracá (anexada em 1685), a de Alagoas, a do Rio Grande do Norte (incorporada em 1701), o alto Sertão do São Francisco e a capitania do Ceará (anexados por volta de 1718).¹⁷⁰

No sudeste da colônia, a capitania do Espírito Santo deixou de ser subordinada à da Bahia, no século XVIII, e passou à influência direta do Governo-geral.

O território que veio a formar as futuras Minas Gerais, por sua vez, foi desbravado por bandeirantes paulistas, entre os séculos XVI e XVII. Não teve origem em donatarias; pois que foi composto por porções de diversas capitanias. Com efeito,

(...) foi com territórios das antigas capitanias de Ilhéus, de Porto Seguro, do Espírito Santo, de São Tomé e de São Vicente, assim como parte do território então pertencente à Espanha, que se estruturaria o território mineiro¹⁷¹.

Observe-se que foi em virtude da luta, entre bandeirantes e

¹⁶⁹ Cf. CALMON, Pedro. *História do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1959, p. 689 s.

¹⁷⁰ Cf. TAPAJÓS, Vicente. *História administrativa do Brasil*. Rio de Janeiro: DASP, 1956, p.66 e s.

¹⁷¹ Cf. BARREIROS, Eduardo Canabrava. *Episódios da guerra dos emboabas*. São Paulo: Itatiaia / Edusp, 1984, p. 22.

emboabas (portugueses, em sua maioria),¹⁷² pela posse das jazidas auríferas, descobertas pelos paulistas, em fins do século XVII, que se estilhou o sistema de divisão territorial implantado pelo binômio Tordesilhas / capitânicas, modificando-se, com isso, o padrão de estruturação geométrica até então adotado para a delimitação das fronteiras internas do Brasil.¹⁷³

Já a capitania de São Paulo, em seu apogeu, chegou a ser a maior do Brasil, abrangendo terras de nove antigas donatárias. Seu declínio, em matéria de extensão territorial, deu-se, exatamente, a partir da descoberta bandeirante de metais e de pedras preciosas na região dos atuais Minas, Goiás e Mato Grosso, pois que Portugal, temente, desde a Guerra dos Emboabas, de uma eventual hegemonia de São Paulo, passou a amputar-lhe território, sistematicamente, a partir de 1709, o que ocasionou a reorganização geográfica das capitânicas e o posterior surgimento de quase todos os futuros províncias e estados situados no centro-oeste, no sudeste e no sul do Brasil.

Na região sul, quanto às terras que hoje constituem o Rio Grande do Sul, não faziam parte das capitânicas originalmente instituídas no Brasil, pois que seu território foi conquistado inteiramente dos espanhóis, que haviam dado início à sua colonização com as missões jesuíticas, ao longo do século XVII. A fundação, em 1680, da Colônia do Sacramento, por Portugal, e, posteriormente, de Montevidéu, próximas de Buenos Aires, converteu a região em um palco de conflito de interesses das metrópoles ibéricas, pois que a presença portuguesa naquelas terras constituía nítida ameaça ao domínio espanhol, já estabelecido. Rechaçados pelos espanhóis, os invasores portugueses recuaram em direção ao litoral, alcançando a região da Lagoa dos Patos, em cujas cercanias fundaram a colônia do Rio Grande de São Pedro, que se tornou embrião do povoamento regional, intensificado paulatinamente ao longo do século XVIII. Juntamente com o território da atual Santa Catarina,¹⁷⁴ constituiu-se na capitania d'El Rei, que em 1738 se separou da capitania de São Paulo, mas se tornou dependente do Rio de Janeiro.

¹⁷² A sangrenta Guerra dos Emboabas, travada entre bandeirantes paulistas, de um lado, portugueses e aventureiros de outras terras, de outro lado, se estendeu de 1707 a 1710. Em 1709, o governo da Metrópole, separou a região das Minas da capitania do Espírito Santo, da qual dependia administrativamente, e criou a capitania de São Paulo e Minas de Ouro, como forma de pacificar a região. Cf. CALMON, Pedro. *História do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1959, p. 959 e s.

¹⁷³ Cf. MARTIN, André Roberto. *As fronteiras internas e a questão regional do Brasil*. Tese de Doutorado. Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1993, p. 154-155.

¹⁷⁴ A fundação do povoado de Nossa Senhora do Desterro, atual cidade de Florianópolis, deu-se pelo bandeirante paulista Francisco Dias Velho, em 1675, na ilha de Santa Catarina.

3.1.3. Vice-Reino.

Com o fito de se substituir o sistema dos governos gerais, para se conferirem maiores implementos à condução dos negócios da colônia, foi implantado no Brasil o vice-reino, em 1640, e a figura do vice-rei veio a substituir a do governador geral.

Outra importante medida administrativa adotada, em virtude da descoberta de ouro, em fins do século XVII, na região sudeste da colônia, foi a determinação, por Filipe IV, do deslocamento da capital de Salvador para o Rio de Janeiro, em 1763.

Observe-se, também, que o sistema de capitanias hereditárias foi extinto na gestão do Marquês de Pombal (1750-1777).¹⁷⁵

Neste meio tempo, mais mudanças expressivas podem ser verificadas no aspecto geográfico da colônia, que, cada vez mais, rumava para a aquisição dos contornos de fronteiras atualmente encontrados.

Assim, no norte do Brasil colônia, Portugal, em virtude do Tratado de Madri (1750)¹⁷⁶, firmou seus direitos sobre a região do Amazonas, que passou a constituir a capitania real de São José do Rio Negro, subordinada a do Pará, que, por sua vez, a partir de 1751, passou a se chamar capitania do Grão-Pará e Maranhão e abarcava, igualmente, a capitania do Piauí, tendo Belém por sede do governo local. Em 1775, entretanto, Pará e Maranhão foram separados administrativamente.

Na região nordeste, a capitania do Rio Grande do Norte, em 1701, passou do controle da Bahia para o da capitania de Pernambuco, que se viu objeto de desmembramentos sucessivos, a partir de fins do século XVIII. Neste sentido, Ceará e Paraíba dela se emanciparam, em 1799; Alagoas e Rio Grande do Norte, em 1817, via

¹⁷⁵ Cf. CALMON, Pedro. *História do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1959, p.221 s. A este respeito, comenta Bonsaglia: “Em vez de capitanias hereditárias, capitanias da Coroa. (...) Com o tempo, embora permanecessem como unidades administrativas, as capitanias, a exemplo do que ocorreu com a da Bahia, foram readquiridas pela Coroa, passando assim do domínio privado ao domínio da Coroa, processo este que se completou em meados doséculo XVIII por obra do Marquês de Pombal.” BONSAGLIA, Mario Luiz. *Federalismo e direitos humanos*. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. 2005, p.159.

¹⁷⁶ Reconheceu as conquistas bandeirantes em diversos pontos do território da colônia portuguesa, em detrimento da Espanha.

decreto imperial de D. João VI; por fim, em 1824, foi a vez da comarca de São Francisco de se desligar da província de Pernambuco para, primeiro, integrar a de Minas Gerais, depois, a da Bahia.

Na região sudeste do Brasil colonial, em 1720, pouco depois de Revolta de Vila Rica,¹⁷⁷ Minas Gerais se separou de São Paulo e, como capitania independente, passou a se expandir em todas as direções, o que gerou conflitos territoriais com todos os seus confinantes, à exceção de Mato Grosso.

Já na região sul, foi criada, em 1738, a capitania de Santa Catarina, cuja origem reside na capitania de Santana. De território inicialmente unido ao do atual Paraná, parte integrante da capitania de São Paulo, desta se desligou no ano seguinte, passando a ficar subordinada ao Rio de Janeiro. Em 1749, a ilha de Santa Catarina e o território de São Pedro se separaram da ouvidoria de Paranaguá. Ocupada por espanhóis, em 1777, a capitania só voltou aos portugueses por força de disposições do Tratado de Santo Ildefonso,¹⁷⁸ firmado naquele mesmo ano.¹⁷⁹

Não obstante, na sequência de divergências entre Portugal e Espanha, acerca dos limites territoriais na fronteira meridional do continente americano, os espanhóis tomaram de assalto a maior parte do atual Rio Grande do Sul, ocupando-o por mais de uma década, a partir de 1763, até a celebração do mencionado Tratado de Santo Ildefonso, pelo qual o território português foi reduzido a menos da metade do tamanho que havia sido estabelecido pelo Tratado de Madri, de 1750. Em consequência, a disputa territorial prosseguiu, até a reconquista, pelos portugueses, das terras em questão – o que incluía os Sete Povos das Missões, incorporados ao território gaúcho em 1801. Este foi elevado a capitania-geral de São Pedro do Rio Grande do Sul somente em 1807, quando se desvinculou da capitania do Rio de Janeiro, à qual estava subordinada desde 1760.

¹⁷⁷ A rebelião, liderada por Filipe dos Santos contra as Casas de Fundação e o chamado *imposto do quinto*, foi reprimida violentamente pelo governador da capitania, conde de Assumar. Posteriormente, em 1789, a Conjuração Mineira, que também teve por *moto* a revolta contra a cobrança de impostos extorsivos (*derrama*), foi igualmente reprimida de forma violenta pelo governo português.

¹⁷⁸ Estabelecido entre Portugal e Espanha, no intuito de por fim à disputa das coroas ibéricas pela posse da Colônia do Sacramento - litígio que se arrastava desde a chamada Paz de Utrecht, celebrada pelos tratados de 1713/1715. Em decorrência do Tratado de Santo Ildefonso, a Espanha manteve a região dos Sete Povos das Missões. Em contrapartida, voltou a reconhecer o domínio lusitano sobre a ilha de Santa Catarina. Cf. CALMON, Pedro. *História do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1959, p. 1193 e s.

¹⁷⁹ Em 1809, a capitania de Santa Catarina se desligou administrativamente de São Pedro do Rio Grande do Sul, com o qual, não obstante, manteria subordinação jurisdicional até 1821, ano em que seria criada a comarca de Santa Catarina. Cf. PIAZZA, Walter Fernando. *Santa Catarina: sua história*. Florianópolis: Lunardelli / UFSC, 1983.

3.1.4. Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves.

O Brasil permaneceu na condição de vice-reino até 1808, ano em que a Corte portuguesa, sob a regência do príncipe D. João, se transferiu para o Brasil, em razão da expansão napoleônica na Europa, aportando, em primeiro lugar, na Bahia, seguindo, depois, para o Rio de Janeiro.

Em 1815, o Brasil foi elevado à categoria de Reino Unido ao de Portugal e Algarves. Neste período, o território brasileiro assistiu às anexações da Guiana Francesa e da Província Cisplatina. Tiveram também lugar agitações políticas em Pernambuco, que fizeram eclodir a Revolução Pernambucana de 1817, de natureza republicana e separatista, sufocada por tropas legalistas. Foi revolta que contou com a adesão da Paraíba, onde chegou a ser instalado um governo revolucionário, de curta duração, e do Ceará, onde teve grande acolhida, especialmente em Crato, que sediou, um também efêmero governo republicano, de apenas nove dias.

Com o retorno da Corte portuguesa para Lisboa, abriu-se o período de regência do príncipe D. Pedro, entre 26 de abril de 1821 e 7 de setembro de 1822, data da independência do país.

3.2. Brasil império.

A era do Brasil império se estende do primeiro reinado (1822 a 1831), passando pelo período regencial (1831 a 1840), até o segundo reinado (1840 a 1889).

A Constituição imperial de 1824 – a primeira que o Brasil conheceu - proclamou o país Estado unitário, dividido em províncias, sob regime monárquico, representativo e hereditário.

Tratou-se o Império de um período no qual o Brasil teve que lutar pela consolidação das fronteiras de seu imenso território, ameaçado de fragmentação sobretudo durante o primeiro reinado.

Com efeito, logo após a proclamação da independência, o Império brasileiro precisou vencer a oposição das tropas portuguesas aquarteladas no país e impor o domínio do governo central às províncias.¹⁸⁰ Em seguida, a partir de 1824, teve lugar uma série de movimentos armados, tais como a Confederação do Equador (que reuniu as províncias de Pernambuco, do Piauí, do Ceará, da Paraíba e do Rio Grande do Norte), a Setembrada (província do Maranhão), a Cabanada (província de Pernambuco), a Cabanagem (província do Pará), a Guerra dos Farrapos¹⁸¹ (províncias do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina), a Sabinada (província da Bahia), a Balaiada (províncias do Maranhão e do Piauí), a Revolução Praieira (províncias de Pernambuco e da Paraíba). Separatistas, em sua maioria, foram todas as revoltas vencidas pelas tropas imperiais. Não obstante, a Província Cisplatina conseguiu sua independência do império brasileiro em 1828, após intervenção da França e da Inglaterra, vindo a constituir a República da Banda Oriental do Uruguai.¹⁸² Por fim, na sequência de campanhas militares, teve lugar, no

¹⁸⁰ A província do Pará dividiu-se entre facções políticas que apoiavam o novo regime e outras que sustentavam a permanência da união a Lisboa. Contra estas, D. Pedro I enviou tropas, que acabaram dominando a dissidência, em 1823. A província do Maranhão manteve-se resistente e leal a Portugal, resultando, daí, luta armada, vencida, em julho de 1823, por Lorde Cochrane, a serviço de D. Pedro I. Na província do Piauí houve também resistência armada de tropas leais a Portugal, vencidas, entretanto, pelas forças favoráveis à independência brasileira. Tropas baianas lutaram contra a resistência portuguesa, vencendo-a, finalmente, a 2 de julho de 1823.

¹⁸¹ Na província do Rio Grande do Sul foi deflagrada, em setembro de 1835, a guerra secessionista dos Farrapos, ou Revolução Farroupilha, que se arrastou por dez anos – a mais longa de todas as revoltas provinciais. Resultou na proclamação da república de Piratini (1836). A província de Santa Catarina se envolveu no movimento. Em Laguna, em julho de 1839, o líder revolucionário italiano Giuseppe Garibaldi chegou a proclamar a República Catarinense – ou *Juliana* – aliada a de Piratini, que foi desmantelada pelas tropas imperiais, em janeiro de 1845.

¹⁸² A questão Cisplatina foi um dos mais sérios problemas enfrentados pelo Brasil durante o primeiro reinado e é exemplo bastante interessante de secessão territorial no Brasil, então Estado unitário. O caso remonta às desavenças territoriais relativas à Colônia do Sacramento, desde o século XVII, que significou mais um dos capítulos da história de disputas de fronteira entre as metrópoles ibéricas, na medida em que Portugal e Espanha lutaram pela sua posse - não obstante, segundo as regras de Tordesilhas, tratar-se de território visivelmente de domínio espanhol. O caso ganhou novo alento em decorrência da invasão napoleônica na Península Ibérica, que resultou na queda do monarca espanhol e na fuga da família real portuguesa para o Brasil. A Coroa de Portugal, então, passou a reivindicar direitos sobre a Banda Oriental, parte integrante do antigo Vice-Reino do Prata, na região estratégica das circunvizinhanças das Províncias Unidas do Rio da Prata, pretensão esta que gerou inúmeros incidentes, que desembocaram na decretação, por D. João VI, de intervenção militar na Banda Oriental. Em consequência da derrota uruguaia, em 1820, para os portugueses, aquele território foi anexado ao Brasil, agora membro do Reino Unido de Portugal e Algarves, assumindo, em 1821, a condição de Província Cisplatina. A resistência nacionalista uruguaia foi articulada, com revolucionários como Artigas. Na chamada Guerra da Cisplatina, travada entre 1825 e 1828, uruguaios, liderados por Juan Antonio Lavalleja e Fructuoso Rivera, apoiados pelo governo das Províncias Unidas, invadiram e ocuparam todo o território da Província Cisplatina, onde foi instalado um governo provisório uruguaio. Ao decidir o Congresso argentino pela incorporação da Cisplatina à República das Províncias Unidas do Rio da Prata, o império do Brasil apresentou declaração de estado de guerra às Províncias Unidas, seguida de bloqueio ao porto de Buenos Aires. A França, entretanto, sentindo-se prejudicada pela interrupção de seus negócios na bacia do Prata, enviou esquadra à baía de Guanabara, em 1828, para, com isso, forçar a suspensão do bloqueio brasileiro a Buenos Aires. A Inglaterra também interveio na causa, resultando daí a assinatura de uma convenção de paz entre Brasil e Argentina que, assim, renunciavam ambas às suas

segundo reinado, o conflito de maior significação militar para o Brasil da época, a deflagração da Guerra do Paraguai, que se estendeu de 1864 a 1870.

Sob o ponto de vista do panorama de formação de limites territoriais internos, o Brasil império apresentava delimitações provinciais bastante definidas e, se comparadas aos períodos históricos anteriores, já bem próximas do traçado de fronteiras da futura República Federativa do Brasil.

Desta maneira, pode-se observar que, na região norte, com a proclamação da independência do Brasil, a capitania de São José foi transformada em comarca do Alto Amazonas, anexada à província do Grão-Pará, tendo dela tentado se separar, em 1832. Frustrada aquela iniciativa, somente em 1850 é que foi sancionada, por D. Pedro II, a criação da província do Amazonas.

Na região nordeste, o Piauí, plenamente autônomo em relação ao Maranhão, desde 1811, cedeu ao Ceará, em 1880, as vilas de Independência e de Príncipe Imperial (hoje, Cratéus), em troca de um porto de mar, visto que sempre dispôs de exíguo litoral. Pelo mesmo motivo, pleiteou uma porção do litoral maranhense, sem, no entanto, obter sucesso. Enfrentou, também, durante o Império, litígios territoriais de pequena monta com a Bahia e com Goiás.¹⁸³

Já Pernambuco, enfrentou longas disputas demarcatórias de território, não solucionadas durante o Império, com Alagoas e com Sergipe (este emancipado da Bahia, desde 1820, não sem antes enfrentar grande oposição baiana)¹⁸⁴.

Na região sudeste, a questão de fronteiras internas da província do Espírito Santo apresentou dificuldades, na verdade, desde o início da colonização, conforme relata André Martin¹⁸⁵:

Porto Seguro pretendeu avançar até o rio Doce, o que gerou embaraços também com São Tomé. Por um acordo entre os

pretensões territoriais sobre a província e reconheciam a independência da República da Banda Oriental do Uruguai. Cf. CALMON, Pedro. *História do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1959, p. 1549 e s.

¹⁸³ FLEMING, Thiers. *Nova divisão territorial do Brasil*. Rio de Janeiro, 1939, p.23 e s.

¹⁸⁴ ESCOBAR, Ildelfonso. *Formação dos estados brasileiros*. Rio de Janeiro: A Noite, 1942, p. 38.

¹⁸⁵ MARTIN, André Roberto. *As fronteiras internas e a “questão regional” do Brasil*. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. 1993, p. 150.

donatários, assentiu-se que as terras de Pero Góis (São Tomé) começariam nos limites das de Martim Afonso, pelo lado sul, até alcançar o Itapemirim, onde começariam as de Vasco Coutinho (Espírito Santo).

Em 1619, São Tomé foi revertido à Coroa e até 1667 o território do Espírito Santo não sofreu alteração. Nesse ano foi criada a comarca de Cabo Frio, encravada entre São Tomé e Espírito Santo. Como São Tomé não foi povoada, a doação a Gil de Góis caducou, sendo doada ao Visconde de Assêca. Este mandou demarcar a capitania, com o que o primitivo limite do rio Mucuri foi restaurado. São Tomé tornou-se a capitania da Paraíba do Sul, confirmada em 1747, e sete anos depois foi incorporada pelo Espírito Santo. Seus últimos donatários a venderam à Coroa, em 1718 e, a partir de então, a capitania passou a ser governada por capitães-mores, dependentes da Bahia, embora o Judiciário da comarca ficasse no Rio de Janeiro.

O fato é que, à época da proclamação da independência do Brasil, a província do Espírito Santo estava reduzida a limites anteriores a 1754, uma vez que perdeu o território correspondente à antiga Paraíba do Sul. Com Minas Gerais, a demarcação de fronteiras teve início no ano de 1800, estendendo-se até 1816. Porém, os trabalhos de demarcação das divisas da província capixaba prosseguiram durante o século XIX.

Quanto a Minas Gerais, esta havia se saído vencedora na disputa com Goiás, em 1816, pela região do atual “Triângulo Mineiro”. Em 1824, a formação do noroeste da província resultou do desmembramento de parte da província de Pernambuco e de sua posterior incorporação à província das Gerais. Em 1843, foi definida a divisa com o Rio de Janeiro, pendente desde 1709. E em 1857 o Vale do Jequitinhonha passou da Bahia para as Minas. Porém, seus litígios mais significativos foram movidos em face dos paulistas, estendendo-se para além do período imperial, conforme se verá adiante.

Na região sul, na segunda década do século XIX, deu-se, com o futuro Paraná, a integração administrativa da então recente (1811) comarca de Paranaguá e Curitiba à capitania de São Paulo. Três décadas após a independência do Brasil, foi criada a província do Paraná (1853), por desmembramento da província de São Paulo.

3.3. Brasil república federativa.

Após período de intensa movimentação no cenário da política interna brasileira, motivada, entre outros fatores, ao longo da segunda metade do século XIX, pelas chamadas Questão Militar e Questão Religiosa, bem como pelas campanhas abolicionista e republicana, chegou-se à data de 15 de novembro de 1889.

Proclamada a república e exilada na Europa a família imperial brasileira, adotou-se, com a Constituição federal de 1891, o sistema federativo, nos moldes norte-americanos, sem que se procedessem, entretanto, a necessárias adaptações para se fazer face às especificidades nacionais.

Já definido, praticamente, o traçado territorial atual do país, as antigas províncias foram elevadas à categoria de estados federados – vedada a secessão -, dotados de autonomia,¹⁸⁶ detentores de constituições estaduais próprias, limitados pelas competências da Constituição federal,¹⁸⁷ subdivididos em municípios.¹⁸⁸

¹⁸⁶ No Decreto nº.1, de 15/11/1889, autonomia era confundida, quanto à terminologia, com soberania.

¹⁸⁷ Cf. CALMON, Pedro. *História do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1959, p. 1361 s.

¹⁸⁸ O município, em terras brasileiras, tem suas origens diretamente relacionadas ao legado da colonização portuguesa. De fato, o modelo institucional aqui adotado seguiu de perto aquele praticado na península ibérica que, por sua vez, tem raízes que remontam à ocupação Romana (NUNES, José de Castro. *Do estado federado e sua organização municipal*. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 1982, p. 29). Mas não só. Observe-se, conforme salienta Alcântara Avellar, que, no que concerne ao tema, “Herdeiro do municipalismo peninsular, para ele convergem dois troncos fundamentais, daí sua caracterização como uma entidade dual: o município romano e o “conventus vicinorum” germânico. Estas duas raízes podem ser percebidas na fundação de nossa primeira vila (S. Vicente). Martim Afonso, com efeito, não instalou apenas fisicamente os primeiros elementos que dariam estrutura à “urbes”. Lançou também os fundamentos políticos que iriam vivificar aquela instalação, ao nomear oficiais para a administração e convocar os “homens bons” para a primeira eleição de vereadores. Tinha início, dessa forma, o governo autônomo das vilas, bem como assentavam-se as bases do sistema representativo, isto é, das “civitas”. (AVELLAR, H. de Alcântara. *História administrativa do Brasil*. Rio de Janeiro: DASP, 1965, p. 22). Os municípios do Brasil colônia eram regidos pelas Ordenações Afonsinas, Manuelinas e, sobretudo, Filipinas. Castro Nunes recorda que, no contexto municipal, as Câmaras (ou Conselhos) do período colonial exerciam funções administrativas, estavam à frente de obras públicas, expediam posturas e até normas de caráter tributário. Também lhes incumbia a nomeação de juizes, de alcaides, de tesoureiros e de demais figuras representativas locais. Além disso: “Intervinham nos julgamentos das injúrias verbais e arrogavam-se outras atribuições, além das mencionadas na lei. Assim é que promoviam a guerra e a paz com os gentios, decretavam a criação de arraiais, convocavam juntas do povo para discutir e deliberar sobre interesses da capitania, exigiam que os governadores comparecessem aos seus paços para tratarem com elas negócios públicos e, mais de uma vez, os suspenderam, dando-lhes substitutos até que a metrópole providenciasse a respeito”.(NUNES, José de Castro. *Do estado federado e sua organização municipal*. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 1982, p. 30). Tantas atribuições importantes em mãos do poder local geraram, naturalmente, motivo de confronto com o poder central que, aos poucos, especialmente ao longo do século XVIII, foi tratando de circunscrever as Câmaras municipais a um âmbito mais restrito de atribuições legais. Com a proclamação da independência, as diretivas da Constituição do império procuraram dar feições próprias aos municípios, no intuito de libertá-los do modelo lusitano. O advento da república, porém, fez transplantar para

Neste estado de coisas, o panorama geográfico-político do Brasil republicano passou a assumir o perfil que se delinea abaixo.

Na região norte, consolidaram-se as fronteiras internas e internacionais do Brasil, com a solução de antigas pendências demarcatórias, que se arrastavam desde os tempos coloniais. Assim, Acre, Rondônia, Roraima e Amapá passaram, definitivamente, a fazer parte da federação brasileira, como estados federados, conforme se verá mais para frente.¹⁸⁹

Não obstante a atual estabilidade do traçado de fronteiras domésticas, a região é, ainda, passível de alterações que, se efetivadas, implicarão em significativas alterações de traçado de linhas demarcatórias internas. Assim, cogitou-se a criação, por desmembramento, no estado do Amazonas, de três Territórios federais: Rio Negro, Solimões e Juruá. No Pará, há iniciativas tendentes à criação dos estados de Carajás e de Tapajós, pelo processo de desmembramento.¹⁹⁰ Da mesma forma, tramita no Congresso Nacional projeto para a criação do Território federal do Oiapoque, a ser desmembrado do Amapá, junto à fronteira com a Guiana Francesa.¹⁹¹

Na região nordeste, o Piauí apresenta certas pendências de fronteira, ainda não de todo solucionadas, que se protelam no tempo, algumas desde o período colonial. Registre-se que, à semelhança do Pará, há, para o Piauí, proposta para o

o Brasil o modelo norte-americano de federalismo, sem que se procedesse, contudo, às adaptações necessárias. Recorde-se, neste sentido, que, nos Estados Unidos, o federalismo é da espécie dual, seguindo, por conseguinte, um regime municipal diverso do sistema brasileiro. De fato, a Constituição americana não contém nenhum dispositivo que se refira a instituições locais, fato este que reflete, na verdade, a origem histórica da federação norte-americana. Isto porque, ao cederem à União parcela de suas prerrogativas, os estados federados continuaram titulares de todos os demais poderes e competências remanescentes, incluído aí o poder de se organizarem livremente. Ora, ao se formar a federação, as treze ex-colônias britânicas já se achavam organizadas constitucionalmente, o que significa que o poder estadual encontrava-se estabelecido, inviabilizando à União qualquer medida que implicasse ingerência no âmbito estadual de organização político-administrativa das esferas locais. Já no Brasil, passou-se de um Estado unitário para uma federação, na qual competências e atribuições foram determinadas e distribuídas pela União, que atribuiu parcela exclusiva delas aos municípios.

¹⁸⁹ Cf. capítulo 4.

¹⁹⁰ Neste sentido, o Senado aprovou, em 2009, projeto de decreto legislativo, autorizando o Tribunal Regional Eleitoral do estado à realização de plebiscito em trinta e oito municípios paraenses, do sul e do sudeste do Pará, referente à criação do estado de Carajás. A Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional aprovou, em 24 de março de 2010, projeto de convocação de plebiscito sobre a criação dos estados de Carajás e de Tapajós. Na Câmara dos Deputados, o projeto sobre a mencionada matéria foi retirado de pauta em 18 de novembro de 2010. Consulta a *sites* realizada em 7 de janeiro de 2011: http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=463054
http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=14132

¹⁹¹ O projeto de convocação de plebiscito encontra-se pronto para pauta, na Câmara dos Deputados. Cf. *site*, acessado em 7 de janeiro de 2011: http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=395843

desmembramento do estado, com vistas à criação do estado de Gurgueia.¹⁹²

No que tange ao Ceará, conforme assinala Cândido Mendes, *apud* ESCOBAR,¹⁹³ seus limites territoriais foram, essencialmente, formados e mantidos com base no costume e na tradição da posse, segundo a doutrina do *uti possidetis*.¹⁹⁴ Manteve longa disputa de terras com o Rio Grande do Norte, que se estendeu desde a segunda década do século XIX até 1938, quando os dois, já estados da federação, cederam reciprocamente a parte de suas reivindicações territoriais e formalizaram um acordo sobre as fronteiras litigiosas.

Sobre a Paraíba, no tocante às fronteiras territoriais com o Rio Grande do Norte e com Pernambuco, as incertezas sempre imperaram, pelo fato de inexistirem barreiras naturais propícias a uma demarcação de limites entre aqueles três estados, que, na verdade, compartilham de serras e de rios. Assim, somente no século XX, foram estabelecidas fronteiras precisas, através de acordos firmados em 1920, com Pernambuco, e em 1938, com o Rio Grande do Norte.

Em Pernambuco, neste período republicano, não se registraram fatos relevantes, no campo de interesse de estabelecimento de fronteiras internas, salvo a situação do arquipélago de Fernando de Noronha, que, entre 1700 e 1988, alternou sua condição de parte integrante à capitania, à província e ao estado de Pernambuco com a de Território federal.

Já Alagoas, enfrentou longas disputas demarcatórias de território com Pernambuco e com Sergipe, sobretudo no atinente a ilhas do rio São Francisco, litígios que só vieram a ser solucionados em meados do século XX.

A Bahia, desde o primeiro reinado, disputou território com seus vizinhos Sergipe, Espírito Santo, Pernambuco, Minas Gerais, Goiás e Piauí. Tais pendências foram sendo solucionadas paulatinamente nas décadas que se seguiram, sobretudo nos anos de 1920, por via de arbitramento ou por acordos negociados

¹⁹² O projeto de convocação de plebiscito, aprovado, em 2006, pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, que aguarda votação em plenário, encontra-se pronto para a pauta. No Senado, aguarda, igualmente, pela votação em plenário. Consulta a *site* realizada em 7 de janeiro de 2011:

http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=13811

¹⁹³ Cf. ESCOBAR, Ildefonso. *Formação dos estados brasileiros*. Rio de Janeiro: A Noite, 1942, p.50 e seguintes.

¹⁹⁴ Cf. Capítulo 4, item 4.6.

diretamente pelos litigantes. Atualmente, encontra-se no Congresso Nacional proposta de criação do estado do Maranhão do Sul, a partir de área a ser desmembrada do estado baiano.¹⁹⁵

No sudeste, em Minas Gerais, novos litígios territoriais com Goiás, primeiro acerca do vale do rio São Marcos, depois, mais uma vez, relativamente à região do “Triângulo”, foram ambos revertidos, em 1940, por acordo político, de novo em favor de Minas. No entanto, as maiores disputas territoriais deste estado foram registradas em face de São Paulo. De fato, registram-se quatorze alterações de divisas, entre 1708 e 1932, com São Paulo, estado este que, na alteração mais recente, forçado por Getúlio Vargas, acabou perdendo parcelas de seu território, em favor de seu confinante, como consequência direta da derrota militar na Revolução Constitucionalista de 1932.

Nova alteração de fronteiras geográficas, em Minas, poderá ocorrer, pois que, em dezembro de 2008, obteve aprovação projeto de decreto legislativo que prevê a realização de plebiscito em sessenta e seis municípios mineiros, com vistas à criação de um novo estado, o do Triângulo,¹⁹⁶ a ser originado da área compreendida pelo Triângulo Mineiro e o Alto Paranaíba.

Na região sul, no que tange o Paraná, seu desmembramento de São Paulo não deu ensejo, do lado paulista, a problemas significativos. Porém, do lado meridional, serviu de estopim para o conflito armado conhecido por Guerra do Contestado, envolvendo questões de fronteira interna, entre os estados do Paraná e de Santa Catarina, entre os anos de 1912 a 1916 - litígio que acabou sendo solucionado por arbitramento do presidente da república, Wenceslau Braz Pereira Gomes, que decidiu pela partilha, entre os dois estados, da região deflagrada.

¹⁹⁵ A inclusão na ordem do dia do projeto de convocação de plebiscito foi requerida em 25 de março de 2010. Cf. *site*: http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=28124 (consulta realizada em 7 de janeiro de 2011). Acrescente-se, no tocante ao estado da Bahia, que se chegou a considerar outra alteração de seu traçado geográfico, sempre por desmembramento, ante proposta de criação do estado do Rio São Francisco. O projeto de convocação de plebiscito foi, porém, rejeitado em 2007, pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados. Não obstante a apresentação de recurso contra o arquivamento, aquele projeto de criação do estado do Rio São Francisco foi arquivado definitivamente. Cf. http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=25621
http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=14016 (acessados em 7 de janeiro de 2011).

¹⁹⁶ Cf. *site* http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=395843 (consultado em 7 de janeiro de 2011).

3.3.1. Previsão constitucional de formação de estados federados nas Constituições federais brasileiras republicanas.

Vistos aspectos da evolução histórica do Brasil, no tocante à organização interna de seu território, desde sua origem, nas capitânicas, até a consolidação dos estados em federação, cumpre por fim, neste item do capítulo, mencionar também o caminho evolutivo que a previsão dos mecanismos de formação de estados federados tem seguido no campo do direito constitucional.

Sendo assim, observa-se, deste ponto de vista jurídico, que o legislador constituinte republicano brasileiro sempre se preocupou com a problemática da reformulação das fronteiras domésticas do país. Tanto é desta forma que, desde a primeira Constituição republicana, há determinações expressas neste sentido, conforme se verifica a seguir.

Estabelecia a Constituição de 1891¹⁹⁷ que os estados poderiam se incorporar entre si, desmembrar-se ou subdividir-se, com o fim de formar novos estados ou de se anexar a outros. Exigia, porém, concordância das Assembleias Legislativas das regiões envolvidas, bem como do Congresso Nacional.

A Constituição de 1934,¹⁹⁸ por sua vez, a exemplo da anterior, admitia os mesmos mecanismos de criação de estados federados. Contudo, além da concordância das Assembleias Legislativas das regiões afetadas, exigia igualmente aprovação da matéria através de lei federal.¹⁹⁹

Já a Constituição de 1937,²⁰⁰ quase não apresentava novidade, em relação às anteriores, quanto à aquiescência do Poder Legislativo e às modalidades de

¹⁹⁷ “Art. 4º: Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se, para se anexar a outros, ou formar novos Estados, mediante aquiescência das respectivas Assembleias Legislativas, em duas sessões anuais sucessivas e aprovação do Congresso Nacional”.

¹⁹⁸ Art. 14: “Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se, para se anexar a outros, ou formar novos Estados, mediante aquiescência das respectivas Assembleias Legislativas, em duas legislaturas sucessivas e aprovação por lei federal”.

¹⁹⁹ Cf. PONTES DE MIRANDA. Comentários à constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: Guanabara, 1936.

²⁰⁰ Art. 5º: “Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se, para se anexar a outros, ou formar novos Estados, mediante aquiescência das respectivas Assembleias Legislativas, em duas sessões anuais consecutivas e aprovação do Parlamento Nacional.

Parágrafo único: A resolução do Parlamento poderá ser submetida pelo Presidente da República ao plebiscito das populações interessadas”.

criação de estados-membros da federação. A grande inovação, porém, restou na possibilidade de realização de plebiscito junto às populações interessadas.

Sob influência do clima de redemocratização que o Brasil e o mundo ocidental vivenciavam no pós-guerra de 1945, a Constituição de 1946,²⁰¹ por seu turno, estabelecia caminhos bastante democráticos para a criação de estados federados, uma vez que estabelecia a necessidade não somente de aquiescência das Assembleias Legislativas e a aprovação pelo Congresso Nacional, mas determinava igualmente que se convocasse plebiscito junto às populações interessadas. De fato, somente após completar-se este procedimento é que se permitia a subdivisão territorial. Isto porque a exigência de plebiscito tinha como propósito conferir-se não só legalidade, mas também maior legitimidade ao processo todo, no intuito de se evitar, com isto, o mais possível, eventual caráter transitório de tão importante decisão.²⁰²

Observe-se que, pelo sistema de 1946, exercidas a democracia local indireta (*aquiescência da Assembleia Legislativa*) e a democracia local direta (*plebiscito*), caso a Assembleia Legislativa fosse favorável à fusão ou ao desmembramento e o plebiscito fosse contrário a eles, a discussão não chegaria ao Congresso Nacional. Por outro lado, se ambos, Assembleia e população interessada, fossem favoráveis, então, sim, cabia pedir-se a aprovação do Congresso Nacional, para que fosse cumprido, desta maneira, o exercício da democracia geral indireta, completando-se o procedimento.

Observe-se, ainda, que a Constituição federal de 1946 não permitia a junção de Território a estado do qual não tivesse sido parte. Porém, uma vez constituído em estado federado, seria possível a ele eventual incorporação a outro estado.

À Constituição democrática de 1946 seguiram-se a Constituição federal de 1967 e sua Emenda Constitucional n.º.1 de 1969.²⁰³ Marcada pela ideologia dos acontecimentos políticos que desembocaram na instauração do regime militar no Brasil, a partir de 31 de março de 1964, a ordem constitucional da época apresentava solução própria à matéria em questão. De fato, o art. 3º daquela Constituição federal diferia do

²⁰¹ Art. 2º: “Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se, para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados, mediante voto das respectivas Assembleias Legislativas, plebiscito das populações interessadas e aprovação do Congresso Nacional”.

²⁰² Cf. PONTES DE MIRANDA. *Comentários à constituição de 1946*. 3ª ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Borsoi, 1960.

²⁰³ “Art. 3º: A criação de Estados e Territórios dependerá de lei complementar”.

disposto nas Constituições anteriores, pois que estabelecia depender de lei complementar a criação de estados e de Territórios. Não explicitava, porém, se esta lei complementar seria federal ou se leis complementares estaduais, de cada estado federado que se envolvesse no processo, seriam os pressupostos necessários. Mas era de se interpretar de acordo com a primeira hipótese, isto é, a lei complementar deveria ser federal, pois que, pelo fato de aquele art. 3º se encontrar nas *Disposições Preliminares*, estariam afastadas, tecnicamente, quaisquer competências estaduais e de Territórios federais.²⁰⁴

A mesma Constituição também não fazia distinções entre incorporação (fusão), subdivisão e desmembramento, como fizeram as Constituições de 1891 a 1946. Quanto à possibilidade de incorporação de estados entre si, de Territórios entre si ou de Território federal a estado federado, a doutrina interpretava que não havia empecilhos jurídicos para tanto.²⁰⁵

Com a Emenda Constitucional nº. 1 de 1969, conferiu-se ao Congresso Nacional a prerrogativa de aprovar o desmembramento ou a incorporação de áreas de estados federados e de Territórios federais,²⁰⁶ desde que o fizesse por lei complementar à Constituição. A iniciativa de incorporação ou de desmembramento teria que partir, porém, das Assembleias Legislativas, subordinando-se à aprovação pelo Congresso Nacional. Isto porque, à época, considerava-se tal procedimento indispensável, pois que, sem esta exigência, temia-se que estados federados facciosos e separatistas vissem na fusão eventual primeiro passo para a supremacia ou para a secessão.

A nova redemocratização do Brasil trouxe consigo a Constituição federal de 1988, vigente,²⁰⁷ que, no procedimento de criação de estados federados, apresenta exigências democráticas, semelhantes àquelas estipuladas pela Constituição de 1946. Assim, têm-se como requisitos para a criação de estados federados a necessidade de consulta prévia às populações diretamente interessadas (via plebiscito), a oitiva das respectivas Assembleias Legislativas, bem como a manifestação do Congresso Nacional,

²⁰⁴ Cf. PONTES DE MIRANDA. *Comentários à constituição de 1967*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970.

²⁰⁵ Art. 44, V, Constituição de 1967, com a Emenda Constitucional nº. 1, de 1969.

²⁰⁶ Art. 44, V, Constituição de 1967, com a Emenda Constitucional nº. 1, de 1969.

²⁰⁷ Cf. art. 18, § 3º, da Constituição federal de 1988.

por lei complementar, agora declaradamente federal e específica.²⁰⁸

Consoante observação de José Afonso da Silva:

(...) No caso de incorporação de Estados entre si, devem ser ouvidas todas as Assembleias dos Estados que desejam incorporar-se. Na subdivisão, para formação de novos Estados, só há uma Assembleia a ser ouvida. Se a subdivisão destinar-se a anexar-se a outro ou outros Estados, as Assembleias Legislativas destes também precisam ser ouvidas, para dizerem se aceitam ou não a anexação. No caso de desmembramento, ouve-se só a Assembleia Legislativa do Estado desmembrando, se o desmembramento visa formar novo Estado, mas se este se destina a anexar-se a outro ou outros, as Assembleias Legislativas destes também devem ser auscultadas.²⁰⁹

Com efeito, a Constituição federal de 1988 voltou a exigir a realização de plebiscito, cuja organização competirá aos Tribunais Regionais Eleitorais.²¹⁰ No trâmite do procedimento, obtendo a consulta popular resultado favorável às alterações pretendidas, o próximo passo será o pronunciamento das Assembleias Legislativas competentes, que deverão opinar pela aprovação, pela rejeição, ou simplesmente deverão se abster, no prazo que a lei ou a Justiça Eleitoral estabelecerem.²¹¹ O ato subsequente será do Congresso Nacional, a quem caberá decidir, através de lei complementar, aprovada por maioria absoluta, nos moldes do art. 69, da Constituição federal.

Note-se que o Congresso Nacional não estará vinculado ao resultado do plebiscito, nem ao pronunciamento das Assembleias Legislativas. Isto porque cabe ao Poder Legislativo federal zelar precipuamente pelo interesse da federação e, só depois, pelo interesse das populações diretamente envolvidas.

Ressalte-se, ainda, que na sistemática atual, sendo o plebiscito desfavorável, encerra-se, de plano, o procedimento. Daí se dizer que a aprovação plebiscitária configura uma condição de procedibilidade do processo legislativo da lei complementar, sem a qual ele não pode ir adiante.²¹² Por outro lado, em havendo resposta positiva ao plebiscito, caberá ao Congresso Nacional a aprovação ou a rejeição de lei

²⁰⁸ Cf. art. 18, § 3º, c.c. art. 48, VI, da Constituição federal de 1988.

²⁰⁹ AFONSO DA SILVA, José. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2006, p.471.

²¹⁰ Cf. BASTOS, Celso Ribeiro. MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à constituição do Brasil (promulgada em 5 de outubro de 1988)*. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 21 s.

²¹¹ Lei nº.9709/98, art. 4º, §§ 2º ao 4º.

²¹² MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 1997, p. 226.

complementar, conforme se viu.

Por fim, registre-se que a Constituição federal vigente, em seu art. 18, §2º, prescreve a possibilidade de reintegração de Território federal ao seu estado de origem. A reincorporação do Território de Fernando de Noronha ao estado de Pernambuco é nítido exemplo disto.²¹³

²¹³ Cf.art. 15, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – Constituição Federal de 1988.

CAPÍTULO 4 – FORMAÇÃO DE ESTADOS FEDERADOS: MECANISMOS DE CRIAÇÃO.

A doutrina aponta como tradicionais modalidades de criação de estados federados o desmembramento; a fusão – que recebe também a denominação de incorporação entre si -; a elevação de Território federal à condição de estado federado; a subdivisão, ou cisão ou, ainda, seccionamento; a aquisição onerosa, a anexação e, finalmente, a admissão.

A previsão de tais procedimentos de mudança no traçado territorial original interno de um Estado federal é admitida em razão da superveniência, de ordem prática, de exigências que se impõem ante a alteração fática da realidade socioeconômica e geopolítica de um país. É o que se observa no caso brasileiro que, não obstante a forma federativa constituir cláusula pétrea²¹⁴, portanto não passível de alteração por emenda, a Constituição²¹⁵ a protege, com o fito de evitar a concentração de poder, sem, contudo, congelá-la sob um modelo definitivo e imutável, que, com o passar do tempo, poderia se mostrar inconveniente ante a necessidade política de reorganização doméstica territorial.

216

É por esse motivo que se torna possível a modificação do traçado de fronteiras internas de um Estado federal, seja pela diminuição do número de seus membros, via incorporação; seja com seu aumento, em decorrência de subdivisão; seja, ainda, a manutenção da quantidade de suas unidades, mesmo que alteradas por meio de desmembramento de porções de território, a se incorporarem a outros estados federados.

Na sequência, considerações a respeito de cada uma das espécies mencionadas.

²¹⁴ Cf.art. 60, § 4º, I, da Constituição federal de 1988.

²¹⁵ Cf.art. 18, § 3º, da Constituição federal de 1988.

²¹⁶ Cf. BÉO, Cíntia Regina. *In* COSTA MACHADO, Antônio Cláudio da. FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. (Org. e coord.). *Constituição federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo*. Barueri: Manole, 2010, p. 124 e s.

4.1. Desmembramento.

Trata-se de um processo através do qual um estado federado já existente dá origem a um segundo, isto é, o estado-membro da federação perde parte do seu território, grande ou pequena, que passa, então a constituir um novo estado federado, ou território federal, sendo que o estado originário não desaparece; continua a existir com todas as suas prerrogativas.²¹⁷ É o chamado *desmembramento-formação*.²¹⁸

Além deste tipo, pode dar-se o caso de dois ou mais estados federados sofrerem processo de desmembramento, constituindo-se as partes desmembradas novo estado-membro da federação (através do processo de fusão, posterior ao de desmembramento). Rondônia pode ser citado como exemplo desta modalidade, pois que sua formação contou com partes de território desmembradas tanto do Amazonas quanto de Mato Grosso, que, fundidas, lhe deram origem.

Por fim, pode ocorrer, também, o denominado *desmembramento-anexação*,²¹⁹ hipótese na qual não se dá a criação de um novo ente federativo, mas somente a alteração de limites territoriais de entes já existentes. Como exemplos, citem-se os casos relativos à demarcação de fronteiras entre Piauí e Ceará, entre Pernambuco e Alagoas, entre Bahia e seus confinantes, entre Minas Gerais e seus confinantes, entre Paraná e Santa Catarina.²²⁰

No Brasil, para que o desmembramento ocorra, faz-se necessário o preenchimento de dois requisitos essenciais: em primeiro lugar, consulta, por intermédio de plebiscito, às populações interessadas, que deverão dar sua aprovação à iniciativa. Em

²¹⁷ Cf. SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 474.

²¹⁸ Exemplificado nos sub-itens 4.1.1, 4.1.2 e 4.1.3.

²¹⁹ Informativo do Supremo Tribunal Federal, nº. 66. STF, Pleno– ADIn nº. 1509 – 5/DF – Relator Ministro Sydney Sanches. Diário da Justiça, Seção I, 11 de abril de 1997: desmembramento-anexação. Necessidade de respeito aos requisitos constitucionais. STF – “A Lei nº. 899, de 8-8-1995, do Distrito Federal, transferiu de uma Região Administrativa (Ceilândia), para outra (Brazlândia), parte de certa área territorial, onde situado o Núcleo denominado Incra 9 do Projeto Integrado de Colonização Alexandre de Gusmão. O governador do Distrito Federal, alegando que a Lei alterou os limites do território do Distrito Federal, incorporando-o, em parte, ao Estado de Goiás, ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade, alegando violação dos §§ 3º e 4º do art. 18 da Constituição Federal. Relevância dos fundamentos jurídicos da ação, que mais se reforça ante o silêncio da Câmara Legislativa do Distrito Federal, que deixou de prestar as informações requisitadas, como que admitindo a procedência do alegado na inicial. Quanto ao ‘periculum in mora’, é manifesto, pois, durante a tramitação do processo, haverá o risco de alteração indevida dos limites territoriais do Distrito Federal e, até segundo alega, do Estado de Goiás, com as complicações disso decorrentes, ficando, assim, igualmente evidenciada a alta conveniência da Administração na suspensão da eficácia da Lei.”

²²⁰ Cf. Capítulo 3.

segundo lugar, caberá ao Congresso Nacional igualmente aprovar o desmembramento, através de lei complementar.²²¹

Observe-se, no tocante à consulta das populações interessadas, que a doutrina não é unânime quanto à interpretação a ser dada ao vocábulo “diretamente”, conforme consta do parágrafo 3º, artigo 18, da Constituição federal brasileira de 1988.

Assim, para a corrente restritiva, a consulta deverá ser feita somente à população local, pois que, em tese, seria a única a sofrer direta e imediatamente os efeitos da alteração de fronteiras territoriais pretendida. Por outro lado, a corrente ampliativa defende que a consulta seja estendida a todo o eleitorado do estado-membro atingido com o advento do possível desmembramento. Portanto, para esta corrente, o termo indicado na Constituição deverá ser interpretado da maneira mais ampla possível, visto que, a partir da perda de determinada porção territorial, o estado federado, visto sob a ótica de conjunto, é passível de sofrer consequências que lhe afetem o equilíbrio sócio-econômico e político dentro da federação. Por conseguinte, seria de boa técnica democrática a oitiva de todos, no estado, pois que presente interesse patente no processo de alteração de fronteiras internas do país.²²²

4.1.1. O caso do Pará / Amapá.

No Brasil, o Amapá pode ser citado como exemplo de desmembramento-formação, uma vez que, não obstante sua posterior elevação de Território federal à condição de estado federado, deve sua origem a desmembramento do estado do Pará.

Com efeito, a questão do Amapá remonta ao período colonial, desde a primeira expedição europeia de que se tem notícia, na região, encabeçada pelo espanhol Vicente Yañez Pinzón, em 1500.

²²¹ Cf.art. 18, § 3º, da Constituição federal de 1988.

²²²Cf. BÉO, Cíntia Regina. In COSTA MACHADO, Antônio Cláudio da. FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. (Org. e coord.). *Constituição federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo*. Barueri: Manole, 2010, p. 129.

Originariamente território espanhol, em razão do disposto no Tratado de Tordesilhas,²²³ aquelas terras foram exploradas tanto por espanhóis quanto por portugueses, entre 1580 e 1640, época em que as coroas ibéricas estiveram unificadas.

Constituída, posteriormente, pelo governo lusitano, em capitania hereditária da Costa do Cabo Norte, a região foi alvo de frequentes incursões holandesas, inglesas e francesas, especialmente.

De fato, desde o início do século XVII, a França apunha reivindicações territoriais sobre aquela área, com base em documentos de natureza possessória, que remontavam à presença de Daniel de la Touche na então *França Equinocial*. Data daquela época o início dos litígios de fronteira com a Guiana Francesa, que implicaram em atividades militares, inclusive, como a invasão armada de 1697, que levariam à negociação de um tratado provisório, em 1700, conducente, por sua vez, aos acordos firmados no Tratado de Utrecht, de 1713,²²⁴ relativos a disposições territoriais no novo continente.

Não obstante este reconhecimento expresso de fronteiras, a França prosseguiu em seu intento de conseguir o domínio sobre a região, adotando a estratégia diplomático-jurídica de descaracterização dos dados geográficos²²⁵ que serviram de base ao acordo de 1713. Além disso, suas incursões pela colônia portuguesa continuaram ao longo das décadas seguintes, sobretudo na segunda metade do século XIX, com o Brasil já independente, motivadas pela mineração de ouro e pela exploração da borracha, o que provocou um confronto diplomático-militar de maiores proporções.

Brasil e França, em decorrência destes fatos, concordaram, em 1897, em submeter a questão a uma corte suíça de arbitragem, que, em 1900, deu ganho de

²²³ V. nota 156.

²²⁴ A série de Tratados de Utrecht (1713 – 1715) pôs fim à guerra de sucessão pela coroa espanhola, travada entre França e Áustria, e respectivos aliados. Acordou-se, por meio do tratado de 1713, como consequência reflexa da nova ordem sucessória monárquica europeia, que ficava reconhecida a soberania de Portugal sobre as terras que se estendiam entre o rio Amazonas e o rio de Pinzón (Oiapoque). Cf. ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. Chicago: William Benton Publisher, 1964, v.22, p.915.

²²⁵ A diplomacia francesa passou, então, a trabalhar pelo não reconhecimento do Oiapoque como sendo o rio de Pinzón, alegando que, dado a falhas de cartografia, este rio corresponderia ao Cassiporé, ou ao Calçoene, ou ao Carapaporis, ou o Carapanatuba, ou ao Cunani, ou ao Araguari – conforme a conveniência francesa – todos, porém, situados bem mais ao sul da fronteira estabelecida por Utrecht. Neste sentido, a questão foi abordada por alguns outros tratados, entre 1797 e 1814 (Badajós, Madri, Paris, Amiens), que não obtiveram a ratificação de Portugal. Cf. TAVARES D'AMARAL, Márcio. *Barão do Rio Branco*. Rio de Janeiro: Três, 1974, p. 118 e s.

causa ao Brasil, acolhendo a sólida argumentação, instruída por uma série extraordinária de mapas da geografia regional, tudo estruturado sob a direção pessoal do Barão do Rio Branco.

O Amapá foi, então, transformado no Território de Araguari, subordinado ao estado do Pará, e dele desmembrado em 1943, para constituir o Território federal do Amapá²²⁶.

A Constituição federal de 1988, finalmente, alçou o Amapá à categoria de estado da federação brasileira, por disposição expressa do art. 14 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

4.1.2. O caso do Mato Grosso / Mato Grosso do Sul.

Outro exemplo, no Brasil, de desmembramento-formação é o do Mato Grosso, cuja área territorial sofreu divisão, dando origem ao estado do Mato Grosso do Sul (capital Campo Grande), sem que fosse atingida a existência do tradicional estado do Mato Grosso (capital Cuiabá).

Muito embora fosse território espanhol, por força do Tratado de Tordesilhas, a região, hoje mato-grossense, teve como primeiro desbravador, em 1525, o português Aleixo Garcia. Não obstante, foram jesuítas espanhóis os fundadores de missões, que deram origem a pequenos povoados nas cercanias dos rios Paraguai e Paraná.

Em 1718, a descoberta, por bandeirantes paulistas, de jazidas de ouro, às margens do Cuiabá e do Coxipó, atraiu grande contingente de aventureiros, o que levou à criação da capitania de Mato Grosso, em maio de 1748, desvinculando-a, assim, da esfera administrativa da capitania de São Paulo. O rio Grande (atual rio Paraná) passou, então, a ser a divisa natural entre aquelas duas capitanias.

Com Goiás, igualmente desmembrado da capitania de São Paulo, a indefinição de limites com Mato Grosso prosseguiu até meados do século XVIII, quando ficou determinado que o rio das Mortes lhes serviria de divisa.

²²⁶ Cf. Decreto-lei nº. 5.812, de 13 de setembro de 1943.

Já as fronteiras internacionais da capitania mato-grossense, acabaram sendo definidas em tratados firmados entre Portugal e Espanha, em 1750 (Madri)²²⁷ e 1777 (Santo Ildefonso).²²⁸ Com o fito de assegurar a proteção do território, o governo local, então, investiu em um sistema defensivo, baseado na criação de unidades militares e na construção de fortificações, além da fundação de vários povoados.

Nos anos que se seguiram à proclamação da independência do Brasil, surgiram as primeiras tendências no sentido de se dividir a província de Mato Grosso em duas partes, na tentativa de se promover o desenvolvimento regional. A Guerra do Paraguai só viria a agravar o declínio de sua economia, pois que Mato Grosso foi invadido e ocupado durante a guerra, sofrendo com epidemias, inclusive, que dizimaram parte de sua população; acarretando maior estagnação e produzindo altos níveis de pobreza – panorama, aliás, lá constante durante todo o império.

A república trouxe novo período de instabilidade política ao estado, que, em 1892, pretendeu, sem sucesso, separar-se da União.²²⁹

Os estados do Pará e do Amazonas chegaram a disputar território com Mato Grosso, porém as questões foram solucionadas através de acordos.

²²⁷ O Tratado de Madri teve como principal artífice o diplomata paulista Alexandre de Gusmão, a serviço de Portugal, na época. Foi quem por primeiro notou a conveniência de se utilizar as regras das fronteiras naturais e do *uti possidetis* para consolidar, para o reino luso, o território por ele ocupado além dos limites de Tordesilhas. Assim, o Tratado de Madri veio a reconhecer as conquistas bandeirantes no território de Mato Grosso. Em 1761 novo tratado modificou o de Madri, ao proibir a construção de fortificações na região de fronteira entre as duas colônias, proibição esta nunca observada pelo governo português. Comenta Synesio Sampaio Góes Filho: “Realmente, fora o Acre, o triângulo formado pelos rios Japurá, Solimões e a linha Tabatinga – foz do Apaporis -, e pequenos acertos de fronteiras – capítulos posteriores da formação territorial do Brasil – foi o Tratado de Madri que legalizou a posse do Rio Grande do Sul, do Mato Grosso e da Amazônia, regiões situadas a ocidente da linha de Tordesilhas. Além de dar título jurídico a essa grande área ocupada pelos portugueses, o tratado permutou a Colônia do Sacramento pela região dos Sete Povos, aldeamento jesuítico situado no oeste do atual rio Grande do Sul. Como dividiu um continente, fato sem precedentes e sem conseqüente no Direito Internacional, ao fixar limites brasileiros estava, também, estabelecendo os lindes terrestres básicos de todos os dez vizinhos do Brasil.” O mesmo autor continua: “Na realidade, ao se olhar um mapa do Brasil com a linha reta de Tordesilhas e a foice do Tratado de Madri, tem-se a impressão de que a Espanha cedeu muito. Afinal, cerca de dois terços do território nacional são constituídos por terras extra-Tordesilhas. A explicação corrente do Acordo é que houve uma compensação global: no Oriente, foi a Espanha quem legalizou a posse de regiões que seriam portuguesas pela divisão de 1494, como as ilhas Filipinas e Molucas. Tratou-se, portanto, de um acerto mundial de contas. O argumento é, aliás, consignado no próprio texto dos Tratados, quando, na introdução, Portugal alega que a Espanha violou a linha de Tordesilhas na Ásia; e a Espanha, que Portugal a violou na América.” GÓIS FILHO, Synésio Sampaio. *Navegantes, bandeirantes, diplomatas*: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil. São Paulo: Martins Fontes, 2001, p. 163-166.

²²⁸ Cf. nota 178.

²²⁹ Estado Livre da República Transatlântica seria o nome do novo país pretendido pelos separatistas mato-grossenses.

Mato Grosso seguia sem novidades de reestruturação territorial até que, em 1943, sob o governo de Getúlio Vargas, foi objeto de desmembramentos, com significativa perda de suas terras, em benefício da criação dos Territórios federais de Ponta Porá,²³⁰ este de curta existência, e de Guaporé, hoje transformado no estado de Rondônia.

Mas foi somente nos anos de 1970, que a antiga ideia de se desmembrar, de se dividir em dois o estado, ganhou nova força, e veio a se concretizar com a lei complementar nº. 31, de 11 de outubro de 1977, com vigência a partir de 1º de janeiro de 1979, que criou o estado de Mato Grosso do Sul.²³¹

Cogitam-se mais alterações de traçado geográfico, com o possível novo desmembramento de áreas do Mato Grosso, para dar origem aos estados do Araguaia²³² e do Mato Grosso do Norte.²³³

4.1.3. O caso de Goiás / Tocantins.

Em mais outro exemplo brasileiro de desmembramento-formação, do estado de Goiás surgiu o estado de Tocantins, seguindo os ditames do artigo 13, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT – da Constituição federal de 1988.

Em recordação das origens da região, foram bandeirantes paulistas os que deram início ao desbravamento dos sertões goianos, a partir do século XVII, em busca de metais preciosos - ouro de lavagem, principalmente, descoberto já em 1592, nos arredores das nascentes dos rios Tocantins e Vermelho. Bartolomeu Bueno da Silva, filho do lendário “Anhanguera,”²³⁴ recebeu terras goianas, como recompensa do governo

²³⁰ Cf. Decreto-lei de nº. 5.812/43, de 13 de setembro de 1943.

²³¹ “Art. 1º: É criado o Estado de Mato Grosso do Sul, pelo desmembramento de área do Estado do Mato Grosso.

Art. 3º: A cidade de Campo Grande é a capital do Estado.

Art. 20: No respectivo território, o Estado do Mato Grosso do Sul sucede, no domínio, jurisdição e competência, ao Estado de Mato Grosso”.

²³² Encontra-se pronto para pauta, na Câmara dos Deputados, o projeto de convocação de plebiscito. Cf. *site*, acessado em 7 de janeiro de 2011: http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=26937

²³³ O projeto de convocação de plebiscito encontra-se pronto para pauta, na Câmara dos Deputados. Cf. *site*, acessado em 7 de janeiro de 2011: : http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=26937

²³⁴ *Diabo Velho* ou *Feiticeiro*. Alcinha dada a Bartolomeu Bueno da Silva pai, bandeirante paulista, em razão do célebre episódio de ter se valido de um estratégia para impressionar os índios, atendo fogo a uma gamela de aguardente, para, com isso, ameaçar de incêndio os rios, caso as tribos não lhe indicassem a localização de jazidas de ouro da região.

português por ter descoberto, em 1722, importantes minas de ouro. A riqueza aurífera da região propiciou a fundação de numerosos povoados, que atraíram, igualmente, pecuaristas provenientes de São Paulo, do Maranhão e da Bahia.

Comarca da capitania de São Paulo desde 1736, Goiás assumiu a condição de capitania, pelo alvará régio de 8 de novembro de 1744, de D. João V.

Pouco depois da independência do Brasil, o norte da província de Goiás deflagrou um movimento secessionista, sob a liderança de Joaquim Teotônio Segurado, que proclamou o governo autônomo de Tocantins - ato separatista reprimido pelas forças reais de D. Pedro I, em 1824.

Nos anos de império e de república, alguns problemas relativos à demarcação de limites territoriais se apresentaram, especialmente em relação às fronteiras baiana e mato-grossense. Com o estado da Bahia, as dificuldades foram de natureza cartográfica e residiam em se precisar o divisor de águas entre as bacias hidrográficas fluviais do Tocantins e do São Francisco, o que acabou sendo regulamentado em 1942, após a realização de expedições patrocinadas pelo Conselho Nacional de Geografia.

Já no que tange às fronteiras com Mato Grosso, não obstante a existência de um problema de natureza geomorfológica, que dificulta o determinar-se com exatidão a cabeceira do rio Araguaia, divisor natural das regiões, a questão acabou sendo definida, em virtude de laudo técnico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, expedido em favor do Mato Grosso.²³⁵

Muito embora, desde o século XIX, haver-se cogitado a emancipação do norte goiano, iniciativas concretas de criação de um novo estado tiveram lugar somente em 1920 e em 1956, ambas frustradas.

A questão voltou à tona, porém, nos anos de 1980, quando, finalmente, foi determinada, pela Constituição federal de 1988,²³⁶ a criação do estado federado de Tocantins, por desmembramento, exatamente da porção centro-norte de Goiás, transformada no atual estado federal de Tocantins.

²³⁵ Cf. MARTIN, André Roberto. *As fronteiras internas e a "questão regional" do Brasil*. Tese de Doutorado. Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. 1993, p 151-152.

²³⁶ Cf. art. 13, *caput* e parágrafos, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

4.2. Fusão (ou incorporação entre si).

Fusão - ou incorporação entre si, conforme preferem alguns doutrinadores, que seguem a expressão constante da Constituição federal brasileira vigente -, trata-se de um processo segundo o qual dois ou mais estados federados, já existentes, se unem em um só, dando origem, assim, um novo estado-membro da federação, que conservará ou não o nome de um deles, ou adotará um nome diverso,²³⁷ com o que concorda Alessandro Groppali:

Dá-se fusão quando um ou mais estados se conjugam e se confundem com outro ou mais estados e, extinguindo-se, dão origem a um novo estado, diverso dos precedentes.²³⁸

No sistema brasileiro, à fusão, tanto quanto na hipótese do desmembramento, aplica-se o que se observou no tocante à necessidade de aprovação por parte das populações interessadas, bem como por parte do Congresso Nacional. A primeira fase deste processo de aprovação é feita, conforme já se viu, por meio de um instrumento de exercício de democracia direta – o plebiscito. Já a vontade do Poder Legislativo federal é manifestada, no caso, através de lei complementar.

Cabe, neste ponto, ressaltar, no que tange à realização do plebiscito, previsto no artigo 14, inciso I, da Constituição federal brasileira em vigor, que a lei federal de nº. 9.709, de 18 de novembro de 1998, disciplina sua forma de convocação, de apuração e de votação, entre outras providências.

Tem-se, portanto, que, nos casos previstos pelo artigo 18, § 3º, da atual Constituição federal brasileira, será convocado plebiscito, por decreto legislativo, mediante proposta de, pelo menos, um terço dos membros do Senado ou da Câmara dos Deputados. Realizada a consulta popular – que a lei determina seja efetuada simultaneamente nos estados em questão -, em sendo esta favorável, por maioria simples, à alteração territorial pretendida, tornar-se-á necessária a aprovação também pelo Congresso Nacional, através de lei complementar. Porém, a manifestação de vontade do Poder Legislativo federal terá que ser precedida da oitiva das Assembleias Legislativas dos

²³⁷ Cf. MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional* 6ª ed. atual. São Paulo: Atlas, 2007, p. 650.

²³⁸ Traduzi. No original: “*Si há fusione quando uno o piú Stati si congiugono e si fondono com um altro o piú Stati ed estinguendosi danno origine ad um nuovo Stato diverso dai precedenti.*” GROPPALI, Alessandro. *Dottrina dello stato*. 3ª ed. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1937, p. 192.

estados federados atores deste processo. Acrescente-se que o resultado plebiscitário positivo não tem caráter vinculante, com relação à vontade do Congresso Nacional, conforme já se viu.

Com efeito, consoante o que determina a norma federal, o projeto de lei complementar poderá ser apresentado perante o Senado ou a Câmara dos Deputados, indistintamente. Caberá, então, à Casa receptora do projeto proceder à oitiva das mencionadas Assembleias Legislativas, que deverão dar seu parecer sobre o assunto, tendo aí a oportunidade de fornecer, na ocasião, elementos técnicos de natureza administrativa, financeira e sócio-econômica da região afetada. Ressalte-se que esta opinião informativa, emitida pela Casa do Poder Legislativo dos estados, muito embora deva ser levada em consideração, não possui caráter vinculante, estando, pois, o Congresso Nacional livre para formar sua convicção a respeito da matéria.²³⁹

No Brasil, pode ser citada como exemplo de incorporação entre si a fusão dos estados da Guanabara (antigo Distrito Federal) e do Rio de Janeiro, que deu origem ao estado do Rio de Janeiro (capital Rio de Janeiro), na primeira metade da década de 1970.

Dada a importância do papel desempenhado por aquela região na política brasileira, especialmente até princípios da segunda metade do século XX, necessária se faz uma retrospectiva de natureza histórica para a devida contextualização do mencionado processo de fusão, conforme segue.

Quando do estabelecimento de capitânias hereditárias, a região do atual estado do Rio de Janeiro correspondia, ao sul, à parte da capitania de São Vicente; e ao norte, à parcela da capitania de São Tomé. Integrava esta divisão territorial também porção da capitania de Cabo Frio.²⁴⁰

Sua colonização apresentou muitas dificuldades, devidas, principalmente, à hostilidade de tribos indígenas – Tupinambás e Tamoios,²⁴¹ sobretudo,

²³⁹ Cf. arts. 1º a 12 da Lei nº. 9.709/98.

²⁴⁰ A capitania de Cabo Frio assumiu a denominação de capitania da Paraíba do Sul, em 1674.

²⁴¹ A chamada Confederação dos Tamoios reuniu diversas tribos, dentre elas a dos Aimorés, a dos Guaianazes, além de Tamoios e de Tupinambás, entre 1556 e 1567, unindo-lhes as forças contra a dominação portuguesa. Cf. CALMON, Pedro. *História do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1959, p. 288 e s.

aliados de piratas franceses, cuja presença preparou, de certo modo, a chegada de Nicolas Durand de Villegaignon, que objetivava o estabelecimento da França Antártica (o que de fato se deu entre 1555 a 1567). A fundação da cidade de São Sebastião, na baía de Guanabara, em 1565, por Estácio de Sá, foi, na verdade, parte da estratégia portuguesa de resistência à presença francesa e de consolidação de posse sobre a capitania real do Rio de Janeiro.

Conforme visto no capítulo anterior,²⁴² o fato de o Brasil ter sido dividido administrativamente em dois governos, o do norte, sediado em Salvador, e o do sul, no Rio de Janeiro, veio a contribuir sobremaneira para o desenvolvimento da capitania, a ponto de atrair novamente franceses, agora mais interessados em pilhar os carregamentos de ouro vindos das Minas Gerais. Jean-François Duclerc e René Duguay-Trouin foram os mais renomados corsários desta segunda fase de ataques franceses ao Rio de Janeiro, em começos do século XVIII.²⁴³

Em 1763, a cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro assumiu a condição de capital do Vice-Reino, tornando-se o centro do poder político-econômico do Brasil colonial, poder este acrescido da faceta administrativa, decorrente da transferência da família real portuguesa e da Corte de Lisboa, em 1808, o que conduziu, posteriormente, à elevação do Brasil a Reino Unido ao de Portugal e Algarves, conforme se viu.

Com a independência do Brasil, o Rio de Janeiro, cidade, conservou o *status* de capital do Brasil, na condição de município neutro (1834), e Niterói (antiga Vila Real da Praia Grande) passou a ser, em 1835, a capital da província do Rio de Janeiro.

A república transformou a província em estado e o município neutro, em Distrito Federal, condição esta conservada até 1960, quando da transferência da capital do país para Brasília.

²⁴² Cf. Capítulo 3, item 3.1.2.

²⁴³ Por aquela época, a capitania do Rio de Janeiro compreendia a reduzida área entre Parati, a serra da Mantiqueira e o rio Macaé, território que foi se estendendo paulatinamente, a partir de 1813, até incorporar, em 1832, a área da antiga capitania da Paraíba do Sul, então anexada à província do Espírito Santo. Cf. MARTIN, André Roberto. *As fronteiras internas e a "questão regional" do Brasil*. Tese de Doutorado. Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. 1993, p.159-160.

O antigo Distrito Federal tornou-se, então, estado da Guanabara, extinto, em 1975, em decorrência de sua fusão²⁴⁴ com o estado do Rio de Janeiro, tendo a cidade do Rio de Janeiro como capital.

4.3. Elevação de Território federal a estado federado.

Um estado federado pode ser também instituído a partir de Território federal pré-existente no Estado federal. Trata-se de processo segundo o qual um Território federal²⁴⁵ é alçado à categoria de estado-membro da federação, adquirindo, conseqüentemente, todas as características de autonomia.

Muitos são os exemplos desta modalidade encontrados na federação norte-americana, em virtude da própria origem histórica da formação de seu território, resultante, em sua maior parte, de aquisição a título oneroso e de anexação de terras antes pertencentes à França, à Espanha, ao Reino Unido da Grã-Bretanha, ao México, à Rússia e à República do Havai.

Desta forma, do ponto de vista geográfico-político, os Estados Unidos, em decorrência de sua expansão territorial, criaram inúmeros Territórios - muitos dos quais por sucessão a antigos Territórios coloniais franceses, espanhóis e britânicos -, que, paulatinamente, foram sendo elevados à categoria de estados federados, ingressando na União, ao longo do século XIX, em sua maioria.

Assim, grande parte dos atuais estados norte-americanos tiveram sua área física, total ou parcialmente, oriunda, por exemplo, do Território Noroeste (Ohio,

²⁴⁴ A lei complementar n.º 20 / 74 dispôs sobre a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara:

“Art. 8º: Os Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara passarão a constituir um único Estado, sob a denominação de Estado do Rio de Janeiro, a partir de 15 de março de 1975.

Parágrafo único: A cidade do Rio de Janeiro será a capital do Estado.

Art. 12: O Estado do Rio de Janeiro, criado por Lei, sucede no domínio, jurisdição e competência dos atuais Estados do Rio de Janeiro e Guanabara”.

²⁴⁵ Para “Território federal” brasileiro – art. 18, § 2º, da Constituição federal de 1988 -, adota-se, neste texto, o conceito de autarquia territorial da União, com Cretella Júnior: “(...) por um lado, os territórios federais, no Brasil, são criados pela União, assemelhando-se, então, às autarquias territoriais do direito italiano; por outro lado, têm *capacidade genérica* e não específica, traço este que caracteriza as *autarquias*, pelo menos as *institucionais*. De qualquer modo, é uma *autarquia geográfica federal* ou *autarquia territorial da União*, dotada de *capacidade genérica*.” E ainda: “Em síntese, o território federal é, juridicamente, uma *autarquia local* ou *geográfica*, corporação territorial personalizada, de objetivos genéricos, no setor administrativo, sem capacidade legislativa. *Administra, não legisla*.” Cf. CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à constituição de 1988*. 2ª ed. São Paulo: Forense Universitária, 1997, v.3, p. 1157 e 1159.

Indiana, Illinois, Michigan, Wisconsin e leste de Minnesota), do Território de Louisiana (Arkansas, Missouri, Iowa, Oklahoma, Kansas, Nebraska, territórios parciais de Minnesota, de Dakota do Norte, de Dakota do Sul, do Novo México, de Montana, de Wyoming, do Colorado e da Louisiana atual), do Território da Alta Califórnia (Califórnia, Nevada, Arizona, Utah, Novo México, oeste do Colorado, sudoeste do Wyoming).

Os Territórios norte-americanos eram, por sua vez, subdivididos internamente, o que permitiu o ingresso na União em momentos distintos. Ohio, por exemplo, foi o primeiro do Território do Noroeste a ser elevado à categoria de estado, em 1803, tornando-se o 17º estado da federação. Já Indiana, ingressou em 1816; Illinois, em 1818; Michigan, em 1837; Wisconsin, em 1848; Minnesota, em 1858.

O último dos Territórios norte-americanos a ser elevado a estado foi o do Havaí, em 1959, ingressando na União como o 50º estado federado.²⁴⁶

No caso brasileiro, citem-se como exemplos os antigos Territórios do Acre, elevado a estado em 15 de junho de 1962; de Rondônia, transformado em estado a 22 de dezembro de 1981; de Roraima e do Amapá transformados em estados federados pela Constituição de 1988.²⁴⁷

Recorde-se, no entanto, que o Brasil já teve sete Territórios, ao todo. Além dos mencionados Acre, Amapá, Rondônia (antigo Guaporé) e Roraima (antigo Rio Branco), foram, também, Territórios federais Iguazu, Ponta Porã e Fernando de Noronha.²⁴⁸

O Acre²⁴⁹ teve sua origem em área a sudoeste do Amazonas; o Amapá, como se viu, resultou de desmembramento do estado do Pará; Guaporé/Rondônia foi resultado de fusão, posterior a desmembramento, de partes dos estados do Amazonas e do Mato Grosso, na fronteira com a Bolívia; Rio Branco/Roraima teve sua origem no estado do Amazonas, na fronteira com a Venezuela e com a Guiana Inglesa; Fernando de

²⁴⁶ ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. Chicago: William Benton Publisher, 1964, v. 2, p.402-404; v.4, p.633-634; v.6, p.88-89; v.12, p.85-87; v. 14, p. 424-430; v. 16, p.755-756; v. 23, p. 829-830.

²⁴⁷ Cf.art. 14 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

²⁴⁸ O governo de Getúlio Vargas criou os territórios de Fernando de Noronha (1942), do Amapá, de Rio Branco, do Guaporé, de Iguazu e de Ponta Porã (1943).

²⁴⁹ O caso do Acre apresenta-se de peculiar importância, em virtude de constituir um caso de relevância político-histórica. Não obstante ter sido elevado de Território à categoria de estado federado, dele se tratará mais adiante, no item 4.5, tendo-se em vista a maneira pela qual ingressou na federação brasileira, ou seja, mediante aquisição onerosa.

Noronha,²⁵⁰ no estado de Pernambuco, ao qual já pertencera antes.²⁵¹ Os territórios de Iguaçú e de Ponta Porã, desmembrados, respectivamente, dos estados do Paraná e do Mato Grosso, voltaram a integrar-se aos seus estados originários, sendo extintos pelas Disposições Transitórias da Constituição de 1946 (art. 8º).

A problemática da elevação de Território federal à situação de estado federado recebeu, na verdade, diferentes tratamentos por parte das diversas Constituições brasileiras.

Por primeiro, saliente-se que à Constituição do império (1824) não se apresentava a questão dos Territórios federais,²⁵² uma vez que o Brasil era um Estado unitário.²⁵³

Já na república, a primeira Constituição, de 1891, não previa a figura dos Territórios, pois que o problema só viria a surgir com a questão do Acre - que se verá mais a seguir.²⁵⁴

Na Constituição federal de 1934,²⁵⁵ porém, não somente tratou-se

²⁵⁰ O arquipélago de Fernando de Noronha, distante cerca de 360 quilômetros da costa brasileira, em posição estratégica para o Brasil, já fez parte de Pernambuco (de 1700 a 1942), depois foi transformado em Território federal (1942) e, finalmente, reincorporado a esse estado, por disposição expressa da Constituição federal de 1988, tendo sido extinto conseqüentemente, como Território federal. Cf. arts. 14, *caput*, e 15, *caput*, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição federal de 1988.

²⁵¹ Cf. art. 15 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Interessante observar-se que, quando da Assembleia Nacional Constituinte, cogitou-se a incorporação do arquipélago de Fernando de Noronha ao estado do Rio Grande do Norte, dada a sua maior proximidade geográfica com este estado.

²⁵² Cf. CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à constituição de 1988*. 2ª ed. São Paulo: Forense Universitária, 1997, v.3, p. 1157. Acrescenta este autor que a questão dos Territórios era absolutamente desconhecida do Brasil colônia.

²⁵³ De acordo com o que se costuma entender doutrinariamente, “Na forma unitária de Estado, um único ente concentra as funções do Estado (administrativas, legislativas, jurisdicionais, entre outras). O Estado unitário possui uma única instância de governo, mas esta se submete à Constituição e à separação de Poderes (na forma adotada por aquele país), o que, portanto, não é sinônimo de arbítrio ou poder absoluto. A sua característica principal é a existência de um poder central único. Em países de menor extensão geográfica, essa estrutura é adotada com sucesso, sendo-lhes perfeitamente adequada.” Cf. BÉO, Cíntia Regina. *In COSTA MACHADO, Antônio Cláudio da. FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. (Org. e coord.). Constituição federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo*. Barueri: Manole, 2010, p. 125.

²⁵⁴ Cf. item 4.5: Aquisição onerosa.

²⁵⁵ “Art. 16: Além do Acre, constituirão territórios nacionais outros que venham a pertencer à União, por qualquer título legítimo:

§ 1º: Logo que tiver 300.000 habitantes e recursos suficientes para a manutenção dos serviços públicos, o território poderá ser, por lei especial, erigido em Estado.

§ 2º: A lei assegurará a autonomia dos municípios em que se dividir o Território.

§ 3º: O Território do Acre será organizado sob o regime de prefeituras autônomas, mantida, porém, a unidade administrativa territorial, por intermédio de um delegado da União, sendo prévia e equitativamente distribuídas as verbas destinadas às administrações locais e geral”.

da matéria relativa ao Acre, como também, abriu-se a possibilidade de criação de Territórios federais.²⁵⁶ Observe-se que esta foi a primeira das Constituições brasileiras a reconhecer expressamente a figura dos Territórios, ao indicá-los, em seu artigo 1º, como parte integrante da federação, ao lado dos estados e do Distrito Federal.²⁵⁷

Acompanhando o disposto na Constituição federal precedente, quanto à inclusão de Territórios na federação brasileira,²⁵⁸ a Constituição de 1937,²⁵⁹ por sua vez, permitia a criação de Territórios pela via do desmembramento. Porém, isto só se daria se a medida se justificasse por motivos de defesa nacional. Observe-se, ainda, que da decisão sobre desmembramento, o povo afetado pela alteração territorial não participava, nem diretamente (via plebiscito), nem através das Assembleias Legislativas.

Em verdade, a mencionada condição de se atentar à segurança nacional vinha a servir nada mais do que aos interesses ideológicos da ditadura vigente à época. Tanto assim foi que, redemocratizado o país, a Constituição seguinte, de 1946,²⁶⁰ aboliu a exigência do interesse da defesa nacional (desmembramento *ad libitum* da União, no interesse da defesa nacional). Além disto, permitia especialmente a elevação de Território a estado federado, bem como subdivisão em outros Territórios e o retorno deles aos estados dos quais tivessem sido desmembrados.²⁶¹

Em 1964, novo período ditatorial se abateu sobre o Brasil e a Constituição federal de 1967, com a redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional nº. 1, de 1969,²⁶² em consequência, reintroduziu na matéria a condição de se atender ao interesse de segurança nacional. Acrescentou, ainda, nova justificativa para a criação de

²⁵⁶ Cf. PONTES DE MIRANDA. *Comentários à constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1936, v.1, tomo I, p. 403.

²⁵⁷ Cf. CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à constituição de 1988*. São Paulo: Forense Universitária, 1997, v.3, p. 1155.

²⁵⁸ “Art. 3º: O Brasil é um estado federal, constituído pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”. (Observe-se que os municípios não integravam este rol. Da mesma forma que não eram mencionados na Constituição federal de 1934).

²⁵⁹ “Art. 6º: A União poderá criar, no interesse da defesa nacional, com partes desmembradas dos Estados, Territórios Federais, cuja administração será regulada em lei especial”.

²⁶⁰ “Art. 3º: Os Territórios poderão, mediante lei especial, constituir-se em Estados, subdividir-se em novos Territórios ou volver a participar dos Estados de que tenham sido desmembrados”.

²⁶¹ Cf. PONTES DE MIRANDA. *Comentários à constituição de 1946*. 3ª ed. rev. e aumentada. Rio de Janeiro: Borsoi, 1960, v. 1, tomo I, p. 393 s.

²⁶² “Art. 3º: A criação de Estados e Territórios dependerá de lei complementar”.

Territórios: a execução, pela União de plano de desenvolvimento econômico ou social.²⁶³ Além disso, fazia remeter o caso à Lei Complementar nº. 20 / 74,²⁶⁴ que previa a possibilidade de criação de Territórios federais pela via de desmembramento.²⁶⁵

Na sistemática jurídico-constitucional de então, o chefe do Poder Executivo federal era quem nomeava o governador de Território que, por sua vez, nomeava os prefeitos dos municípios. Cabia à União legislar pelos Territórios federais,²⁶⁶ e o Tribunal de Justiça do Distrito Federal era o competente para atuar como a segunda instância dos Territórios.

Com o advento da Constituição federal de 1988, ora em vigor,²⁶⁷ continuou-se a remeter à lei complementar a regulamentação da questão dos Territórios, sendo permitida, na formação de estados ou de Territórios federais, a incorporação, a subdivisão, o desmembramento, a anexação. Porém, passou-se a exigir, no procedimento, a realização de plebiscito junto às populações diretamente interessadas, exigência esta cujo atendimento, somado à aprovação pelo Congresso Nacional, através da edição de lei

²⁶³ Cf. PONTES DE MIRANDA. *Comentários à constituição de 1967*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970, v.1, tomo I, p. 503 s.

²⁶⁴ A lei complementar nº. 20, de 1º de julho de 1974, dispõe sobre a criação de estados e de Territórios, sem que nela haja previsão de mecanismos de consulta, nem de forma direta – via plebiscito – nem por meio indireto – via Assembleia Legislativa, às populações afetadas pela eventual alteração pretendida no território. Neste ponto, obedece a lei ao estatuído pelo art. 3º da Constituição federal de 1967, com redação conforme a Emenda Constitucional nº.1, de 1969, que determinava, tão somente, a necessidade de lei complementar para regulamentação da matéria. Ora, a Constituição federal em vigor, diferentemente, acrescenta, para as hipóteses de criação de estados federados, de Territórios federais, a necessidade de se consultar a população diretamente interessada, a respeito da proposta de mudança territorial. Por esta razão, isto é, em virtude do que determina a Constituição federal de 1988, o afirmar-se que a lei complementar nº. 20, de 1º de julho de 1974, foi recepcionada em parte pela ordem constitucional vigente, por conta de ofender, conforme alerta a doutrina, o princípio da autonomia estadual.

²⁶⁵ “Art. 1º: A criação de Estados e Territórios dependerá de Lei Complementar.” (Cf.art. 3º da Constituição federal de 1967 / EC nº. 1/69 – atual art. 18, §§ 2º e 3º, CF/88).

“Art. 2º: Os Estados poderão ser criados:

I- Pelo desmembramento de parte da área de um ou mais Estados;

II- Pela fusão de dois ou mais Estados;

II -Mediante elevação de um Território à condição de Estado.

“Art. 6º: Poderão ser criados Territórios Federais:

I -pelo desmembramento de parte de Estado já existente, no interesse da segurança nacional ou quando a União haja de nela executar plano de desenvolvimento econômico ou social, com recursos superiores, pelo menos, a 1/3 do orçamento de capital do Estado atingido pela medida;

II -pelo desmembramento de outro Território Federal.

Art. 7º: Na hipótese prevista no inciso I do art. 6º desta lei, Lei Complementar que decretar a criação de Território Federal deverá autorizar a execução do plano de desenvolvimento ali referido, indicando as fontes de suprimento de recursos”.

²⁶⁶ Cf.art. 8º, XVII, t, art. 17, §§ 2º e 3º, Constituição federal de 1967 / EC nº. 1/69.

²⁶⁷ Cf.art. 18, §§ 2ºe 3º, Constituição federal de 1988.

complementar, autoriza as referidas mudanças territoriais.²⁶⁸

Com efeito, na atual sistemática jurídica, para que se dê a criação de Território, a sua transformação em estado federado ou a sua reintegração ao estado de origem, é necessário o preenchimento de requisitos exigidos tanto em lei complementar,²⁶⁹ quanto em lei ordinária, para efeitos de organização administrativa e judiciária.²⁷⁰

É certo que a República Federativa do Brasil não possui, atualmente, nenhum Território. Porém, a Constituição federal de 1988, ao abrir a possibilidade para sua criação, determinando, em seu artigo 33, que competirá à União organizar e administrar novos Territórios, estaria justificando tal procedimento no atender-se, v.g., a interesses de natureza geopolítica do país, uma vez que, de hábito, localizam-se os Territórios em zonas de fronteira e não raro servem de tubo de ensaio a se experimentar a viabilidade de se transformar regiões estratégicas em estados federados autônomos.

Conforme observa Cretella Júnior,

Justifica-se a existência do território federal pela situação geográfica e pela fraca densidade de população, ou seja, trata-se de regiões limítrofes com países estrangeiros, ou muito afastadas de nossas costas, com habitantes em pequeno número, sem preparo e condições, pois, para repelir qualquer infiltração, inclusive a cultural.

A criação do território é, em suma, um problema de segurança nacional.

Afastadas das Capitais dos Estados e da Capital do País, as regiões de fronteira necessitam da presença de núcleos, subordinados à União, que lhes prestarão assistência contínua, rápida e eficiente. Daí, a criação das *faixas de fronteira* que, com os territórios

²⁶⁸ Cf. BASTOS, Celso Ribeiro. MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à constituição do Brasil (promulgada em 5 de outubro de 1988)*. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 16 s.

²⁶⁹ Cf.art. 18, § 2º, Constituição federal de 1988. Saliente-se que, até o momento, a mencionada lei complementar não foi editada. Para parte da doutrina, tal fato concederia, então, à norma caráter de eficácia limitada, implicando, por conseguinte, na efetiva impossibilidade jurídica de criação de Territórios federais, dada a ausência desta lei complementar, cuja elaboração consta expressamente do texto constitucional. Cf. BÉO, Cíntia Regina. In COSTA MACHADO, Antônio Cláudio da. FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. (Org. e coord.). *Constituição federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo*. Barueri: Manole, 2010, p. 125.

²⁷⁰ Cf.art. 33, *caput* e parágrafos, da Constituição federal de 1988.

federais, constituem nossos baluartes contra possíveis incursões.²⁷¹

Por fim, registre-se que, não obstante o artigo 12 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelecer a criação de uma Comissão de Estudos Territoriais, visando à criação de possíveis Territórios, especialmente na chamada Amazônia Legal, até o presente não se verificou atividade material efetiva tendente a constituir Território na região.

Passa-se, agora, a breves relatos de natureza histórica a respeito das origens e da elevação a estados federados dos antigos Territórios federais de Rondônia e de Roraima.

4.3.1. O caso de Rondônia.

A região de Rondônia, originariamente espanhola, conforme as regras do Tratado de Tordesilhas, teria recebido a primeira expedição de europeus por volta de 1541, quando espanhóis teriam alcançado o vale do rio Guaporé.

Desavenças territoriais ao longo daquela fronteira, entre as colônias das metrópoles ibéricas, foram bastante frequentes, mesmo após o Tratado de Madri (1750) haver determinado a demarcação territorial entre elas, com base na doutrina do *uti possidetis*, que reconhece o domínio da terra a quem a ocupa de fato.²⁷²

Povoada por esparsas missões jesuíticas até o século XVII, as terras da futura Rondônia, que faziam parte da capitania de Mato Grosso²⁷³, foram desbravadas por bandeirantes paulistas, ao longo do século XVIII. Seu povoamento efetivo, no entanto, desenvolveu-se somente a partir de fins do século XIX, impulsionado pela atividade extrativa da borracha e pela construção da estrada de ferro Madeira-Mamoré - decorrente dos acordos firmados no Tratado de Petrópolis, de 1903, relativos à Questão do Acre.

²⁷¹ Cf. CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à constituição de 1988*. 2ª ed., São Paulo: Forense Universitária, 1997, p.1158.

²⁷² CALMON, Pedro. *História do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1959, p. 787. Cf. 101.

²⁷³ Capitania esta desmembrada, por sua vez, da capitania de São Paulo, em 1748, conforme já mencionado.

Durante a Segunda Guerra Mundial, a região foi transformada, pelo decreto-lei de nº. 5.812, de 13 setembro de 1943, em Território federal do Guaporé, a partir de áreas desmembradas dos estados do Amazonas e do Mato Grosso. Passou a se chamar, em 1956, Território federal de Rondônia, como homenagem ao marechal e sertanista Cândido Mariano da Silva Rondon, grande entusiasta e difusor da integração telegráfica daquela porção do Brasil com o restante do país.

Rondônia foi, por fim, elevado a estado da federação pela lei complementar de nº. 41, de 22 de dezembro de 1981,²⁷⁴ mantidos seus limites e confrontações de até então.

4.3.2. O caso de Roraima.

Roraima, não obstante ter sido território espanhol, em sua origem, por força de Tordesilhas, contou com explorações portuguesas desde a segunda metade do século XVII.

Objeto de litígio entre Espanha e Portugal, as fronteiras entre as colônias ibéricas, foram, também naquela região, submetidas à demarcação acordada no Tratado de Madri, de 1750. Do lado português, as terras do futuro Roraima passaram a fazer parte da capitania real de São José do Rio Negro, criada em 1755. A edificação do forte de São Joaquim do Rio Branco, em 1775, propiciou o desenvolvimento de povoações como o de Nossa Senhora do Carmo, elevada à condição de vila e de sede de freguesia, sob o nome de Boa Vista, em 1858 e que se transformou, com a proclamação da república, no município de Boa Vista do Rio Branco, do estado do Amazonas.

²⁷⁴ “Art. 1º: Fica criado o Estado de Rondônia, mediante a elevação do Território Federal do mesmo nome a essa condição, mantidos seus atuais limites e confrontações.

Art. 2º: A cidade de Porto Velho será a capital do novo Estado.

Art. 15: Ficam transferidos ao Estado de Rondônia o domínio, a posse e a administração dos seguintes bens móveis e imóveis:

I- os que atualmente pertencem ao Território Federal de Rondônia

II- os efetivamente utilizados pela Administração do Território Federal de Rondônia

II- as rendas, direitos e obrigações decorrentes dos bens especificados nos incisos I e II, bem como os relativos aos convênios, contratos e ajustes firmados pela União, no interesse do Território Federal de Rondônia”.

A região só voltou a ser palco de disputas territoriais em fins do século XIX, ante a reivindicação britânica de domínio sobre área que se estendia da fronteira da Guiana Inglesa até o lago Pirara, já do lado brasileiro, questão somente resolvida em 1904, pela arbitragem de Vítor Emanuel III, rei da Itália, que decidiu pela divisão da zona contestada, entre Brasil e Reino Unido, cabendo a este último a maior parte do território.²⁷⁵

Em 1943, pelo desmembramento de terras do estado do Amazonas, determinado pelo decreto-lei de nº. 5.812, de 13 de setembro, foi criado o Território federal do Rio Branco, renomeado de Território federal de Roraima, em 1962.

Por fim, o Território foi alçado à categoria de estado da federação brasileira, por disposição expressa da Constituição federal de 1988, que lhe garantiu conservar o traçado geográfico de até então.²⁷⁶

4.4. Subdivisão (ou cisão ou seccionamento).

Este é processo segundo o qual o ente federado se fraciona em muitas partes, sucedendo a pluralidade à unidade original.²⁷⁷ Desta forma, o estado “X”, por exemplo, passa a formar dois outros ou mais estados (“Y, Z” etc.), desaparecendo o antigo nome.

É procedimento diverso do de desmembramento, pois, neste último, ocorre separação somente de parte, grande ou pequena, de território, subsistindo o originário.

Exemplo buscado nos Estados Unidos encontra-se na cisão dos Territórios da Louisiana, da Alta Califórnia e do Noroeste, que, desintegrando-se paulatinamente, deram origem, todos, a estados-membros da federação norte-americana, tendo desaparecido, enquanto Territórios, após o ingresso do último de seus membros na União.

²⁷⁵ Cf. SILVA COSTA, Virgílio Pereira da. *Joaquim Nabuco*. Rio de Janeiro: Três, 1974, p. 142 e s.

²⁷⁶ Cf. art. 14, *caput* e parágrafos, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

²⁷⁷ Cf. AFONSO DA SILVA, José. *Curso de direito constitucional positivo*. 27ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.p. 473-474.

Conforme se vem de salientar, os casos referidos diferem, no entanto, da situação de demais Territórios dos Estados Unidos, como o de Wisconsin, o de Oregon, o de Dakota, pois que, nestes, deu-se desmembramento. Assim, o Território do Oregon deu origem a Idaho e a Washington, mantendo, não obstante, seu nome na parte que lhe coube do desmembramento. O mesmo se deu com os antigos Territórios de Wisconsin, de Dakota, de Indiana, entre outros.²⁷⁸

4.5. Aquisição onerosa.

Um estado pode vir também a integrar a federação através da modalidade compra e venda, ou aquisição onerosa.²⁷⁹

Observa-se que, no direito norte-americano, a Constituição não se manifestava acerca da obtenção de território. Porém, a doutrina de John Marshall, na Suprema Corte, segundo a qual quem pode fazer a guerra e a paz (o mais), pode adquirir território (o menos), seja por que meio for, veio construir um chamado *direito territorial*. Desta forma, à luz dela, os Estados Unidos da América adquiriram onerosamente da França, a Louisiana, em 1803; da Espanha, a Flórida, em 1811; da Rússia, o Alasca, em 1867; anexaram do México, o Texas, em 1845 e, em 1846, o Oregon, além de várias ilhas, em 1898, dentre as quais o Havaí, o Porto Rico e as Filipinas²⁸⁰

No caso da Louisiana, originariamente parte integrante da então Nova França, que abarcava territórios também do atual Canadá, trata-se de uma enorme região (de área superior a 20% do atual território norte-americano) que pertenceu, em

²⁷⁸ Note-se que, para estimular o povoamento de regiões pouco habitadas, o governo dos Estados Unidos chegou a praticar uma política de doação de terras, através de Atos de Doação. No caso do Oregon, por exemplo, todo homem maior de 18 anos que lá se instalasse, até dezembro de 1852, teria direito a 129 hectares de terras, se as cultivasse por, pelo menos, quatro anos. Em sendo casado, o cônjuge também recebia, em nome próprio, igual porção de terra. As regras, no entanto, mudaram, a partir de dezembro de 1852 até dezembro de 1855, quando, então, passou-se a exigir idade mínima de 21 anos e a doação baixou para 65 hectares. ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. Chicago: William Benton Publisher, 1964, v. 16, p.885.

²⁷⁹ Há autores que apontam, além da compra e venda, os institutos jurídicos da cessão, da permuta e da sucessão, como modalidades de aquisição de território. Seriam, porém, espécies que teriam aplicação, mais propriamente, no âmbito do direito internacional. Cf. BOSCH, José A. Linati. *Anexión*. In MASCAREÑAS, Carlos. *Nueva enciclopedia jurídica*. Barcelona: F. Seix Editor, 1950, t.II, p. 667.

²⁸⁰ As Filipinas tiveram sua independência reconhecida pelos Estados Unidos (EUA) em 1946, enquanto Porto Rico permanece como estado livre associado dos EUA. Cf. CORWIN, Edward S. *A constituição norte-americana e seu significado atual*. Jorge Zahar, 1986.

épocas diferentes, a três metrópoles européias distintas, França, Espanha e Grã-Bretanha, tendo passado de umas a outras em virtude de permutas territoriais acordadas pelo Tratado de Paris, de 1763, que pôs fim à Guerra dos Sete Anos, na Europa. Dividida em duas porções, uma delas, a oeste do rio Mississipi, retornou ao domínio francês em 1800, que o negociou, em 1803, com o governo norte-americano. Através desta aquisição onerosa, os Estados Unidos da época tiveram seu território nacional aumentado de metade.²⁸¹

Já o Alasca, foi adquirido onerosamente ao Império russo em 1867. Instituído como Território, ingressou na União, na qualidade de estado federado, em 1959.²⁸² Também a Flórida foi objeto de aquisição onerosa pelos Estados Unidos, que a adquiriram da Espanha, em 1819. Ingressou na União, como estado-membro, em 1845.²⁸³

No tocante ao Brasil, observa José Cretella Júnior, a respeito de aquisição de território:

(...) os comentadores da Carta Política [brasileira] de 1891, que conheciam a história constitucional norte-americana, aludiam ao Alasca, a Porto Rico, a Guam, à zona do Canal do Panamá, que passaram a constituir meros territórios, juntamente com o arquipélago do Haváí, e as imensas regiões do Arizona e do Novo México. Em 1910, o Congresso dos Estados Unidos começou a discutir a transformação do Arizona e do Novo México em Estados e, assim, dois anos após, o número de Estados norte-americanos passou a quarenta e dois naquele país.²⁸⁴

Exemplo bastante expressivo de aquisição onerosa de território, na federação brasileira, é o do Acre, que ora se passa a tratar.

Habitada, originalmente, por índios Tapajós, a região do atual estado do Acre, desde cedo foi palco de conflitos territoriais, primeiro, por parte das tribos resistentes à colonização europeia; mais tarde, em razão de disputas de fronteiras internacionais.

²⁸¹ ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. Chicago: William Benton Publisher, 1964, v.14, p.424-430.

²⁸² ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. Chicago: William Benton Publisher, 1964, v.1, p.496-499.

²⁸³ ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. Chicago: William Benton Publisher, 1964, v.9, p. 470-472.

²⁸⁴ Cf. *Comentários à constituição de 1988*. 2ª ed., São Paulo: Forense Universitária, 1997, p.1155.

Os primeiros europeus a procederem a um reconhecimento daquele espaço territorial teriam sido frades Franciscanos, por volta de 1637, que em missão vinda do Peru, descendo os Andes, objetivavam alcançar as margens do Rio Negro.

A questão da demarcação de fronteiras internacionais ensejou a assinatura de tratados entre Espanha e Portugal (Madri, 1750; Santo Ildefonso, 1777),²⁸⁵ posteriormente entre Brasil e Bolívia (Ayacucho, 1867). Contudo, somente com o Tratado de Petrópolis (1903) a delimitação territorial internacional do Acre foi finalmente acomodada, como se verá a seguir.

Por volta de 1860, a região era disputada pela Bolívia e pelo Peru, com base em títulos do período colonial, mas sem que nenhum dos dois países tivesse jamais exercido atividade que caracterizasse a posse daquela terra, praticamente despovoada, na época, mas que, paulatinamente, passou a atrair aos vastos seringais amazônicos muitos brasileiros, seduzidos pela riqueza advinda da exploração do ciclo econômico da borracha.

Muito embora o Tratado de Ayacucho,²⁸⁶ de 27 de março de 1867, desse posse da região à Bolívia, o único poder público lá presente era o brasileiro, representado por funcionários do fisco e da polícia do Amazonas. Somente em começos de 1899 é que a Bolívia demonstrou interesse pelo território, enviando para lá um destacamento militar e montando, no povoado de Puerto Alonso, uma sede boliviana de administração, que começou a recolher impostos para caracterizar a soberania daquele país sobre o Acre.²⁸⁷

O governo do Brasil reconheceu a decisão do governo da Bolívia, uma vez que sua posição diplomática no assunto, além de ser pelo distanciamento do conflito daquele país com o Peru, mostrava-se, a princípio, favorável à causa boliviana.

²⁸⁵ Cf. notas de rodapé de nº. 156 e de nº.178.

²⁸⁶ Alterou os tratados de Madri (1750) e de Santo Ildefonso (1777), assinados para a definição de fronteiras entre as possessões espanholas e a América portuguesa, na região do atual Acre. O Tratado de Ayacucho estabeleceu que a fronteira entre o Brasil e a Bolívia seguiria o curso do rio Guaporé até a foz do Mamoré, acompanhando seu curso até a foz do rio Beni, de onde, em linha reta, em direção ao oeste, chegaria à nascente do rio Javari. Cf. TAVARES D'AMARAL, Márcio. *Barão do Rio Branco*. Rio de Janeiro: Três, 1974, p. 142 s.

²⁸⁷ Cf. TAVARES D'AMARAL, Márcio. *Barão do Rio Branco*. Rio de Janeiro: Três, 1974, p. 142 s.

Os seringueiros acreanos, porém, quase todos de origem brasileira, após uma sequência de incidentes, que, aos pouco, foram se agravando, organizaram-se sob a liderança de Luis Gálvez Rodríguez de Arias, atacaram e venceram as forças bolivianas, expulsando-as e proclamando a independência de Puerto Alonso, que passou a se chamar Cidade do Acre.

Este estado de coisas, entretanto, teve duração efêmera, pois, a 23 de março de 1900, as Forças Armadas bolivianas, apoiadas pelo Brasil, retomaram a região.

Sem condições materiais de exercer efetivo controle sobre o Acre, mas necessitando consolidar sua posse legal sobre ele, a Bolívia assinou com uma empresa anglo-americana, o *Bolivian Syndicate*, um acordo de arrendamento de terras, pelo qual, em troca de proteção militar, eram-lhe conferidas expressivas vantagens de ordem econômica para a exploração da borracha.²⁸⁸

Desgostosos com o acordo, que conferia, desta maneira, a um grupo estrangeiro o controle de terras limítrofes, já povoadas por brasileiros, os acreanos, mais uma vez, se organizaram militarmente, em uma revolta de grandes proporções, que estourou em 1902, agora sob o comando do líder gaúcho José Plácido de Castro, cabeça da Revolução Acreana, que resultou na expulsão dos bolivianos e em nova proclamação de independência do Acre.

Ante a possibilidade de um conflito bélico de proporções ainda maiores, o governo brasileiro denunciou o Tratado de Ayacucho, enviou tropas para a ocupação militar do Acre e iniciou negociações diplomáticas, sob a condução pessoal de José Maria Paranhos do Rio Branco, que geraram o afastamento do *Bolivian Syndicate*,

²⁸⁸ A respeito do *Bolivian Syndicate*, comenta Domingos Sávio Garcia que se tratava de “(...) uma *chartered company* semelhante àquelas que operavam na África e na Ásia, na fase inicial do processo de colonização daqueles continentes, no século XIX. Este sindicato havia feito com o governo boliviano um contrato de arrendamento do território do Acre, pelo qual passaria a administrá-lo com amplos poderes. O *Bolivian Syndicate* poderia introduzir na América do Sul os mecanismos clássicos do colonialismo contemporâneo, com a agravante de que era uma empresa controlada por cidadãos norte-americanos e ingleses e destinada a operar numa região rica em borracha, produto com consumo e preço em acelerado crescimento no Mercado internacional, no início do século XX. Seu estabelecimento no Acre, desempenhando funções que classicamente pertencem ao Estado, abriria as portas da América do Sul ao colonialismo, no caso, ao colonialismo norte-americano em associação com os ingleses. Aberta essa porta, outras empresas com características semelhantes e pertencentes a diferentes potências coloniais, poderiam se sentir estimuladas a seguir o mesmo caminho.” GARCIA, Domingos Sávio da Cunha. *Território e negócios na “era dos impérios”*: os belgas na fronteira oeste do Brasil. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009, p. 193-194.

ante uma indenização de 110 mil libras esterlinas, pelo fim da concessão.

A trégua foi celebrada em La Paz, em 21 de março de 1903. Mas a disputa só terminou aos 17 de novembro daquele ano, com a assinatura do Tratado de Petrópolis, sob o patrocínio do ministro dos Negócios Estrangeiros do Brasil, Barão do Rio Branco, mediante a indenização de 2 milhões de libras esterlinas à Bolívia e o compromisso de se construir a estrada de ferro Madeira-Mamoré, para facilitar o escoamento dos produtos bolivianos. A partir daí, o Brasil afirmou sua soberania na região.

289

Na fronteira peruana com o Acre, mais incidentes de natureza político-militar relativos a soberania, envolvendo, agora, as regiões do Alto Purus e do Alto Juruá, acabaram tendo linha demarcatória fixada mediante tratado, em 8 de setembro de 1909. Antes disso, porém, em 1904, o Presidente Rodrigues Alves sancionou a Lei nº. 1.181, que criou o Território do Acre, posteriormente dividido em três departamentos, depois em quatro, restando unificado, finalmente, em 1920.²⁹⁰

4.6. Anexação.

Anexação é instituto jurídico cujo conceito encontra aplicação tanto no direito interno, quanto no direito internacional. Trata-se, em linhas gerais, da junção de um território a outro, no todo ou em parte.

Significa assim, basicamente, a incorporação, por parte de um Estado, de um espaço territorial que, até o momento da ação, não estava sujeito à sua soberania. A anexação, neste caso, pode envolver áreas classificadas como *res nullius*²⁹¹, isto é, que nunca tenham pertencido a ninguém, a nenhum outro Estado; ou territórios que, em algum momento, pertenceram, em parte, a outro Estado, podendo ou não, quando da incorporação, ser considerados *res derelicta*, coisa abandonada. Ambas as situações se

²⁸⁹ ESCOBAR, Ildefonso. Síntese histórica da formação dos estados, distrito federal e território da República dos Estados Unidos do Brasil e divisas interestaduais. Rio de Janeiro: IBGE, 1940, p. 35 e s.

²⁹⁰ O Acre foi elevado a estado da federação em 15 de junho de 1962, durante o governo João Goulart.

²⁹¹ Bosch aponta como *ocupação* a incorporação de território *nullius*, desde que haja *animus* de transformar uma “terra de ninguém” em território próprio de um Estado. Observa, contudo, que, caso haja habitantes no espaço anexado, haveria que se organizar plebiscito, para se aferir a vontade do povo local em consentir ou não na anexação. Cf. BOSCH, José A. Linati. *Anexión*. In MASCAREÑAS, Carlos. *Nueva enciclopedia jurídica*. Barcelona: F. Seix Editor, 1950, t.II, p. 667.

mostram raras, praticamente inexistentes, nos tempos atuais, visto que dificilmente se encontrará ainda região na Terra que já não se encontre sob algum tipo de soberania ou sob a proteção de normas de caráter internacional.

Pode ocorrer, igualmente, que a anexação recaia sobre a totalidade do território de um Estado até então soberano, que, a partir da incorporação, passa à esfera de poder do Estado anexador e, assim, deixa de ter sua própria personalidade jurídica de direito internacional.²⁹² Exemplos disto, dos mais marcantes, talvez sejam o *Anschluss*, efetuado pela Alemanha nazista, sobre a Áustria, em 1938,²⁹³ e a anexação dos países bálticos, pela União Soviética, nos anos da Segunda Guerra Mundial.²⁹⁴

O significado de anexação aponta, portanto, para a aquisição de território mediante declaração do Estado anexador de que estendeu sua soberania a determinada área, sobre a qual passará a exercer seu poder soberano.²⁹⁵ Tal extensão de soberania, segundo o conceito que ora se desenvolve, pode dar-se através de ocupação militar, conforme se viu nos exemplos, ou de posse contínua, decorrente ou não de descobrimento, segundo se mencionou.

Apesar de desprovido de exemplos nos dias atuais, o descobrimento de terras foi fator de extrema importância para Estados expansionistas do passado, especialmente durante a era colonial, a partir de fins do século XV, com as grandes navegações. No caso específico do continente americano, entretanto, a mera descoberta não garantiu, por si só, a posse de terras até então consideradas como *nullius*, uma vez que, não obstante a existência de tratados e de marcos possessórios, conforme as regras do *jus gentium* de então, os limites de fronteira, especialmente na América luso-

²⁹² Cf. BOSCH, José A. Linati. *Anexión*. In MASCAREÑAS, Carlos. *Nueva enciclopedia jurídica*. Barcelona: F. Seix Editor, 1950, t.II, p. 666-667.

²⁹³ A Alemanha de então anunciou pura e simplesmente a anexação da Áustria, baseando-se em um Ato do governo austríaco, que converteu o país em um *Land* do Terceiro *Reich*. Cf. PLANO, Jack C.; OLTON, Roy. *The international relations dictionary*. 4ª ed. Santa Bárbara / Oxford: ABC Clio, 1988, p. 286.

²⁹⁴ Cf. página 15 e seguintes.

²⁹⁵ Observam Plano e Olton que: “A anexação pode não ser contestada por terceiros, como se deu no caso da anexação da ilha de Jan Mayen, pela Noruega, em 1920. Porém, o anúncio de anexação pode provocar veementes protestos e reivindicações, como ocorreu entre Dinamarca e Noruega, no caso da Groenlândia oriental, em 1933, submetido à Corte Permanente de Justiça Internacional, que decidiu em favor da Dinamarca”. (Traduzi). No original: “*Annexation may be uncontested by third parties, as in the case of the annexation of Jan Mayen Island by Norway in 1920. The announcement of annexation may also arouse considerable protest and assertion of counterclaims, as in the case of the legal status of Eastern Greenland in 1933. In this case the rival claims of Denmark and Norway were submitted to the determination of the Permanent Court of International Justice, which held in favor of Denmark*”. PLANO, Jack C.; OLTON, Roy. *The international relations dictionary*. 4ª ed. Santa Bárbara / Oxford: ABC Clio, 1988, p. 286.

hispanica, foram sistematicamente desrespeitados pelas metrópoles confinantes.

A fim de se resolver e de se pacificar, por conseguinte, tal questão de fronteiras, teorias jurídicas foram construídas, dentre elas a do *uti possidetis*, cujas raízes remontam ao direito romano.²⁹⁶

A respeito deste assunto, recorde-se, com Salmo Caetano de Souza, que *uti possidetis* é:

(...) uma posse real e efetiva da coisa (de fato), vinculada ao ato da ocupação, com qualquer título. Esse conceito foi aplicado com sucesso por Portugal quanto às suas pretensões por mais território americano além Tordesilhas. O Brasil Imperial adotou esse mesmo princípio para a delimitação definitiva de seu território com seus dez vizinhos no continente. O Império brasileiro adotou, então, o *uti possidetis* (de fato) como ‘pacote ideológico ideal para justificar a própria dinâmica do sistema expansionista de conquistas fronteiriças’. (...) “É partindo desse princípio que o Brasil vai expandir a sua fronteira em mais de dois terços além Tordesilhas. Embora o Império brasileiro tenha sido feliz na aplicação de tal princípio, baseado na posse de fato do território, pode-se discutir se tal posse do território brasileiro era realmente efetiva. Mas não resta dúvida de que a posse de fato, ‘se não é um título, vale como um bom título, além de ser sempre um ótimo argumento, que se construiu, afinal, com os trabalhos de demarcação, por meio de uma arbitragem ou outro meio de solução pacífica de controvérsia de limites’”.²⁹⁷

Partindo-se do conceito segundo o qual anexação é todo ato pelo qual um Estado logra aumento de seu território, não importando a extensão desse acréscimo territorial²⁹⁸, pode-se, agora, aplicar a definição ao âmbito interno dos Estados, na medida em que um estado federado, por exemplo, pode pretender a anexação de Território federal, como se deu no caso brasileiro do Acre, em que os estados do Amazonas²⁹⁹ e do Mato Grosso chegaram a pleitear sua anexação.³⁰⁰

²⁹⁶ *Uti possidetis, ita possideatur* – como possuis, assim possuas. Refere-se, aqui, ao exercício efetivo de posse sobre território. Foi princípio largamente utilizado pela diplomacia luso-brasileira, primeiro por Alexandre de Gusmão, no Brasil colônia, depois, por Ponte Ribeiro, no Brasil império, e, finalmente, pelo Barão do Rio Branco, no Brasil república. Cf. SOUZA, Salmo Caetano de. *A mediação da Santa Sé na questão do canal de Beagle: um conflito de soberania marítima entre Argentina e Chile*. Barueri: Manole, 2008, p. 13. Cf.

²⁹⁷ Cf. SOUZA, Salmo Caetano de. *A mediação da Santa Sé na questão do canal de Beagle: um conflito de soberania marítima entre Argentina e Chile*. Barueri: Manole, 2008, p. 1-2.

²⁹⁸ Cf. BOSCH, José A. Linati. *Anexión*. In MASCAREÑAS, Carlos. *Nueva enciclopedia jurídica*. Barcelona: F. Seix Editor, 1950, t.II, p. 666.

²⁹⁹ Cf. ESCOBAR, Ildefonso. Síntese histórica da formação dos estados, distrito federal e território da República dos Estados Unidos do Brasil e divisas interestaduais. Rio de Janeiro: IBGE, 1940, p. 8-9. FLEMING, Thiers. Pelo Brasil unido – limites interestaduais. In *Boletim Geográfico*, nº. 96, março de 1951. Rio de Janeiro: IBGE, p. 1449.

Mais frequentes, porém, sem dúvida, são os casos em que o Estado busca alargar suas fronteiras, valendo-se deste meio. É o que se verificou no exemplo dos Estados Unidos, que agregaram ao seu território Califórnia, Arizona, Utah, Nevada, Novo México, Texas, em guerra de conquista travada com o México, em meados do século XIX; além de incorporarem a antiga república do Havaí.

Os Estados Unidos possuem, com certeza, interessantes casos de anexação.

No tocante ao Texas, por exemplo, tratava-se, originariamente, de área colonial espanhola, até 1821, quando passou a integrar o território do México. Pivô de uma questão de fronteiras, na região entre os rios Grande e Sabine, o Texas havia se tornado república independente em 1836, tendo sido anexado aos Estados Unidos (EUA) em 1845, fato que motivou a guerra de 1846 a 1848, entre o México e os EUA, da qual o primeiro saiu perdedor de boa parcela de seu território.

De fato, em virtude de cessão, acordada pelo Tratado de Guadalupe Hidalgo, ao fim da guerra, em 1848, perdeu o México, além do Texas, a Alta Califórnia e o Novo México, área que subdividida posteriormente, viria a constituir Territórios norte-americanos – salvo o Texas -, elevados depois aos estados-membros da Califórnia, do Arizona, de Utah, de Nevada e do Novo México. Passaram a integrar a União, já na condição de estados federados, em diferentes épocas: Texas, imediatamente após a anexação, em 1845; Califórnia, em 1850; Nevada, em 1864; Utah, em 1896; Arizona e Novo México, em 1912. Observe-se que a anexação do Texas deu-se, tecnicamente, em 29 de dezembro de 1845, em razão de a Grã-Bretanha haver se oposto à anexação, chegando a pretender o uso de força militar para impedi-la. O Congresso norte-americano, então, apressou-se em formalizar a anexação, que acabou por se consolidar de fato somente em 19 de fevereiro de 1846.³⁰¹

Já com relação ao Havaí, o arquipélago, descoberto em 1778, pelo navegador inglês James Cook, que lhe conferiu o nome de Ilhas Sandwich, devido à sua posição estratégica no Pacífico, foi objeto de vivo interesse por parte de britânicos, de

³⁰⁰ Cf. MARTIN, André Roberto. *As fronteiras internas e a “questão regional” do Brasil*. Tese de Doutorado. Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. 1993, p. 146.

³⁰¹ Cf. ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. Chicago: William Benton Publisher, 1964, v. 4, p. 633-634; v. 16, p. 269; v. 21, p.978-979; v. 22, p. 909-910.

russos, de espanhóis, de franceses e de norte-americanos, tendo estes últimos logrado colocar as ilhas sob seu domínio econômico a partir de 1875. A monarquia existente, polinésia, nativa, caiu em 1893, sob nacionais, apoiados pelos EUA. Uma frágil república foi, então, instaurada, mas o arquipélago acabou sendo anexado militarmente, tornando-se Território dos Estados Unidos, em 1898. Foi elevado a 50º estado norte-americano em 1959.³⁰²

4.7. Admissão.

Recorde-se, por fim, que territórios independentes, por secessão, podem ser incluídos em uma federação através de admissão, ingressando no Estado na qualidade de estados federados.

Na admissão de um território nestas condições, o Estado federal aceita o novo membro, com sua respectiva Constituição. Caso não aceite esta última, o novo membro deverá elaborar outra Constituição. Como exemplo, cite-se o caso do Canadá, relativamente aos estados de Alberta, Manitoba e Saskatchewan.³⁰³

Observe-se, ainda, que estados federados que se separaram da União podem ser a ela readmitidos, como se deu com os Estados Confederados da América. Declarada a secessão, em 1861, teve início a guerra civil norte-americana, que se prolongaria até 1865. Ao fim das hostilidades, a União readmitiu, entre 1868 e 1870, os estados do Alabama, do Arkansas, da Carolina do Norte, da Carolina do Sul, da Flórida, da Geórgia, da Louisiana, do Mississippi, do Tennessee, do Texas e da Virgínia.

Observe-se, no tocante à Geórgia, que, apesar de readmitida em 1868, recusou-se a ratificar a 15ª Emenda³⁰⁴ à Constituição – que concedia o direito de voto aos homens negros americanos, numerosos, então, naquele estado –, o que lhe acarretou expulsão da União. Esta só voltou a readmiti-la em seu seio em 1870, quando o estado, finalmente, procedeu à mencionada ratificação.

³⁰² ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. Chicago: William Benton Publisher, 1964, v.11, p.175-178.

³⁰³ ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. Chicago: William Benton Publisher, 1964, v 4, p. 737-746.

³⁰⁴ Cf. MARTIN, Charles E.; GEORGE, William H. American government and citizenship. New York: Alfred A.Knopf, 1928, p. 166-168.

Foi, assim, o último dos ex-Confederados a retornar à União norte-americana.³⁰⁵

³⁰⁵ ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. Chicago: William Benton Publisher, 1964, v 22, p.765768.

CAPÍTULO 5 – TRANSFORMAÇÃO DE ESTADOS FEDERADOS: MECANISMO DE DESCONSTITUIÇÃO (desagregação do Estado federal: independência).

Vistos os diversos procedimentos que conduzem à formação do Estado federal, há que se atentar para o momento de sua eventual desagregação, provocada no mais das vezes, por movimentos revolucionários, conducentes ao esfacelamento da União e à consequente independência, ao menos em um primeiro momento, dos antigos estados federados.

Observe-se que os entes políticos que desta forma passam a não mais integrar um corpo federativo, podem assumir diferentes feições, conforme ditarem as circunstâncias histórico-políticas do momento. Assim, de uma antiga federação, é possível que surjam vários Estados soberanos, que poderão decidir por se manterem estritamente como tais, como também podem optar por se unirem em confederação. Pode, ainda, ocorrer de se organizarem em nova federação de estados. Ou pode, ainda, dar-se que seus territórios acabem se integrando ao de Estados soberanos, num processo de anexação ou de admissão, conforme demonstrado no capítulo anterior.

Há exemplos históricos significativos nas vertentes indicadas, como se procurará apresentar a seguir.

5.1. O exemplo da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

A União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), Estado que se estendia da Europa oriental à Ásia setentrional, nascido em decorrência dos turbulentos acontecimentos da Revolução Bolchevique de 1917, foi uma federação que se extinguiu oficialmente aos 26 de dezembro de 1991.

O Estado soviético era formado por quinze repúblicas federadas³⁰⁶: Rússia, Ucrânia, Bielorrússia, Estônia, Letônia, Lituânia, Armênia, Cazaquistão, Azerbaijão, Quirguistão, Moldávia, Geórgia, Tadjiquistão, Turkmênistão e Uzbequistão.³⁰⁷ Além delas, integravam a URSS mais vinte repúblicas autônomas, dez divisões administrativas autônomas e oito províncias autônomas.³⁰⁸

Do ponto de vista constitucional, o Estado da União Soviética conheceu três Constituições, a de 1924, a de 1936 e a de 1977, todas elas tendo por base princípios constantes da primeira Constituição soviética, a Constituição da República Socialista Federativa Soviética da Rússia, de 1918.³⁰⁹

A URSS era usualmente identificada pela doutrina como um Estado federal de natureza peculiar, *sui generis*, em razão de apresentar características particulares, que faziam dela “uma amplíssima e contraditória federação.”³¹⁰

Com efeito, exemplo disto pode ser observado a partir do disposto no artigo 13, da Constituição soviética de 1936, que dispunha:

A União das Repúblicas Socialistas Soviéticas é um Estado federal constituído sobre as bases da união livremente consentida de

³⁰⁶ A União Soviética era formada, originalmente, por quatro repúblicas, a saber, Rússia, Ucrânia, Bielorrússia e Federação Transcaucasiana, que compreendia a Armênia, a Geórgia e o Azerbaijão. A partir de 1924, este número subiu para seis repúblicas, aumentando para sete, em 1929; para doze, em 1936, até chegar às quinze repúblicas indicadas. Observe-se que, dentre as repúblicas, a da Moldávia foi tomada à Romênia e as dos países bálticos, Estônia, Letônia e Lituânia, independentes desde 1918, passaram a integrar a URSS após anexação, entre 1940 e 1941, decorrente da ocupação soviética, durante a Segunda Guerra Mundial. Cf. ROUGEMONT, Denis de. *Dictionnaire international du fédéralisme*. Bruxelas: Bruylant, 1994, p.457, 459.

³⁰⁷ Cf.art. 71da Constituição soviética de1977. In MIRANDA, Jorge. *Constituições de diversos países*. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1979, v. II, p.348.

³⁰⁸ Estas eram as cinquenta e três entidades administrativas, fundadas sobre bases étnicas, que formavam a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, a partir do pós-guerra (de 1945). Cf. SÉRIOT, Patrick. *Nations et Nationalités en URSS / CEI*. In ROUGEMONT, Denis de. *Dictionnaire international du fédéralisme*. Bruxelas: Bruylant, 1994, p.415.

³⁰⁹ Preâmbulo da Constituição soviética, de 7 de outubro de 1977: “(...) Assegurando a continuidade das ideias e dos princípios da primeira Constituição soviética, de 1918, da Constituição da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas de 1924 e da Constituição da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas de 1936 (...)”. Cf. MIRANDA, Jorge. *Constituições de diversos países*. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1979, v. II, p.331.

³¹⁰ Cf. BARROS, Sérgio Resende de. *Contribuição dialética para o constitucionalismo*. Campinas: Millennium, 2007, p. 127.

Repúblicas socialistas soviéticas iguais em direitos.³¹¹

O fato é que, não obstante a Constituição declarar que o Estado soviético era composto pela união de repúblicas,³¹² cada república federada, por sua vez, conforme mencionado, podia ser constituída por outras repúblicas autônomas, resultando disto a existência, na verdade, de Estados federais no seio do próprio Estado federal soviético. Exemplo modelar desta situação federal anômala era o caso das Repúblicas Socialistas Federativas Soviéticas da Rússia, conforme estatua o artigo 22 e seguintes da Constituição soviética de 1936, bem como os artigos 85 e 87 da Constituição soviética de 1977,³¹³ que declaravam quais as repúblicas e quais as regiões autônomas³¹⁴ que compunham as repúblicas da Rússia, do Uzbequistão, da Geórgia, do Azerbaijão e do Tajiquistão.

³¹¹ Traduzi. No original: “L’Union des Républiques socialistes soviétiques est un État fédéral constitué sur la base de l’union librement consentie de Républiques socialistes soviétiques égales en droits (...)” MIRKINE-GUETZÉVITCH, Boris. *Les constitutions européennes*. Paris: Presses Universitaires de France, 1951, v. 2, p. 784.

³¹² Observam Denisov e Kirichenko que: “A Constituição da RSFSR de 1918, por exemplo, indicava que a República Soviética Russa era instituída como federação de repúblicas nacionais soviéticas tendo por base a união livre das nações. Na Constituição da URSS, adotada em 1924, determinava-se que as repúblicas soviéticas se uniam em um Estado federal: A União das Repúblicas Socialistas Soviéticas”. (Traduzi). No original: “*La Constitución de la RSFSR de 1918, por ejemplo, señalaba que la República Soviética Rusa se instituía como federación de repúblicas nacionales soviéticas sobre la base de la libre unión de las naciones. En la Constitución de la URSS adoptada en 1924 se estipulaba que las repúblicas soviéticas se unían en un Estado federal: la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.*” DENISOV, A.; KIRICHENKO, M. *Derecho constitucional soviético*. 2ª ed. Moscou: Ediciones en Lenguas Extranjeras, p 5.

³¹³ “Art. 85: Fazem parte da República Socialista Federativa Soviética da Rússia as Repúblicas Socialistas Soviéticas Autônomas da Baquíria, da Buriácia, do Daguestão, da Cabardino-Balcária, da Calmúquia, da Carélia, dos Comis, dos Maris, da Mordóvia, da Ossécia do Norte, da Tartária, de Tuva, da Udmúrtia, da Checheno-Ingúchia, da Chuváquia e da Iacúcia.

Faz parte da República Socialista Soviética do Uzbequistão a República Socialista Soviética Autônoma da Caracalpáquia.

Fazem parte da República Socialista Soviética da Geórgia as Repúblicas Socialistas Soviéticas Autônomas da Abcázia e da Adjária.

Faz parte da República Socialista Soviética do Azerbaijão a República Socialista Soviética Autônoma do Naquichevão.”

“Art. 87: Fazem parte da República Socialista Federativa Soviética da Rússia as Regiões Autônomas da Adigueia, do Gorno-Altai, dos Hebreus, da Carachai-Circássia e da Cacássia.

Faz parte da República Socialista Soviética da Geórgia a Região Autônoma da Ossécia do Sul.

Faz parte da República Socialista Soviética do Azerbaijão a Região Autônoma do Nagorno-Carabaque.

Faz parte da República Socialista Soviética do Tajiquistão a Região Autônoma do Gorno-Badaquechão.”

Cf. MIRANDA, Jorge. *Constituições de diversos países*. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1979, v. II, p. 351-352.

³¹⁴ “Art. 86: A região autônoma constitui parte integrante de uma República da União ou de um território”. Cf. MIRANDA, Jorge. *Constituições de diversos países*. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1979, v. II, p. 352.

Somou-se à originalidade apontada a permissão constitucional, operada por reforma de 1944 à Constituição de 1936, no sentido de se autorizar, em seu artigo 18, *a*, às repúblicas federadas a conclusão de acordos internacionais, bem como o estabelecimento direto de relações com Estados estrangeiros.³¹⁵ De fato, tanto a República Federativa da Rússia, quanto a República Federativa da Ucrânia possuíam assento junto à Organização das Nações Unidas (ONU), de forma independente da presença da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.³¹⁶

Diferentemente, também, do que se verifica no comum das federações, contrariando, até mesmo, característica essencial do federalismo, o artigo 17 da Constituição soviética de 1936 concedia às repúblicas o direito de secessão,³¹⁷ previsão constitucional que se repetiu no artigo 72,³¹⁸ da Constituição soviética de 1977. A prática histórica, entretanto, evidenciou que tais permissivos constitucionais, na realidade, nunca passaram do mero aspecto formal, nas aproximadamente sete décadas de existência da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, sendo que as tentativas neste sentido foram todas abortadas por dura repressão do governo central, até a década de 1990, quando do progressivo esfacelamento do Estado soviético. Neste sentido, comenta Dallari:

(...) a Constituição da União Soviética vai ainda mais longe, dispondo expressamente, no artigo 17, que a cada República federada é conservado o direito de sair livremente da União Soviética. Não houve até agora um só caso de saída de alguma República e o conjunto de circunstâncias, inclusive a extensão dos poderes do governo central, autoriza a conclusão de que a afirmação desse direito de retirada é simples artifício político.³¹⁹

³¹⁵ Cf. DENISOV, A.; KIRICHENKO, M. *Derecho constitucional soviético*. 2ª ed. Moscou: Ediciones en Lenguas Extranjeras, p.158.

³¹⁶ Cf. ANHAIA MELLO, José Luiz de. *O estado federal e as suas novas perspectivas*. São Paulo: Max Limonad, 1960, p.110 e s.

³¹⁷ Cf. DENISOV, A.; KIRICHENKO, M. *Derecho constitucional soviético*. 2ª ed. Moscou: Ediciones en Lenguas Extranjeras. p.158.

³¹⁸ “Cada república da União conserva o direito de se separar livremente da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas”. Cf. MIRANDA, Jorge. *Constituições de diversos países*. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1979, v. II, p. 348.

³¹⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. *O estado federal*. São Paulo: Ática, 1986, p. 16 e 17.

De fato, se se atentar não somente para as evidências históricas, mas também para prescrições do próprio texto constitucional, verificar-se-á a existência de dispositivos que, conforme a interpretação que lhes fosse dada, segundo a conveniência política do momento, justificariam plenamente a tomada de providências repressivas a qualquer tentativa de secessão por parte das repúblicas. Exemplo disto era dado pelo artigo 39, da Constituição soviética de 1977: “O exercício de direitos e de liberdades não poderá atentar contra os interesses da sociedade e do Estado”.³²⁰ Ora, conforme bem observa Denis de Rougemont, o próprio fato de sempre competir ao Partido Comunista a decisão, em última instância, de quais seriam os “interesses do Estado”, por si só, já tornava vazia de significado qualquer garantia de liberdade e de direito à secessão.³²¹ Saliente-se que estratégia constitucional semelhante podia ser encontrada, por exemplo, na Constituição da República Socialista Federativa da Iugoslávia, da qual se tratará em item posterior.³²²

Assim, a preocupação das Constituições soviéticas com a integridade do território do Estado, com a inviolabilidade de suas fronteiras (que a Constituição não especificava se seriam somente as externas), com a defesa da pátria contra agressores (equiparáveis a traidores, que poderiam ser tanto nacionais, quanto estrangeiros),³²³ denota a intenção do legislador constitucional em, de fato, não permitir a

³²⁰ “Art. 39: L’exercice des droits et libertés ne doit pas porter atteinte aux intérêts de la société et de l’État”. ROUGEMONT, Denis de. *Dictionnaire international du fédéralisme*. Bruxelas: Bruylant, 1994, p.462. (Traduzi)

³²¹ Cf. ROUGEMONT, Denis de. *URSS*. In *Dictionnaire international du fédéralisme*. Bruxelas: Bruylant, 1994, p.462.

³²² Cf. item 5.2.

³²³ Constituição soviética de 1977, art. 29: “As relações da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas com os outros Estados assentam no respeito dos princípios da igualdade soberana; da renúncia mútua ao uso da força ou à ameaça do seu emprego; da **inviolabilidade das fronteiras**; da **integridade territorial dos Estados**; da solução pacífica dos conflitos; da não ingerência nos assuntos internos; do respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais; da igualdade de direitos e do direito dos povos de decidirem do seu destino; da cooperação entre os Estados; do cumprimento de boa fé das obrigações decorrentes dos princípios e normas universalmente reconhecidos do Direito Internacional e dos tratados internacionais celebrados pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.” (Grifei).

Constituição soviética de 1977, Capítulo V: Defesa da Pátria socialista. Art. 31: “A **defesa da Pátria socialista** constitui uma das funções mais importantes do Estado e é uma tarefa de todo o povo. A **fim de proteger as conquistas do socialismo**, o trabalho pacífico do povo soviético, a soberania e a **integridade territorial do Estado**, foram criadas as forças armadas da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e estabelecido o serviço militar obrigatório. **É dever das forças armadas a defesa da Pátria socialista e estar sempre prontas para o combate de modo a garantir resposta imediata a qualquer agressor.**” (Grifei).

Constituição soviética de 1977, Capítulo VII: Direitos, liberdades e deveres fundamentais dos cidadãos da URSS. Art. 62: “Os cidadãos da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas têm o **dever de defender os interesses do Estado Soviético** e de **contribuir para o fortalecimento do seu poderio e de seu prestígio**. A **defesa da Pátria socialista é um dever sagrado de todos os cidadãos** da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. A **traição à Pátria é o mais grave dos crimes perante o povo**”.

desagregação do vínculo federativo, através da hipótese de secessão.

Mais ainda. O artigo 20 da Constituição de 1936 estipulava que: “Em caso de divergência entre a lei de uma república federada e a lei federal, prevalecerá a lei federal”.³²⁴ Ora, fica, assim, evidente que este artigo 20 neutralizava o permissivo de retirada, disposto no artigo 17, anulando-lhe toda a importância, sentido e extensão, tornando, desta forma, impraticável a secessão, tendo-se em vista, especialmente, a complexidade do organismo federal soviético³²⁵ e da distribuição de poder nas diferentes esferas locais, regionais, das repúblicas federadas e federais.³²⁶

No tocante às fronteiras internas da federação, a União Soviética se proclamava um Estado multinacional, resultante da livre autodeterminação das nações e em união federativa voluntária.³²⁷ Em consequência, declarava-se aberta à admissão de novas repúblicas, bem como a reformulações de fronteiras entre as repúblicas já então existentes.³²⁸ Destaque-se que, para tanto, era imprescindível, no procedimento, a participação e a concordância dos órgãos políticos e administrativos de cúpula do Estado soviético, conforme determinava a Constituição de 1977:

Constituição soviética de 1977, Capítulo VIII: Organização estadual e nacional da URSS. Art.73: “Compete à União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, através de seus órgãos superiores do poder e da administração do Estado: § 8º: Decidir das questões da paz e da guerra, **da defesa da soberania, da proteção das fronteiras estaduais e do território** da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, da organização da defesa e da direção das forças armadas da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. § 9º: **Garantir a segurança do Estado.** § 12: **Decidir outras questões de importância geral para a União.**” (Grifei).

Constituição soviética de 1977, Art. 75: “**O território** da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas **é uno e abrange os territórios das Repúblicas da União.** A soberania da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas estende-se a todo o seu território. (Grifei). Cf. MIRANDA, Jorge. *Constituições de diversos países*. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1979, v. II, p. 338-339, 346, 348-349.

³²⁴ Traduzi. No original: Art. 20: “*En cas de divergence entre la loi d’une république fédérée et la loi fédérale, c’est la loi fédérale qui joue*”. Cf. ROUGEMONT, Denis de. *Dictionnaire international du fédéralisme*. Bruxelas: Bruylant, 1994, p.459.

³²⁵ Cf. DENISOV, A.; KIRICHENKO, M. *Derecho constitucional soviético*. 2ª ed. Moscou: Ediciones em Lenguas Extranjeras, p 152-153, 164 e s.

³²⁶ Cf. ROUGEMONT, Denis de. *Dictionnaire international du fédéralisme*. Bruxelas: Bruylant, 1994, p.459.

³²⁷ *Constituição soviética de 1977*, “Da organização estadual e nacional da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Capítulo VIII: A URSS: Estado-União. Art. 70: A União das Repúblicas Socialistas Soviéticas é um Estado multinacional e único, constituído em União, com base no princípio do federalismo socialista, em resultado da livre autodeterminação das nações e da união voluntária das Repúblicas Socialistas Soviéticas iguais em direitos. A União das Repúblicas Socialistas Soviéticas encarna a unidade estadual do povo soviético e agrega todas as nações e etnias com o fim de constituir em conjunto o comunismo.” MIRANDA, Jorge. *Constituições de diversos países*. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1979, v. II, p 347.

³²⁸ Cf. DENISOV, A.; KIRICHENKO, M. *Derecho constitucional soviético*. 2ª ed. Moscou: Ediciones em Lenguas Extranjeras, p. 148.

Art. 73: Compete à União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, através de seus órgãos superiores do poder e da administração do Estado:

1- Admitir novas repúblicas no seio da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas; aprovar a formação de novas repúblicas autônomas e regiões autônomas no seio das Repúblicas da União;

2- Determinar as fronteiras estaduais da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e ratificar as modificações das fronteiras entre as Repúblicas da União.

E prosseguia a Constituição:

Art. 78: O território da República da União não pode ser modificado sem seu consentimento. As fronteiras entre as Repúblicas da União podem ser modificadas por mútuo acordo entre as respectivas Repúblicas, sujeito a ratificação da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Art. 79: A República da União estabelece a sua própria divisão em territórios, regiões, circunscrições e distritos e decide outras questões relativas à sua organização administrativa e territorial.

Art. 84: O território da república autônoma não pode ser modificado sem o seu consentimento.³²⁹

Observe-se que, apesar de possível, a alteração do traçado de fronteiras internas, implicando na reestruturação do território soviético, revestia-se de boa dose de complexidade jurídico-política, uma vez que envolvia uma série de permissões, por parte da União e dos territórios afetados, de ratificação, pela União, dos acordos firmados entre as repúblicas diretamente interessadas, além de demais procedimentos sujeitos à intrincada máquina burocrática soviética, notoriamente morosa e ineficiente, sujeita às circunstâncias próprias de um país de dimensões territoriais gigantescas, de proporções verdadeiramente continentais.

³²⁹ MIRANDA, Jorge. *Constituições de diversos países*. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1979, v. II, p. 349-351.

O colossal território da URSS, de fato, foi elemento que exerceu considerável influência nos destinos daquele império,³³⁰ que, emergindo da Segunda Grande Guerra com extraordinário poderio bélico-político, assumiu, por mais de quatro décadas, uma das posições de hegemonia mundial na balança de poder do sistema bipolar de influência ideológico-econômico-militar, vigente nos tempos da *Guerra Fria*.³³¹

Assim, se por um lado a União Soviética, dotada de imensos recursos naturais, humanos, culturais e tecnológicos, provenientes de suas tão diversificadas repúblicas, era capaz de exercer estreito controle ideológico-político sobre toda a sua zona de influência, nos planos doméstico e internacional; se disputava com os

³³⁰ A União das Repúblicas Socialistas Soviéticas abrangia um território de 22 milhões de quilômetros quadrados. Observam Plano e Olton que: “As dimensões territoriais de um país, por si só, não constituem garantia de poderio do Estado, pois que, para tanto, há que se atentar para outros fatores, tais como população, recursos naturais, desenvolvimento tecnológico, unidade do corpo social, liderança política. No entanto, há uma relação entre tamanho do Estado e sua habilidade de desenvolver poder, aumentando as oportunidades de fazer frente ao crescimento populacional, pois que, em tese, a possibilidade de se encontrar matéria-prima em quantidade e em diversidade é maior em Estados de grandes proporções territoriais do que em Estados de pequeno ou de diminuto território (...)”. (Traduzi). No original: “*Size alone does not guarantee national power, which also depends on such things as population, natural resources, technological level, social cohesion, and leadership. Size is, however, related to the state’s ability to develop its power. A greater diversity and quantity of raw materials are likely to be found in large states than in small ones, increasing the opportunities of supporting a growing population. (...)*”. PLANO, Jack C.; OLTON, Roy. *The international relations dictionary*. 4ª ed. Santa Bárbara / Oxford: ABC Clío, 1988, p 97-98.

³³¹ Como é sabido, rígida bipolaridade caracterizou o sistema de balança de poder surgido ao final da Segunda Guerra Mundial, em decorrência, entre outros fatores, da divisão de Berlim, em quatro setores, entre potências ocidentais (França, Reino Unido da Grã-Bretanha, Estados Unidos) e URSS; e da divisão da Alemanha, em duas partes, ocidental (República Federal da Alemanha) e oriental (República Democrática da Alemanha, que passou a integrar o bloco de países comunistas da Europa oriental). “As duas superpotências, União Soviética e Estados Unidos, lideraram blocos rivais nos campos militar, político, econômico e social – o bloco comunista e o chamado “mundo livre”, respectivamente. O monopólio de armamentos nucleares, detido pelas superpotências, cada uma em sua esfera de influência, forçava os demais países a assumirem uma posição de dependência, em matéria de segurança, polarizando questões de paz e de guerra. Estados neutros vivenciaram constante pressão, de ambas as partes, para se submeterem à hegemonia de uma das superpotências, através de alianças de proteção contra eventuais agressões imperialistas do bloco adversário. Contudo, a partir da década de 1960, a rigidez deste modelo bipolar foi mitigada pelo impacto de um crescente policentrismo de poder, no plano das relações internacionais, motivado por fatores tais como o ressurgimento de nacionalismos político-econômicos, a proliferação de armas nucleares, o enfraquecimento do controle hegemônico, o crescimento de divisões ideológicas no seio de cada bloco e a consciência de que armamento nuclear não pode ser utilizado sem implicar risco de auto-destruição.” (Traduzi). No original: “*Two superpowers, the United States and the Soviet Union, dominated the rival military, political, economic and social camps – the “Free World” and the Communist bloc. The monopoly of nuclear weapons held by each superpower within its camp forced all others into a position of dependence for security, and polarized the determination of questions of peace and war. Neutral states were under constant pressure from both sides to submit to superpower hegemony through alliances for protection against the allegedly aggressive designs of the rival bloc. Since the 1960s the rigidity of the bipolar model has tended to be moderated by the impact of growing polycentrism. Contributing to the breakup of the power polarization have been such factors as the revival of political and economic nationalism, the proliferation of nuclear weapons, the weakening of hegemonic control with the realization that nuclear weapons cannot be used without risking self-destruction, and growing ideological divisions within each camp.*” PLANO, Jack C.; OLTON, Roy. *The international relations dictionary*. 4ª ed. Santa Bárbara / Oxford: ABC Clío, 1988, p. 4-5.

Estados Unidos a liderança nas corridas armamentista e espacial, que puseram em evidência o risco, muitas vezes, iminente de um confronto nuclear de desastrosas proporções, por outro lado, viu-se, cada vez mais, refém das próprias limitações, decorrentes, exatamente, das dificuldades em se manter um fabuloso império que negligenciava os mais comezinhos anseios da sociedade civil,³³² atitude esta que levou ao colapso econômico e ao posterior desmantelamento do Estado soviético.

Com efeito, conforme bem ensina Sérgio Resende de Barros³³³:

(...) A persistência de um queimar etapas desse tipo – dinamizada em prejuízo do desenvolvimento de uma sociedade civil conjugada com a nova sociedade política, de modo que a efetiva interação entre ambas conformasse um governo socialista realmente democrático – aumentou a cadeia de causas que provocou a desagregação da União e a queda do Estado dos soviéticos. Sem essa conformação com uma sociedade civil que o apoiasse, o grupo político que governou o Estado e administrou a União restou isolado da base, sem intermediação entre si e o processo social da estrutura econômica: sem uma sociedade civil plenamente – continuamente – empenhada no processo revolucionário. Os intelectuais de novo bloco histórico não souberam ou não puderam, por sua produção de ideias, induzir ou corroborar a transformação da sociedade civil em compasso com a evolução da infra-estrutura. Instalaram-se as contradições, que cresceram até chegar aos antagonismos. A sociedade civil cada vez mais ficou prisioneira de seus interesses econômicos e egoístas. Similarmente, a camada inicialmente dirigente foi depois seduzida pelo exercício do governo político. Tornou-se refém dos interesses corporativos e das ações passionais. Transformou-se em **elite política**, meramente dominante, desligando-se gradualmente da base social. No todo, o processo pouco avançou além daquele nível primário limitado ao desenvolvimento econômico-corporativo.

³³² JAGUARIBE, Hélio. *O novo cenário internacional*: conjunto de estudos. Rio de Janeiro: 1986, p. 22.

³³³ Cf. BARROS, Sérgio Resende de. *Contribuição dialética para o constitucionalismo*. Campinas: Millennium, 2007, p.127.

Do ponto de vista histórico, pode-se apontar o ano de 1985 como um divisor de águas da história da União Soviética, se se atentar para o fato de que foi o ano no qual Mikhail Sergeyevich Gorbachev foi eleito Secretário-Geral do Partido Comunista da URSS.

Representante de uma geração moderna, dotado de ideias e de atitudes progressistas e inovadoras, em oposição ao conservadorismo de seus antecessores, Gorbachev inaugurou um estilo de governar que buscou a reestruturação do país, na tentativa de arrancá-lo da desaceleração do crescimento econômico e do sucateamento tecnológico, adotando, como bandeiras daqueles novos tempos, “a abertura, a transparência, a liberdade de expressão e a reestruturação econômica” – *glasnost* e *perestroika*³³⁴ -, responsáveis pelos ventos favoráveis à democratização e à renovação, verificados na vida social, econômica e política do país, na segunda metade da década de 1980.

De fato, as reformas implantadas por Gorbachev surtiram efeitos evidentes no combate à corrupção; na “reabilitação” dos dissidentes políticos e de vítimas do stalinismo; na instituição de eleições com candidaturas múltiplas, em substituição ao sistema de candidato único do Partido; no abandono da centralização econômica; na reforma constitucional, entre outros aspectos.³³⁵

Por outro lado, a inusitada onda de democratização, experimentada pela União Soviética daqueles tempos, abriu também espaço para o efetivo exercício das liberdades de pensamento e de expressão, tornando possíveis manifestações nacionalistas, religiosas e independentistas nas diversas repúblicas. Na esteira destes acontecimentos, ativistas políticos se organizaram nas repúblicas bálticas, no Cáucaso, na Ásia Central. Agravaram-se tensões entre diferentes etnias, contidas por forças militares federais. Protestos de toda ordem, por parte dos opositores às reformas, vieram a somar-se às dificuldades econômicas enfrentadas pelo país.³³⁶

³³⁴ STARODUBROVSKAIA, Irina. *Reformas da economia russa no pós-comunismo: os resultados e as perspectivas*. In QUINTELA, Thereza Maria Machado. (Org). *Brasil-Rússia: o fortalecimento de uma parceria*. (Tradução de Aleksandr Yurievitch Loguinov). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005, p. 194.

³³⁵ Cf. PLANO, Jack C.; OLTON, Roy. *The international relations dictionary*. 4ª ed. Santa Bárbara / Oxford: ABC Clio, 1988, p. 47-48.

³³⁶ Cf. PLANO, Jack C.; OLTON, Roy. *The international relations dictionary*. 4ª ed. Santa Bárbara / Oxford: ABC Clio, 1988, p. 60-61.

Gorbachev, então, na tentativa de estabilizar a situação, introduziu novas reformas, agora no plano constitucional. O Politburo do Partido Comunista da União Soviética foi reformulado e instaurou-se o presidencialismo no país. Mikhail Gorbachev foi eleito seu presidente, que passou a acumular a presidência do Conselho da Federação, formado pelos dirigentes das repúblicas soviéticas. Um Conselho Presidencial exercia funções de assessoramento. Nada disto, porém, foi suficiente para deter o crescente descontentamento da oposição, nem a radicalização dos movimentos nacionalistas.³³⁷

Neste cenário, as repúblicas bálticas proclamaram sua independência, em 1990, sem contar com a aprovação de Moscou.

O quase colapso econômico que se abateu sobre o país; o enfraquecimento político do Partido Comunista, em face à democratização; o incontrolável impulso nacionalista das repúblicas; o franco declínio do poder soviético no plano internacional, evidenciado, sobretudo, pelo desmoronamento sequencial dos regimes comunistas nos países da *Cortina de Ferro*,³³⁸ tudo isto conduziu à tentativa de golpe de estado, de 1991, preparado por comunistas conservadores contra Gorbachev, no momento em que estava para ser assinado, com as repúblicas³³⁹, um acordo no qual a federação

³³⁷ JAGUARIBE, Hélio. *O novo cenário internacional*: conjunto de estudos. Rio de Janeiro: 1986, p. 378-380.

³³⁸ Esta expressão, cunhada por Sir Winston Churchill em 1946, relativa à política externa soviética de isolacionismo dos países comunistas da Europa oriental, em relação à Europa ocidental, descreve a barreira de comunicação estabelecida por aqueles Estados comunistas frente aos países do ocidente, do bloco sujeito à esfera de influência dos Estados Unidos. “A Cortina de Ferro foi rigidamente mantida ao longo uma década de extrema tensão, durante a Guerra Fria. Não obstante uma atenuação que se seguiu à morte de Josef Stalin, em 1953, algumas das mais duras medidas de controle foram restauradas, como resultado da abortada insurreição húngara de 1956. Ao fim da década de 1950, porém, teve início uma moderação progressiva naquela política de isolacionismo, a ponto de, ao fim dos anos 1970, ter-se verificado, a cada ano, a permissão de visita a milhões de turistas estrangeiros à Europa oriental, bem como a autorização de numerosos intercâmbios educacionais e culturais, e a restauração de relações diplomáticas e consulares em níveis quase que iguais aos mantidos anteriormente à Guerra Fria. Restrições de comunicação e de viagens também foram mitigadas, apesar de alguns Estados comunistas as terem conservado com relação aos seus nacionais, privando-os de acesso ao ocidente. Além disso, o envolvimento soviético no Afeganistão, nos anos de 1980, e a consequente resposta ocidental, sinalizaram para o fato de que aquela era de *détente* havia terminado.” (Traduzi). No original: “*The Iron Curtain was rigidly maintained for an extremely tense decade during the Cold War. Although a relaxation occurred following Josef Stalin’s death in 1953, some of the harsh controls were restored as a result of the abortive Hungarian uprising of 1956. In the late 1950s, however, a progressive moderation in the policy of isolation began. By the late 1970s, the Iron Curtain had been lifted to the point where several million Western tourists visited Eastern Europe each year, numerous educational and cultural exchanges took place, diplomatic and consular relations had been restored to near normalcy, and restrictions on communication and travel generally had been relaxed. Many of the communist states, however, retained travel restrictions that deprived their citizens of equal access to the West. In addition, in the 1980s Soviet involvement in Afghanistan and the Western response signaled that the era of détente had ended.*” PLANO, Jack C.; OLTON, Roy. *The international relations dictionary*. 4ª ed. Santa Bárbara / Oxford: ABC Clio, 1988, p. 80.

³³⁹ Exceção feita às repúblicas da Letônia, da Estônia, da Lituânia, da Moldávia, da Geórgia e da Armênia.

soviética era redefinida, garantindo-se maior autonomia às repúblicas federadas.

Neste meio tempo, enquanto os golpistas mantinham Gorbachev detido em uma *dacha*³⁴⁰ na Crimeia, Boris Yeltsin, presidente da república da Rússia, liderava em Moscou valorosa resistência ao golpe, em defesa das reformas e da democracia, contando com decisivo apoio da população.³⁴¹

O resultado daquele memorável esforço conjunto, nos três dias de duração do golpe, nos quais o país se manteve sob grande tensão, foi a vitória do povo sobre a *nomenklatura*³⁴² e a ascensão definitiva da Rússia à liderança das repúblicas remanescentes daquela federação já em irremediável processo de desintegração.

De fato, a imensa e progressiva crise política na qual havia mergulhado a União Soviética, sob olhares perplexos e apreensivos da comunidade internacional, foi o estopim para a secessão em cadeia das demais repúblicas, que seguiram o exemplo dos países bálticos. Assim, Ucrânia, Bielorrússia, Moldávia, Azerbaijão, Uzbequistão e Quirguistão proclamaram suas independências, não tardando a fazerem o mesmo as repúblicas do Tadjiquistão, do Turkmênistão, da Armênia e do Cazaquistão³⁴³.

De volta a Moscou, Gorbachev ainda tentou reverter a desagregação total da União Soviética, através da proposta de um pacto econômico e de defesa comum entre as repúblicas. A independência dos países bálticos foi reconhecida e

³⁴⁰ Casa de campo.

³⁴¹ Cf. HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. 2ª ed., 33ª reimpr. São Paulo: Companhia das Letras, 2006, p.476-479.

³⁴² Segundo Hobsbawm, o termo *nomenklatura* teria chegado ao conhecimento do ocidente através de escritos de dissidentes políticos soviéticos, na década de 1970. “Até então, o corpo de oficiais dos *cadres* do partido, que constituía o sistema de comando dos Estados leninistas, era encarado no exterior com respeito e relutante admiração, embora opositoristas derrotados de dentro, como os trotskistas e – na Iugoslávia – Milovan Djilas, houvessem apontado seu potencial de degeneração burocrática e corrupção pessoal. Na verdade, na década de 1950, e mesmo na de 1960, o tom geral do comentário ocidental, e sobretudo americano, era que ali – no sistema organizacional dos partidos comunistas e seu monolítico corpo de quadros, desprendidos de si mesmos, que cumpriam lealmente (se bem que brutalmente) “a linha” – estava o segredo do avanço global comunista. Por outro lado, o termo *nomenklatura*, praticamente desconhecido antes de 1980, a não ser como parte do jargão administrativo do PCUS, passou a sugerir precisamente a fraqueza da interesseira burocracia do partido da era Brejnev: uma combinação de incompetência e corrupção. E, na verdade, tornou-se cada vez mais evidente que a própria URSS operava basicamente por um sistema de patronato, nepotismo e suborno.” HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. 2ª ed., 33ª reimpr. São Paulo: Companhia das Letras, 2006, p. 457-458.

³⁴³ SEGRILLO, Ângelo. *As transformações da URSS / Rússia: reforma ou revolução? (Análise da abordagem de Irina Starodubrovskaja e Valdimir Mau sobre as mudanças sistêmicas na Rússia nos dois últimos decênios)*. In QUINTELA, Thereza Maria Machado. (Org). *Brasil-Rússia: o fortalecimento de uma parceria*. (Trad. Aleksandr Yurievitch Loguinov). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005, p. 313-326.

representantes da maior parte das repúblicas tomou assento no novo Conselho de Estado. Contudo, a independência dos antigos estados federados soviéticos ia cada vez mais se consolidando, na medida em que, no procedimento referente à secessão, eram aprovados plebiscitos em cada uma das repúblicas.³⁴⁴

Os órgãos centrais da antiga federação da URSS foram se tornando mais e mais inoperantes e a Comunidade de Estados Eslavos surgiu como tentativa de se formar nova estrutura que agregasse as repúblicas separadas. Rússia, Bielorrússia e Ucrânia tiveram a adesão da Moldávia, do Azerbaijão e de cinco outras repúblicas da Ásia Central, dando origem, aos 21 de dezembro de 1991, à Comunidade de Estados Independentes (CEI), na conferência de Alma-Ata.

Mikhail Gorbachev renunciou aos 25 de dezembro de 1991. No dia seguinte, foi declarado oficialmente, pelo Soviete das Repúblicas, o fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, tendo sido sucedida pela Rússia no plano das relações internacionais, inclusive no tocante à condição de membro permanente do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas³⁴⁵.

5.2. O exemplo da República Socialista Federativa da Iugoslávia.

Ao fim da Primeira Guerra Mundial,³⁴⁶ povos dos Bálcãs, remanescentes dos antigos Impérios austro-húngaro e otomano, especialmente eslovenos,

³⁴⁴ Cf. HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. 2ª ed., 33ª reimpr. São Paulo: Companhia das Letras, 2006, p.479.

³⁴⁵ SÉRIOT, Patrick. *Nations et Nationalités en URSS / CEI*. In ROUGEMONT, Denis de. *Dictionnaire international du fédéralisme*. Bruxelas: Bruylant, 1994, p.413-415.

³⁴⁶ Informa Sidjanski: “Criado pelo Tratado de Versalhes, o reino da Iugoslávia compreendia, juntamente com um Estado-nação-sérvio, a Croácia e a Eslovênia, a Voivodina e a Bósnia-Herzegóvina, de um lado, e de outro, a Macedônia e o Kosovo, saídos da desintegração dos Impérios austro-húngaro e otomano. Além disso, esta construção política era instituída com base em uma população extremamente heterogênea, resultante de múltiplas migrações e de fragmentações nacionais e religiosas (ortodoxa, católica e muçulmana).” (Traduzi). “Crée par le Traité de Versailles, le royaume de Yougoslavie comprenait aux côtés d’un État—Nation serbe, la Croatie et la Slovénie, la Voïvodine et la Bosnie-Herzégovine d’une part, et d’autre part la Macédoine et le Kosovo, issus de la désintégration des Empires austro-hongrois et ottoman. De surcroît, cette construction politique était plaquée sur une population souvent inextricablement mêlée à la suite de multiples migrations et brassages et malgré la persistance de clivages nationaux et religieux (orthodoxe, catholique et musulman). SIDJANSKI, Dusan. Yougoslavie. In ROUGEMONT, Denis de. (Org.) *Dictionnaire international du fédéralisme*. Bruxelas: Bruylant, 1994, p. 464.

croatas, bósnios e herzegóvinos, decidiram reunir-se em torno da Sérvia³⁴⁷ e de Montenegro, para, em outubro de 1918, formalizar uma união, proclamada por um Conselho Nacional. Em 1º de dezembro daquele mesmo ano, tal união conduziu à criação do Reino dos Sérvios, Croatas e Eslovenos. Contava o reino, igualmente, com minorias de alemães, de húngaros, de albaneses, de turcos e de romenos, que totalizavam aproximadamente 15% de sua população, à época.³⁴⁸

A primeira Constituição do país, datada de 1921, foi elaborada em assembleia nacional constituinte. Possuía caráter centralista e estabelecia uma monarquia parlamentar.

Em janeiro de 1929, porém, Alexandre I, na tentativa de controlar os crescentes ímpetos nacionalistas de seu reino, instaurou a ditadura, pretendendo, com isso, a integração das nacionalidades e conferir unidade nacional ao nascente Reino da Iugoslávia. Em 1931, o Estado recebia nova Constituição - desta vez, outorgada.

Malgrado o assassinado do rei, em 1934, a monarquia conseguiu resistir ao extremismo balcânico, sobretudo o croata. Porém, acabou por ceder, em março de 1941, à pressão nazista para aderir a um pacto de cooperação com o *Eixo*, sobretudo no que tangia a permissão de passagem de tropas da Alemanha para a Grécia, então sob ocupação italiana. Revoltosos em Belgrado rebelaram-se contra isto e derrubaram o príncipe Paulo, que exercia a regência, em nome de Pedro II, da dinastia Karadordevic. O Terceiro *Reich*, em resposta, subjogou, então, a Iugoslávia, levando-a a capitular, em 17 de abril de 1941.³⁴⁹ Como consequência, o país³⁵⁰ viu seu território ser desmembrado e anexado, em partes, à Alemanha, à Itália, à Bulgária e à Hungria. Sérvia e Croácia quedaram sob o controle alemão; Montenegro, sob o italiano.³⁵¹

³⁴⁷ Do território da Sérvia, já fazia parte, à época, o Kosovo, a Macedônia e a Voivodina.

³⁴⁸ Cf. BELL, P. M. H. *The origins of the second world war in Europe*. 2ª ed. London: Longman, 1997, p.29.

³⁴⁹ “Na manhã de 6 de abril, bombardeiros alemães surgiram nos céus de Belgrado. Voando em sistema de revezamento a partir de aeroportos ocupados na Romênia, eles desfecharam um ataque metódico, com duração de três dias, sobre a capital iugoslava. Voando à altura dos telhados e sem temer qualquer resistência, eles explodiram a cidade implacavelmente, na chamada Operação Castigo. Quando, enfim, o silêncio se fez, mais de 17 mil cidadãos de Belgrado jaziam mortos nas ruas ou sob os escombros.” CHURCHILL, Winston S. *Memórias da Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1995, p. 491.

³⁵⁰ Formado, na época, pelos territórios dos atuais Bósnia e Herzegovina, Sérvia, Montenegro, República da Macedônia, grande parte da Eslovênia e da Croácia. Cf. SIDJANSKI, Dusan. *Yougoslavie*. In ROUGEMONT, Denis de. (Org.) *Dictionnaire international du fédéralisme*. Bruxelas: Bruylant, 1994, p. 465.

³⁵¹ Cf. ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. Chicago: William Benton Publisher, 1964, v. 23, p. 920.

Organizou-se, então, o movimento de resistência, nos territórios ocupados, assumindo duas feições, sob lideranças distintas: pelos comunistas, Josip Broz Tito; pelos nacionalistas monarquistas, o general Draza Mihajlovic.³⁵²

Broz Tito, à frente do Comitê Nacional de Libertação, intensificou as operações *maquisardes*³⁵³ e, com o apoio de Moscou, libertou das forças nazistas Belgrado, Trieste e Zagreb, entre outubro de 1944 e maio de 1945.

Com a expulsão dos nazistas, o Reino da Iugoslávia chegou a ser restaurado, dando-se prosseguimento, assim, ao governo exercido no exílio, durante os anos da Guerra, e reconhecido pelos Aliados. Porém, tal restauração se deu de maneira formal e temporária, uma vez que a monarquia foi deposta ao término das hostilidades. A Iugoslávia passou, então, a ser dirigida pela Frente Popular comunista, que proclamou a república, em novembro de 1945. Em janeiro do ano seguinte, a República Federativa Popular da Iugoslávia conheceu sua Constituição.

Josip Broz Tito tornou-se o primeiro-ministro da nova república, vindo depois a ser eleito para a presidência da república. Posteriormente, a Constituição iugoslava de 1963 concedeu-lhe o *status* de presidente da república³⁵⁴ vitalício, no que foi

³⁵² Cf. DUROSELLE, Jean-Baptiste. (Tradução de Olívia Krähenbühl). *A Europa de 1815 aos nossos dias: vida política e relações internacionais*. 3ª ed. São Paulo: Livraria Pioneira, 1989, p. 301. “Nos países onde a guerra contra o Eixo fora travada essencialmente pela resistência armada interna – Iugoslávia, Albânia e Grécia – as forças dos *partisans* tinham sido dominadas pelos comunistas, tanto que o governo britânico sob Churchill, que não tinha a menor simpatia pelos comunistas, transferiu seu apoio e ajuda do monarquista Mihailovic para o comunista Tito, quando ficou claro que um era incomparavelmente mais perigoso para os alemães que o outro.” HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. 2ª ed., 33ª reimpr. São Paulo: Companhia das Letras, 2006, p. 167.

³⁵³ Originalmente, os termos franceses *maquis* e *maquisard* faziam referência a naturais da Córsega, que buscavam refúgio nos campos de densa e complexa vegetação daquela ilha, para escaparem a ataques inimigos ou a investidas da polícia. Durante a Segunda Grande Guerra Mundial, passaram a designar, mais propriamente, os membros da Resistência francesa, durante os anos de ocupação nazista, entre 1940 e 1944. Por extensão, passaram a se aplicar genericamente, a todos os patriotas que efetivamente participaram de movimentos resistentes, da mesma época, nos diversos países europeus, sob ocupação alemã. Tais termos são usados, aqui, neste último sentido. Cf. AUGÉ, Claude; AUGÉ Paul. *Nouveau petit Larousse illustré dictionnaire encyclopédique*. Paris: Librairie Larousse, 1952, p.611-612. No original: “Prendre le maquis, s’y réfugier: s’est dit d’abord des Corses qui voulaient échapper à leurs ennemis ou à la gendarmerie. S’est dit depuis, par extension, de ceux qui tentaient de se soustraire, en ce cachant, à certains ordres: pendant l’occupation allemande de 1940 à 1944, des réfractaires ont pris le maquis pour participer à la Résistance. De là: le maquis, l’ensemble des réfractaires et des patriotes luttant clandestinement sous l’occupation”.

³⁵⁴ Observe-se que, ao confiar a Tito o cargo de presidente da república, a Constituição automaticamente estava conferindo a ele não somente a posição de chefe de Estado e de chefe de governo, mas também a posição de comandante chefe das forças armadas e de presidente do Conselho de Defesa Nacional da Iugoslávia, o que representava grande concentração de poder. De fato, estabelecia o art. 335 da Constituição federal iugoslava de 1974: “O Presidente da República representa a República Socialista Federativa da Iugoslávia no país e no estrangeiro. O Presidente da República é o presidente da Presidência da República Socialista Federativa da Iugoslávia. O Presidente da República é o comandante em chefe das forças armadas

confirmado pela Constituição federal de 1974.³⁵⁵

O governo do país procedeu à reforma agrária e à nacionalização das indústrias, conforme um modelo próprio de socialismo, que combinava autogestão econômica com descentralização política, o que acabou valendo ao partido comunista da Iugoslávia o banimento, por Stalin, da comunidade socialista sob sua influência, em 1948, sendo que a reconciliação com a União Soviética somente se deu em 1955 – aproximadamente dois anos após a morte de Stalin.³⁵⁶

No plano internacional, a personalidade marcante de Tito fez-se também sentir especialmente no contexto da Conferência de Belgrado, em 1961, quando esteve em evidência a questão do Movimento dos Países Não-Alinhados³⁵⁷ - conforme terminologia dos tempos da *Guerra Fria*.

Do ponto de vista federativo a República Socialista Federativa da Iugoslávia³⁵⁸ constituía-se em Estado federal,³⁵⁹ praticante de um federalismo também todo particular que, na visão de Burdeau, aliava unidade de poder e descentralização de

da República Socialista Federativa da Iugoslávia. O Presidente da República é o presidente do Conselho da Defesa Nacional”. Cf. MIRANDA, Jorge. *Constituições de diversos países*. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1979, v. II, p. 109.

³⁵⁵ A Constituição da República Socialista Federativa da Iugoslávia, de 1974, em seu art. 333, estabelecia que: “Considerando o papel histórico de Josip Broz Tito na guerra de libertação nacional e da revolução socialista, na criação e no desenvolvimento da República Socialista Federativa da Iugoslávia, no desenvolvimento da sociedade socialista iugoslava de autogestão, na realização da fraternidade e da unidade das nações e nacionalidades da Iugoslávia, no reforço da independência do país e da sua posição nas relações internacionais, e ainda na luta pela paz no mundo, e indo ao encontro da vontade expressa pelos trabalhadores e cidadãos e pelas nações e nacionalidades da Iugoslávia, a Assembleia da República Socialista Federativa da Iugoslávia pode eleger, sob proposta das assembleias das Repúblicas e das províncias autônomas, Josip Broz Tito Presidente da República sem limite da duração do seu mandato”. Cf. MIRANDA, Jorge. *Constituições de diversos países*. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1979, v. II, p. 109.

³⁵⁶ Cf. SIDJANSKI, Dusan. *Yougoslavie*. In ROUGEMONT, Denis de. (Org.) *Dictionnaire international du fédéralisme*. Bruxelas: Bruylant, 1994, p. 465. Cf. DUROSELLE, Jean-Baptiste. (Tradução de Olívia Krähenbühl). *A Europa de 1815 aos nossos dias: vida política e relações internacionais*. 3ª ed. São Paulo: Livraria Pioneira, 1989, p. 301. Cf. SEBESTYEN, Victor. *A revolução de 1989: a queda do império soviético*. (Tradução de Douglas Kim). São Paulo: Globo, 2009, p. 33.

³⁵⁷ O Movimento dos que se recusavam a estar política ou militarmente associados fosse com o bloco soviético, fosse com os Estados Unidos, contava com mais de cem membros em fins dos anos 1980. Em sua origem, eram vinte e cinco países, africanos e asiáticos, em sua maioria. Reunidos em Bandung, Indonésia, em 1955, proclamaram Broz Tito e Pandit Nehru seus líderes. Cf. PLANO, Jack C.; OLTON, Roy. *The international relations dictionary*. 4ª ed. Santa Bárbara / Oxford: ABC Clio, 1988, p. 21.

³⁵⁸ Denominação assumida pelo país a partir da Constituição iugoslava de 1963.

³⁵⁹ Cf. ANHAIA MELLO, José Luiz. *O estado federal e as suas novas perspectivas*. São Paulo: Max Limonad, 1960, p.124-127.

funções³⁶⁰.

Era formada pela República Socialista da Bósnia-Herzegovina, pela República Socialista da Croácia, pela República Socialista da Eslovênia, pela República Socialista da Macedônia, pela República Socialista de Montenegro, pela República Socialista da Sérvia, bem como pela Província Socialista Autônoma de Kosovo e pela Província Socialista Autônoma de Voivodina, que integravam, ambas, a Sérvia.³⁶¹

A Constituição federal do país, de 21 de fevereiro de 1974,³⁶² conferia às Repúblicas federadas igualdade de direitos³⁶³ e reconhecia em seu preâmbulo, o direito dos povos à autodeterminação,³⁶⁴ enquanto princípio fundamental, o que implicava, para as Repúblicas, no direito à secessão³⁶⁵ - a exemplo do que ocorria, em tese, em previsão semelhante no constitucionalismo soviético.³⁶⁶

³⁶⁰ BURDEAU, Georges. *Traité de science politique*. Paris: Librairie Générale de Jurisprudence, 1949, v. 7, p. 543.

³⁶¹ Art. 2º da Constituição federal iugoslava, de 1974. Cf. MIRANDA, Jorge. *Constituições de diversos países*. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1979, v. II, p. 50.

³⁶² A Constituição federal iugoslava anterior datava de 1963 e sofreu alterações pelas emendas constitucionais de números I a XLII, entre 1967 e 1971. Cf. Constituição da República Socialista Federativa da Iugoslávia. In MIRANDA, Jorge. *Constituições de diversos países*. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1979, v. II, p. 37 -38.

³⁶³ “Parte III. Título I: Das relações dentro da Federação. Art. 245: Na República Socialista Federativa da Iugoslávia as nações e as nacionalidades são iguais em direitos.” Cf. Constituição da República Socialista Federativa da Iugoslávia. In MIRANDA, Jorge. *Constituições de diversos países*. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1979, v. II, p. 93.

³⁶⁴ O texto constitucional iugoslavo estava conforme os ditames da Carta das Nações Unidas e com preceitos tradicionais do Direito Internacional, como se pode aferir do exame do Preâmbulo, que determinava, nos Princípios Fundamentais VII, que: “Certa de que a coexistência pacífica e a cooperação ativa de todos os Estados e povos, iguais em direitos, sem olhar a diferenças de sistemas sociais, são condições indispensáveis para a paz e para o progresso social no mundo, a República Socialista Federativa da Iugoslávia baseia as suas relações internacionais nos princípios do respeito pela soberania nacional, da igualdade dos direitos, da não ingerência nos negócios internos dos outros países, do internacionalismo socialista e da solução dos litígios internacionais por meios pacíficos. Nas suas relações internacionais, a República Socialista Federativa da Iugoslávia observa os princípios da Carta das Nações Unidas, cumpre com as suas obrigações internacionais e participa ativamente nos trabalhos das organizações internacionais a que pertence.” Cf. Constituição da República Socialista Federativa da Iugoslávia. In MIRANDA, Jorge. *Constituições de diversos países*. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1979, v. II, p. 46.

³⁶⁵ “Preâmbulo: Princípios fundamentais: I: Partindo do **direito de cada povo à autodeterminação, que compreende o direito à secessão**, e da sua vontade livremente expressa na luta comum durante a guerra de libertação nacional e a revolução socialista, em conformidade com as suas aspirações históricas, conscientes de que o fortalecimento da sua fraternidade e da sua unidade é de interesse de todos, os povos da Iugoslávia, agindo em comum com as nacionalidades com as quais vivem, uniram-se numa república federal de nações e nacionalidades livres e iguais em direitos, e criaram uma comunidade socialista federativa de trabalhadores – a República Socialista Federativa da Iugoslávia – na qual concretizam e asseguram, no interesse de cada nação e de cada nacionalidade em particular e no de todos em geral (...)”. (Grifei). Cf. Constituição da República Socialista Federativa da Iugoslávia. In MIRANDA, Jorge. *Constituições de diversos países*. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1979, v. II, p. 38..

³⁶⁶ Cf. art. 17 da Constituição federal soviética de 1936 e art. 72 da Constituição federal soviética de 1977.

Esta prerrogativa conferida às Repúblicas, de denunciarem o pacto federativo, contrariando a característica vital da indissolubilidade de vínculo da federação, mostrou-se, todavia, meramente formal, da mesma maneira, aliás, como ocorreu com a União Soviética, conforme já visto.³⁶⁷ De fato, dispositivos da própria Constituição iugoslava apresentavam contraponto àquele permissivo constitucional, de modo a fazer vislumbrar mecanismos legais que, a depender da interpretação que lhes fosse dada, autorizariam ao governo a tomada de medidas apropriadas ao veto à secessão.

Assim, por exemplo, no capítulo dedicado à defesa nacional, os artigos 237 e 238, da Constituição iugoslava de 1974,³⁶⁸ prescreviam que:

As nações e nacionalidades, os trabalhadores e os cidadãos da Iugoslávia têm o **direito inalienável** e o **dever de proteger e de defender** a independência, a soberania, a **integridade territorial** e o sistema social da República Socialista Federativa da Iugoslávia estabelecido pela Constituição. (Grifei).

Ninguém tem o direito de reconhecer ou de assinar a capitulação, **nem de aceitar ou reconhecer a ocupação** da República Socialista Federativa da Iugoslávia ou **de uma de suas partes**. Ninguém tem o direito de impedir os cidadãos da República Socialista Federativa da Iugoslávia de lutar contra o **inimigo** que ataque o seu país. Tais atos são contrários à Constituição e **punidos como atos de traição**. **A traição é o maior crime contra o povo e é punido como um ato criminoso grave.** (Grifei).

Note-se que a Constituição, nos artigos apontados, alçava à categoria de inalienável o direito de se defender a integridade do território iugoslavo, impondo, mesmo, o dever de fazê-lo, sem apresentar qualquer ressalva ao hipotético direito de secessão. Mais ainda, não especificava se a “ocupação” de uma parte do território, ou se o “inimigo” do país seriam necessariamente externos a ele – o que, evidentemente, dada a abertura de significação, poderia justificar ao regime interpretações contrárias ao direito de autodeterminação dos povos e aos anseios de independência das

³⁶⁷ Cf. capítulo 5, item 5.1.

³⁶⁸ . Cf. MIRANDA, Jorge. *Constituições de diversos países*. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1979, v. II, p. 92.

repúblicas.

Além disso, acusados – estrangeiros ou nacionais, sem distinção - da prática de atos considerados como atentatórios ao não definido conceito de “integridade territorial” da Iugoslávia poderiam ser julgados por crime de alta traição contra o povo – por extensão, por crime grave contra a pátria, uma vez que o dispositivo constitucional estava no capítulo reservado à defesa nacional. Por estes motivos, tudo indica que, à permissão constitucional de secessão, contrapunham-se vedações implícitas a ela.³⁶⁹ O fato é que a federação iugoslava manteve-se constitucionalmente coesa, durante todo o período de presidência vitalícia do marechal Broz Tito.

Por outro lado, a Constituição permitia expressamente que as fronteiras do país fossem redesenhadas. Subentende-se que isto se daria conforme ditassem conveniências de ordem política, em sua acepção mais ampla, seguindo-se os mecanismos tradicionais de alteração de fronteiras internas de uma federação, previstos em legislação infraconstitucional.

Com efeito, a Parte IV da Constituição iugoslava, que tratava da organização da federação, em seu Título I, nos artigos 283, § 4º e 285, § 6º,³⁷⁰ disciplinava que:

São atribuições da Assembleia³⁷¹ da República Socialista

³⁶⁹ Observe-se que o zelo da Constituição iugoslava pela integridade territorial podia ser sentido também em outros dispositivos, tais como nos artigos 244 e 281, § 1º. Assim, dispunha, na Parte III, o Título I, que tratava das relações dentro da Federação, o art. 244: “As nações e as nacionalidades, os trabalhadores e os cidadãos realizam e asseguram na República Socialista Federativa da Iugoslávia a soberania, a igualdade de direitos, a liberdade nacional, a independência, a **integridade territorial**, a segurança, a autoproteção social, a defesa social, a posição internacional e as relações do país com os outros Estados e organizações internacionais, o sistema de relações sócio-econômicas socialistas de autogestão, os fundamentos únicos do sistema político, as liberdades democráticas e os direitos fundamentais do homem e do cidadão, a solidariedade e a segurança material dos trabalhadores e dos cidadãos e a unidade do mercado iugoslavo e coordenam o desenvolvimento econômico e social comum e os outros interesses comuns. (...)”. (Grifei). E no Título II, que tratava dos direitos e dos deveres da Federação, dispunha o art. 281: “Por intermédio dos órgãos federais, incumbe à Federação: § 1º: Assegurar a independência e a **integridade territorial** da República Socialista Federativa da Iugoslávia e preservar a sua soberania nas relações internacionais; decidir sobre a guerra e a paz”. (Grifei). Cf. MIRANDA, Jorge. *Constituições de diversos países*. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1979, v. II, p.92 e 96.

³⁷⁰ Cf. MIRANDA, Jorge. *Constituições de diversos países*. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1979, v. II, p. 97.

³⁷¹ “Art. 282: A Assembleia da República Socialista Federativa da Iugoslávia é o órgão de autogestão social e o órgão supremo do poder nos limites das atribuições da Federação. A Assembleia da República Socialista Federativa da Iugoslávia exerce a sua competência com base na presente Constituição e nas leis federais e dentro dos limites por elas estabelecidos”. Cf. MIRANDA, Jorge. *Constituições de diversos países*. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1979, v. II, p. 96.

Federativa da Iugoslávia:

§ 4º: Dispor sobre a modificação de fronteiras da República Socialista Federativa da Iugoslávia.

Compete ao Conselho Federal³⁷²:

§ 6º: Deliberar sobre a modificação de fronteiras da República Socialista Federativa da Iugoslávia.

A possibilidade de se reestruturar os contornos internos do país não foi suficiente, entretanto, para assegurar permanentemente a unidade iugoslava. A problemática das nacionalidades, aliada ao multiculturalismo e à diversidade de religiões, bem como as relevantes diferenças sócio-econômicas das diferentes províncias, não encontraram, na verdade, solução adequada no federalismo, não obstante o carisma da figura emblemática de Broz Tito, que exerceu estreito controle sobre a estrutura da Liga dos Comunistas da Iugoslávia – fato que também explica a manutenção da federação, durante os aproximadamente quarenta anos de presidência vitalícia do Marechal.³⁷³

Com a morte de Tito, ocorrida em 1980, os movimentos nacionalistas – croatas, sobretudo -, bem como as dificuldades de integração das minorias étnicas e a questão dos albaneses em Kosovo, inauguraram um novo período de instabilidade político-social no país.

A adoção de um sistema rotativo na presidência da República, pelo qual cada uma das repúblicas federadas e das regiões autônomas exercia o cargo, por um ano, representou tentativa de se manter a união política da Iugoslávia. Entretanto, a difícil conjuntura econômica enfrentada pelo país, na década de 1980, aliada a medidas de ordem política, que sinalizavam para um recrudescimento antidemocrático, suscitou o despertar de forças nacionalistas, o que só fez aumentar as tensões latentes nos Bálcãs.

³⁷² “Art. 284: A competência da Assembleia da República Socialista Federativa da Iugoslávia é exercida pelo Conselho Federal e pelo Conselho das Repúblicas e das Províncias, em conformidade com a presente Constituição. O Conselho Federal é composto por delegados das organizações e comunidades autogestoras e das organizações sócio-políticas das Repúblicas e das províncias autônomas. O Conselho das Repúblicas e das Províncias é composto das delegações das assembleias das Repúblicas e das assembleias das províncias autônomas”. Cf. MIRANDA, Jorge. *Constituições de diversos países*. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1979, v. II, p. 98.

³⁷³ Cf. SIDJANSKI, Dusan. *Yougoslavie*. In ROUGEMONT, Denis de. (Org.) *Dictionnaire international du fédéralisme*. Bruxelas: Bruylant, 1994, p. 464.

O governo comunista, então, reintroduziu a pluralidade de partidos políticos no país e eleições foram convocadas, em 1990. O que se verificou a partir daí, nas diferentes repúblicas, foi um crescente movimento de contestação ao poder central, levando Croácia e Eslovênia, Bósnia –Herzegóvina e Macedônia a defenderem, a partir do direito constitucional de retirada, a transformação da Iugoslávia em confederação, ou de, ao menos, de se reformularem as bases da federação até ali existente.³⁷⁴

Sérias dificuldades de ordem econômica e de acerto na política interna, envolvendo o entendimento da Sérvia e de Montenegro para com as demais repúblicas, no sentido de se chegar a um consenso, acerca do futuro do Estado iugoslavo, somaram-se, no plano internacional, à perda de influência do país na liderança dos demais Estados não-alinhados, decorrente do turbilhão de mudanças políticas que varreram o leste europeu, a partir do fim da década de 1980.

O início dos anos de 1990 testemunhou o agravamento das relações políticas entre as diversas etnias iugoslavas, em confronto, sobretudo, com os sérvios, especialmente em Kosovo, num prenúncio evidente de guerra civil. A comunidade internacional manteve-se, em geral, em posição, inicialmente, de apoio ao governo federal iugoslavo. Porém, Europa e Estados Unidos, em particular, modificaram seu entendimento, ante as declarações de independência da Eslovênia e da Croácia (aos 26 de junho de 1991), que haviam se valido do direito constitucional de secessão, recusado, não obstante, pelo Parlamento iugoslavo, fato que desencadeou violentos confrontos armados entre exércitos federais e forças eslovenas.

A Comunidade Econômica Europeia (CEE), então, esteve à frente de tentativas de solução do conflito, buscando firmar compromisso de entendimento entre Croácia e Eslovênia, de um lado, e governo federal iugoslavo e Sérvia, de outro – empenho este frustrado diante da sangrenta guerra travada na Croácia, por croatas ante sérvios, da região de Krajina, e as forças armadas federais.³⁷⁵

³⁷⁴ Cf. SIDJANSKI, Dusan. *Yougoslavie*. In ROUGEMONT, Denis de. (Org.) *Dictionnaire international du fédéralisme*. Bruxelas: Bruylant, 1994, p. 464.-465.

³⁷⁵ Cf. FINLAN, Alastair. *The collapse of Yugoslavia – 1991-1999*. Oxford: Osprey Publishing. Co., 2004, p.13 e s.

Na ausência de consenso europeu a respeito do envio de tropas constituintes de uma força de paz para os explosivos Balcãs, a Organização das Nações Unidas (ONU) passou a intervir no conflito a partir dos primeiros meses de 1992. Neste meio tempo, a Macedônia e a Bósnia-Herzegovina seguiram na esteira secessionista da Eslovênia e da Croácia, o que reduzia a Iugoslávia às repúblicas da Sérvia e de Montenegro. Àquela época, o desmantelamento da antiga federação de Tito já era um fato, pois que os governos independentes da Croácia e da Eslovênia já haviam obtido reconhecimento por parte da Alemanha, desde 23 de dezembro de 1991, no que foi seguida, nos meses subsequentes, pelo Estado do Vaticano e por mais de trinta outros Estados soberanos.³⁷⁶

A independência da Bósnia-Herzegovina, proclamada em março de 1992, obteve reconhecimento quase que imediato, por parte da União Europeia e pelos Estados Unidos. Porém, o país nascente havia se tornado, então, o foco dos cruentos embates entre croatas e sérvios, cristãos e muçulmanos.³⁷⁷ Por conta disto, os Estados do bloco europeu tornaram-se, de certa maneira, reticentes para procederem ao reconhecimento da Macedônia como país independente, receosos que se achavam de criar nova frente de combates, desta vez, envolvendo a Grécia, historicamente hostil à existência de um Estado macedônico junto às suas fronteiras.

Sérvia e Montenegro reafirmaram sua aliança, formalizada pela criação da nova República Federativa da Iugoslávia, assim proclamada em abril de 1992, pelo Parlamento iugoslavo que, além de não ter obtido reconhecimento pela comunidade internacional de Estados, foi alvo, ainda, em maio daquele ano, de embargo econômico, imposto pelo Conselho de Segurança da ONU, em razão da participação ativa sérvio-montenegrina na guerra civil balcânica, bem como nos massacres de população civil tanto na Croácia, quanto na Bósnia-Herzegovina.³⁷⁸ As sanções impostas pelas Nações Unidas também se fizeram sentir através de medida da Assembleia Geral, que decretou a expulsão da Iugoslávia do seio do Organismo, condicionando sua reintegração ao fim do estado de guerra. Além disso, bloqueio naval do país foi aprovado pelo Conselho de Segurança e

³⁷⁶ Cf. ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA ON LINE. Acesso em 30 de novembro de 2010. Página disponível no site <<http://encyclopedia2.thefreedictionary.com/Yugoslavia>>

³⁷⁷ Cf. ACCIOLY, Hildebrando. CASELLA, Paulo Borba. NASCIMENTO E SILVA, G. E. do. *Manual de direito internacional público*. 16ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 239.

³⁷⁸ Cf. HAYDEN, Patrick. *Contemporary issues*. In *The philosophy of human rights*. Saint Paul: Paragon, 2001, p. 372.

solicitou-se a intervenção direta, na Bósnia, das forças militares de segurança da ONU - dos chamados “Boinas Azuis”.

No âmbito doméstico da Sérvia, convocaram-se eleições, em 1992, que confirmaram Slobodan Milosevic na presidência da República, malgrado o descontentamento das demais lideranças políticas da antiga Iugoslávia, temerosas de seus ambiciosos planos para a constituição da “Grande Sérvia”.

Por outro lado, na Bósnia-Herzegóvina, continuavam a ser experimentados o colapso econômico, o embate do multiculturalismo, a existência de campos de concentração e a política de extermínio étnico, levados a cabo pelos sérvios, em território bósnio, tornando dificultosas ao extremo as iniciativas de se encerrar o conflito armado. De fato, não obstante Sérvia e Montenegro terem permanecido formalmente afastados da guerra que assolava a Bósnia-Herzegóvina, é certo que mantiveram-se bem ativos no apoio logístico prestado à parcela sérvia de sua população, cujos líderes extremistas foram reconhecidos como agentes responsáveis por atrocidades e por violações aos direitos humanos jamais vistas no continente europeu, desde a Segunda Guerra Mundial.³⁷⁹

Enquanto estes fatos se desenrolavam no palco das hostilidades, negociações de paz eram alinhavadas nos bastidores políticos, à sombra das pressões exercidas pela ONU e pela comunidade internacional. Um plano de paz para a Bósnia-Herzegóvina, apresentado 1994, chegou a ser aceito, em princípio, pelo Parlamento e pelo presidente sérvios, não tendo contado, todavia, com a aprovação da facção sérvia da Bósnia. Seguindo-se a esta recusa, nova proposta, apresentada pelos presidentes das Repúblicas iugoslava e croata, Milosevic e Franjo Tudjman, respectivamente, chegou a ser discutida em conferência em Genebra. Porém, também não foi aceita. Segundo ela, seriam constituídas três Repúblicas, em confederação, no seio da Bósnia-Herzegóvina, para atender aos anseios das populações croata, sérvia e muçulmana.

O ano de 1995 viria a presenciar o levantamento dos embargos da ONU contra o país, o reconhecimento, pela comunidade internacional, da nova República Federativa da Iugoslávia, bem como o fim da guerra na Bósnia, após a aceitação, pelos

³⁷⁹ Cf. NICKEL, James W. *What's wrong with ethnic cleansing?* In HAYDEN, Patrick. *The philosophy of human rights*. Saint Paul: Paragon, 2001, p.465 e s.

sérvios, do Acordo de Paz de Dayton, formalizado pelo Protocolo de Paris, o que não significaria, entretanto, o fim das agitações políticas na região, sobretudo no tocante à independência de Kosovo.

Com efeito, militantes albaneses, especialmente do chamado Exército de Libertação de Kosovo, prosseguiram nas atividades, políticas e paramilitares, pró-independência da província, reprimidas violentamente pelos sérvios, que se utilizaram indiscriminadamente da força, contra a população civil, inclusive, provocando a reação internacional, se que viu, novamente, com a atenção voltada para os Bálcãs.

Seguiu-se intensa movimentação diplomática, no sentido de se evitar nova guerra civil na região. Em decorrência da Conferência de Rambouillet, em 1999, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) foi chamada, então, a intervir, na “Operação Força Aliada”, procedendo a bombardeios sistemáticos do território da República Federativa da Iugoslávia, até que Belgrado ordenasse a retirada de Kosovo das tropas de ocupação, substituídas por forças de paz da OTAN.

A derrota de Slobodan Milosevic nas eleições presidenciais do ano de 2000 constituiu marco para mais reformas na República Federativa da Iugoslávia, a começar pela própria derrocada pessoal do ex-presidente sérvio, que acabou morrendo, em 2006, em prisão de custódia, em Haia, enquanto em curso seu julgamento por crimes de guerra e de genocídio, perante o Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia, da ONU, na Holanda.

A República Federativa da Iugoslávia deixou de existir nominalmente em 2003, como consequência da paulatina separação, por acordo, entre Sérvia e Montenegro, iniciada em 2002, independência que veio a se consolidar em junho de 2006, após resultado de referendo, expressivamente favorável à independência montenegrina. Selava-se, desta maneira, oficialmente, a extinção da antiga Iugoslávia.³⁸⁰

Finalmente, em 17 de fevereiro de 2008, Kosovo proclamou, unilateralmente, sua independência da Sérvia, fato que, não obstante já haver recebido reconhecimento por diversos Estados, dentre eles Reino Unido da Grã-Bretanha, Estados Unidos, França, Portugal e Alemanha, não deixou de ser recebido com cautela por demais

³⁸⁰ Cf. ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA ON LINE. Acesso em 30 de novembro de 2010. Página disponível no *site* <<http://encyclopedia2.thefreedictionary.com/Yugoslavia>>

membros comunidade internacional, dentre eles Rússia, Espanha e China, visto tratar-se do caso de uma província, não de uma república, podendo vir a representar um relevante precedente político internacional na matéria.

Ressalte-se que a Corte Internacional de Justiça (CIJ), em recente Parecer Consultivo,³⁸¹ datado de 22 de julho de 2010, concluiu que a mencionada declaração unilateral de independência não viola as normas gerais de direito internacional, nem a Resolução 1244, de 1999, do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), tampouco o conjunto de normas de natureza constitucional, o que vale dizer que a declaração unilateral de independência de Kosovo está perfeitamente conforme as regras do direito das gentes, merecendo, portanto, integral proteção do ordenamento jurídico internacional.

³⁸¹ Disponível no *site* da Corte Internacional de Justiça da ONU: <http://www.icj-cij.org/homepage/index.php?lang=en> (página acessada em 9 de janeiro de 2011).

CONCLUSÃO

As comunidades humanas, desde sua origem mais primitiva, viram-se na constante necessidade de unir esforços para, em conjunto, fazer frente às dificuldades naturais que se apresentavam no cotidiano dos indivíduos, e, desta maneira, terem maiores condições de superar os desafios lançados à sobrevivência da espécie. Buscaram, assim, organizar-se em sociedades que, paulatinamente cresceram em complexidade estrutural, na mesma proporção em que se sofisticavam as exigências do grupo, dentre elas o desejo pelo exercício de poder. Neste compasso, foram sendo construídas organizações políticas que passaram à história sob a denominação, *v.g.*, de *polis*, de *civitas*, de feudos.

A organização social estruturada a partir do exercício do poder soberano, que recebeu a denominação de *Estado*, só viria a surgir, no entanto, em fins da Idade Média, ao se dar a passagem do modo de produção feudal para o modo de produção capitalista.

Com efeito, o poder jurídico-político organizado, superior a todos os demais em determinado território, ali exercitado com exclusividade, ao qual se submete um povo, consubstancia-se na figura do Estado que, por razões de ordem administrativa, político-econômica, social, passou a apresentar subdivisões internas, que variam de Estado para Estado, segundo diferenças de forma, de estrutura, de âmbito e de distribuição de competências, conforme se trate de Estado simples (unitário) ou composto, cuja modalidade indubitavelmente mais expressiva é o Estado federal.

Assim, o Estado federal, surgido no século XVIII, da experiência histórica de aliança das treze colônias norte-americanas, é a união permanente de estados, não passível, portanto, de secessão, na qual somente a União goza de soberania, conservando, não obstante, os estados federados sua autonomia político-administrativa. É regido por Constituição, que garante a distribuição de competências entre os entes federados, bem como sua participação na formação da vontade política nacional. Pode resultar tanto de uma união de Estados independentes, que abdicam de sua soberania em prol da União de estados federados, como se deu nos casos da Suíça, dos Estados Unidos da América (EUA), da Argentina e da Alemanha, quanto da descentralização de um Estado unitário, como no exemplo do Brasil. Identificam-se quatro espécies de federalismo: dual, caracterizado pela existência de duas esferas de poder, rigidamente distintas na repartição

de competências; cooperativo, no qual governo central e governos estaduais atuam em estrita interação colaborativa; de integração, com a União intervindo bem de perto no âmbito de autonomia dos estados; e de equilíbrio, simétrico (EUA, Brasil) ou assimétrico (Suíça e Alemanha), na busca de neutralização de disparidades regionais da federação, tratando-se, respectivamente, as unidades federadas de modo absolutamente igualitário ou conforme as particularidades e necessidades de cada uma.

Partindo-se, portanto, de uma visão panorâmica acerca do Estado, passando-se pela figura do estado federal, chega-se, neste contexto, à instituição do estado federado – ente político fundamental na estrutura da forma federativa de Estado -, também conhecido pelas denominações de cantão, de província, de *Länder*, a depender da tradição histórica de formação das federações.

Dentre as múltiplas questões atinentes a estados federados, os mecanismos utilizados no processo de sua formação suscitam interesse, na medida em que, ao mesmo tempo, refletem e podem até determinar o processo histórico constitutivo da própria federação. O mesmo pode ser dito em relação à independência que, não obstante ser mecanismo de desconstituição de estado federal, desempenha, por outro lado, papel determinante na transformação dos antigos estados federados em eventuais Estados soberanos, Estados confederados ou, ainda, estados-membros de novas federações.

Assim, desmembramento, fusão, elevação de Território à condição de estado federado, subdivisão, aquisição onerosa, anexação e admissão têm sido mecanismos de largo emprego na prática de constituição de território de Estados federais, a começar pelo exemplo clássico de federalismo, o dos Estados Unidos da América (EUA).

Observa-se, então, que ao território nacional dos Estados Unidos, constituído apenas, no princípio, pelas treze ex-colônias britânicas, localizadas em faixa territorial relativamente estreita da costa leste da América do Norte, foram-se somando imensas áreas, contínuas e descontínuas, que garantiram ao país o território verdadeiramente continental hoje ostentado pelos EUA. O Território de Louisiana, exemplificativamente, que respondia por 23% das terras norte-americanas, foi objeto de diversos mecanismos de formação, o primeiro deles, aquisição onerosa (como se deu igualmente com a Florida e com o Alasca). Em seguida, passou por desmembramentos, que deram origem a Territórios que, por sua vez, foram sendo, paulatinamente, elevados à

condição de membros da União, da qual alguns se desligaram, durante a Guerra de Secessão, sendo readmitidos, ao fim das hostilidades. Outros exemplos, como o do Texas, o da Califórnia, o de Utah, o de Nevada, o do Havaí ilustram casos de anexação.

Já na América do Sul, sob realidade histórica bem diversa daquela do continente do norte, o Brasil, desde os tempos coloniais, viu seu território se expandir muito além dos limites estabelecidos pelo Tratado de Tordesilhas, em virtude, sobretudo, da aplicação da doutrina do *uti possidetis*, que veio regularizar a posse e a anexação de territórios, em sua maioria, conquistados aos espanhóis por bandeirantes paulistas. Esta circunstância de conquista, que fez da capitania de São Paulo ser a de território mais vasto da colônia lusa, foi também a responsável por seu sistemático desmembramento, promovido pela metrópole, temerosa de eventual maior fortalecimento econômico-político da região, conducente a uma possível independência.

Destarte, ao amputar território paulista, com isto criando outras capitanias, Portugal foi como que preparando grande parte do traçado de fronteiras internas do futuro Brasil Estado federal. Tanto é assim que, à época da proclamação da república, o mapa político do país de então não diferia muito das fronteiras internas herdadas dos tempos de capitanias coloniais e de províncias do império.

De fato, ante as gigantescas dimensões territoriais do Brasil, já então praticamente consolidadas, as questões remanescentes de fronteira constituíram arestas que foram sendo aplainadas mediante acordo, tratado, arbitragem e aquisição onerosa – como se deu no caso do Acre. Posteriores remanejamentos de fronteiras internas deram-se, principalmente, através de desmembramento (Amapá, Mato Grosso do Sul, Tocantins), elevação de Território federal à categoria de estado federado (Amapá, Acre, Rondônia, Roraima e Amapá), fusão (do estado da Guanabara, antigo Distrito Federal, com o estado do Rio de Janeiro) e anexação por reincorporação (Fernando de Noronha). Eventuais outras modificações de limites internos, ao que tudo indica, seguirão pelo modelo do desmembramento, se se efetivarem os projetos, ora em trâmite no Congresso Nacional, de criação de mais membros no corpo federativo do Brasil.

Do ponto de vista jurídico-constitucional, observa-se nas federações estudadas que, se por um lado, não há impedimento à criação de entes federados, por outro, o procedimento destinado a este fim se reveste, em todas elas, de

considerável complexidade, pois que se exige anuência, em maior ou em menor grau, das populações afetadas, concordância essa exercida seja de maneira direta, seja através do Poder Legislativo regional, ou de ambos. O Congresso Nacional também é chamado a atuar neste processo, concedendo sua autorização expressa, que pode assumir caráter extremo, como no exemplo suíço, que exige alteração do texto constitucional para que novo membro seja admitido na União.

No caso específico do Brasil, as Constituições federais, desde a república, têm previsto a possibilidade de reorganização das fronteiras internas do país, sem que com isto se viole a forma federativa de Estado, hoje cláusula pétrea constante do artigo 60, parágrafo 4º, da Constituição federal vigente. A forma legal pela qual se subordina a criação de estados federados e de Territórios federais, mediante fusão, subdivisão, desmembramento, refletiu, entretanto, o momento histórico correspondente à elaboração de cada uma das Constituições federais brasileiras.

Assim, de modo geral, se eram necessárias, no procedimento, tanto a aquiescência das Assembleias Legislativas dos estados envolvidos quanto a aprovação pelo Congresso Nacional, o exercício da democracia direta, através de plebiscito, só foi mencionado a partir da Constituição Federal de 1937 (nesta, com características que o aproximariam mais do *referendum*). É de se salientar que a Constituição de 1967, com redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional nº. 1, de 1969, remetia o procedimento à lei complementar (no caso, a lei complementar nº. 20/74), que não previa qualquer mecanismo de consulta, direta ou indireta, às populações interessadas, motivo que a torna recepcionada em parte pela Constituição federal de 1988, pois que esta, além da oitiva das Assembleias Legislativas e da aprovação pelo Congresso Nacional, restabeleceu a exigência de plebiscito - que assume contornos de verdadeira condição de procedibilidade do processo legislativo da lei complementar.

Se por um lado os mecanismos de criação de estados federados constituem instrumento de renovação e de incremento do Estado federal, por outro lado, o mecanismo de sua desconstituição - a independência - apresenta-se sob duas perspectivas: é, ao mesmo tempo, fator de extinção do Estado federal (daí o motivo de a secessão ser vedada constitucionalmente), e fator legítimo de transformação do Estado federal, quando obedecidos os preceitos de direito internacional, na medida em que corresponde ao direito de autodeterminação dos povos, tutelado pelo direito das gentes; previsto nas fontes do

direito internacional consuetudinário, também no artigo 1º, parágrafo 2º da Carta da Organização das Nações Unidas (ONU), bem como na Resolução nº. 2625, XXV, da Assembleia Geral das Nações Unidas.

Exemplo eloquente deste mecanismo de dissolução, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas deu origem à Federação Russa e a diversos Estados soberanos, dentre os quais a Bielo-Rússia, a Ucrânia, a Geórgia, a Estônia, a Letônia e a Lituânia – estes três últimos retornando ao *status quo ante* ocupação, seguida de anexação, pelos soviéticos, em 1940.

Da mesma maneira, oriundas da desagregação da República Socialista Federativa da Iugoslávia, emergiram como soberanas as Repúblicas da Eslovênia, da Croácia, da Bósnia-Herzegovina e da Macedônia, além de Montenegro e da República da Sérvia. No tocante à questão de Kosovo, em recente Parecer Consultivo, a Corte Internacional de Justiça, ao se manifestar favoravelmente à legalidade do instrumento de emancipação daquela antiga província iugoslava, abriu, eventualmente, importante precedente, que poderá vir a ser invocado pelos Países Bascos, pela Região Autônoma do Tibet, pela República da Chechênia, entre tantos outros casos, razão pela qual Espanha, China e Rússia, em defesa de interesse próprio, não reconhecem a declaração unilateral de independência de Kosovo.

Os mecanismos de formação e de transformação de Estados federais suscitam, portanto, questões que ultrapassam os limites da mera determinação formal de fronteiras internas, projetando reflexos de várias ordens, inclusive de caráter internacional e geopolítico.

A história vem demonstrando que cada Estado federal, na busca de solução para seus problemas, encontra maneira própria de se organizar, conforme ditam suas circunstâncias.

Desta maneira, se na Suíça, nos Estados Unidos, na Alemanha e na Argentina, todos oriundos de experiência confederativa, os caminhos trilhados pelos respectivos cantões, estados, *Länder* e províncias, ao fim de longo e, muitas vezes, bastante conturbado, processo constitutivo, conduziram a Estados federais nos quais estão presentes garantias de autonomia efetiva aos entes federados, no Brasil chegou-se à mesma solução, sem que, contudo, se atingissem os mesmos resultados.

Observa-se que o Brasil, Estado federal oriundo de um Estado unitário, incorporou, em verdade, um federalismo nos moldes norte-americanos, fundado sobre diferentes premissas históricas, sem que se procedesse, entretanto, às devidas adaptações, uma vez que as antigas províncias brasileiras, com o advento da república, foram simplesmente alçadas à categoria de estados federados.

Por esta razão, o que se verifica no modelo brasileiro, entre outros aspectos, é que a União acabou por centralizar competências, por deter um conjunto de atribuições maior do que o desejável, diferentemente do que se deu nos EUA, onde tudo o que não foi transferido à União permanece no âmbito da competência estadual. Neste sentido, a diferença de tratamento constitucional dispensada por estes dois países às unidades de poder local (*municípios*), ilustra o que se vem de afirmar. Tampouco o exemplo brasileiro se aproxima do modelo praticado na República Federal da Alemanha, na qual, seguindo-se uma tradição histórica de séculos, a autonomia estadual chega até mesmo a conferir aos *Länder* a capacidade de celebrar tratados com Estados estrangeiros, na medida de sua competência legislativa e mediante assentimento do governo federal.

O que se deve buscar, na realidade, através dos instrumentos de reformulação de território no âmbito interno, mais do que simples divisão geográfico-administrativa e política, é o aprimoramento da federação, conduzindo-a ao desenvolvimento efetivo, para que gere bem-estar a seu povo e atue na cooperação com a sociedade internacional, nestes tempos de globalização e de internacionalização do direito.

De fato, conforme se viu, a criação de um estado federado (ou a sua secessão), além de poder vir a alterar os rumos pessoais da história do cidadão comum, instado a se manifestar, via plebiscito, acerca do destino político-administrativo do espaço territorial no qual habita, poderá também ter o condão de influir não só na reorganização regional, mas, até mesmo, no de toda a federação, pois que esta será afetada, em maior ou menor escala, pela nova ordem estabelecida, cujos reflexos se farão sentir em diversos campos, dos quais o tributário, o financeiro e o orçamentário são meros exemplos.

Trata-se, pois, de importante decisão para o progresso conjunto do país, uma vez que, da reorganização interna de determinada área do território do Estado federal, repercutem conseqüências no tocante à representatividade estadual junto ao Congresso Nacional, revertendo na possível melhor governabilidade e no desenvolvimento

regionais, o que viria a favorecer a instituição da igualdade de fato na federação, na medida em que se permitiria um tratamento mais igualitário de seus componentes, abstraído da mera igualdade jurídica, imposta e, por vezes, injusta, porque meramente formal – o que viria ao encontro do interesse da nação, já que consentâneo ao cumprimento de metas constitucionais, estabelecidas e livremente votadas em Assembleia Nacional Constituinte, que devem refletir a vontade soberana do povo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, João Capistrano Honório de. *Capítulos de história colonial*. Brasília: UnB, 1982.
- ACCIOLY, Hildebrando. CASELLA, Paulo Borba. NASCIMENTO E SILVA, G. E. do. *Manual de direito internacional público*. 16ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008.
- AFONSO DA SILVA, José. *Curso de direito constitucional positivo*. 27ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.
- ALBUQUERQUE, Manoel Maurício de. *Pequena história da formação social brasileira*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1986.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na constituição de 1988*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- ALMEIDA, Manuel Correia de; ANDRADE, Sandra Maria Correia de. *A federação brasileira: uma análise geopolítica e geo-social*. São Paulo: Contexto, 1999.
- ANHAIA MELLO, José Luiz. *O estado federal e as suas novas perspectivas*. São Paulo: Max Limonad, 1960.
- ATALIBA NOGUEIRA, José Carlos de. *Lições de teoria geral do estado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1969.
- AUGÉ, Claude; AUGÉ Paul. *Nouveau petit Larousse illustré dictionnaire encyclopédique*. Paris: Librairie Larousse, 1952.
- AVELLAR, H. de Alcântara. *História administrativa do Brasil*. Rio de Janeiro: DASP, 1965.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral do federalismo*. Belo Horizonte: FUMARC / UCMG, 1982.
- BARBOSA, Ruy. *Oração aos moços*. Rio de Janeiro: A. dos Reis, 1932.
- BARREIROS, Eduardo Canabrava. *Episódios da guerra dos emboabas*. São Paulo: Itatiaia / Edusp, 1984.
- BARRENA GARCIA, Alberto Maria. *El federalismo en Suiza*. Madrid, 1970, 2 v.
- BARROS, Sérgio Resende de. *Contribuição dialética para o constitucionalismo*. Campinas: Millennium, 2008.
- _____. *Direitos humanos: paradoxo da civilização*. Belo Horizonte, Del Rey, 2003.
- BASTOS, Celso Ribeiro. MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à constituição do Brasil (promulgada em 5 de outubro de 1988)*. São Paulo: Saraiva, 1992. 6 volumes.

- BELL, P. M. H. *The origins of the second world war in Europe*. 2ª ed. London: Longman, 1997.
- BLACK, Henry Campbell. *Handbook of american constitutional law*. 2ª ed. St. Paul: West Publishing Co., 1897.
- BODIN, Jean. *Los seis libros de la republica*. Madrid: Aguilar Ediciones, 1973.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria do estado*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- BONSAGLIA, Mario Luiz. *Federalismo e direitos humanos*. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. 2005.
- BOSCH, José A. Linati. *Anexión*. In MASCAREÑAS, Carlos. *Nueva enciclopedia juridica*. Barcelona: F. Seix Editor, 1950.
- BURDEAU, Georges. *Traité de science politique*. Paris: Librairie Générale de Jurisprudence, 1949.
- CALDAS AULETE. *Dicionário contemporâneo da língua portuguesa*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Delta, 1958, 5 volumes.
- CALMON, Pedro. *História do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1959. 7 volumes
- CAVALCANTI, Amaro. *Regimen federativo e a república brasileira*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1900.
- CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Teoria do estado*. 3ª ed. rev. e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.
- CHURCHILL, Winston S. *Memórias da Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1995.
- CONSTITUTION OF THE UNITED STATES OF AMERICA. Washington DC: Cato, 2001.
- CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.
- _____. (Org.). *Federalismo fiscal*. Barueri, São Paulo: Manole, 2004.
- CORWIN, Edward S. *A constituição norte-americana e seu significado atual*. Jorge Zahar Editor, 1986.
- COSTA MACHADO, Antônio Cláudio da. FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. (Org. e coord.). *Constituição federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo*. Barueri: Manole, 2010.
- CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à constituição de 1988*. 2ª ed. São Paulo: Forense Universitária, 1997, v. 3.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. *O estado federal*. São Paulo: Ática, 1986.

DELOS, J. T. *La nación*. Buenos Aires, 1948.

DENISOV, A.; KIRICHENKO, M. *Derecho constitucional soviético*. 2ª ed. Moscou: Ediciones en Lenguas Extranjeras.

DIMOCK, Marshall Edward; DIMOCK, Gladys Ogden. *American government in action*. New York; Toronto: Rinehart & Company Inc., 1951.

DONGHI, Tulio Halperin. *História da América latina*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

DÓRIA, Antonio de Sampaio. *Princípios constitucionaes*. São Paulo: São Paulo, 1926.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. (Trad. Olívia Krähenbühl). *A Europa de 1815 aos nossos dias: vida política e relações internacionais*. 3ª ed. São Paulo: Livraria Pioneira, 1989.

ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. Chicago: William Benton Publisher, 1964, 24 v.

ESCOBAR, Ildefonso. *Formação dos estados brasileiros*. Rio de Janeiro: A Noite, 1942.

_____. *Síntese histórica da formação dos estados, distrito federal e território da República dos Estados Unidos do Brasil e divisas interestaduais*. Rio de Janeiro: IBGE, 1940.

FINLAN, Alastair. *The collapse of Yugoslavia – 1991-1999*. Oxford: Osprey Publishing. Co., 2004.

FLEMING, Thiers. *Nova divisão territorial do Brasil*. Rio de Janeiro, 1939.

_____. *Pelo Brasil unido – limites interestaduais*. In Boletim Geográfico, nº. 96, março de 1951. Rio de Janeiro: IBGE.

_____. *Limites interestaduais*. Rio de Janeiro: Imprensa Naval, 1917.

GARCIA, Domingos Sávio da Cunha. *Território e negócios na “era dos impérios”*: os belgas na fronteira oeste do Brasil. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

GARCIA-PELAYO, Manuel. *Derecho constitucional comparado*. 2ª ed. Madrid: Revista de Occidente, 1951.

GETTELL, Raymond G. (Trad. Eduardo Salgueiro). *História das idéias políticas*. Rio de Janeiro: Alba, 1936.

GILISSEN, John. *Introdução histórica ao direito*. 5ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2008.

GÓIS FILHO, Synésio Sampaio. *Navegantes, bandeirantes, diplomatas*: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

GROPPALI, Alessandro. *Dottrina dello stato*. 3ª ed. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1937.

HAYDEN, Patrick. *The philosophy of human rights*. Saint Paul: Paragon, 2001.

HOBSBAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. 2ª ed., 33ª reimpr. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. (Org.). *História geral da civilização brasileira*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000, t.1, v. 1 – *A época colonial: do descobrimento à expansão territorial*.

HORTA, Raul Machado. *A posição dos municípios no direito constitucional federal brasileiro*. Revista de Direito Público, nº. 63. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.

HUFTY, Marc. *Argentine*. In ROUGEMONT, Denis de. (Org.). *Dictionnaire international du fédéralisme*. Bruxelas: Bruylant, 1994

JACQUES, Paulino. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1956.

JAGUARIBE, Hélio. *O novo cenário internacional: conjunto de estudos*. Rio de Janeiro: 1986.

JELLINEK, Georg. (Trad. Georges Fardis). *L'état moderne et son droit*. M. Giard & É. Brière Libraires-Éditeurs, Paris, 1913.

_____. *Teoría general del estado*. (Trad. Fernando de los Rios). Montevideo-Buenos Aires: Euros, 2005.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. (Trad. Luís Carlos Borges). São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LE FUR, Louis. *État fédéral et confédération d'états*. Paris: Marchal et Billard, 1896.

LEX, *Coletânea de legislação e jurisprudência*. São Paulo: Lex Editora S/A, vols. XXXVIII (julho a setembro de 1974); XLI (outubro a dezembro de 1977); XLV (outubro a dezembro de 1981).

LUDWIG, Emil. *Lincoln*. 5ª ed. Rio de Janeiro/Porto Alegre/ São Paulo: Globo, 1947.

MALBERG, Raymond Carré de. *Contribution à la théorie générale de l'état: spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*. Paris: Dalloz, 2004.

_____. *Teoría general del estado*. (Trad. Jose Lion Depetre). 2ª ed. 2ª reimpr. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

MALUF, Sahid. *Teoria geral do estado*. 25ª ed. atual. / por Miguel Alfredo Malufe Neto. São Paulo: Saraiva, 1999.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

MARTIN, André Roberto. *As fronteiras internas e a “questão regional” do Brasil*. Tese de Doutorado. Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. 1993.

MARTIN, Charles E. GEORGE, William H. *American government and citizenship*. New York: Alfred A. Knopf, 1928.

MIRANDA, Jorge (intr., org. e trad.). *Constituições de diversos países*. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1979. Vols. I e II

_____. *Teoria do estado e da constituição*. Coimbra: Coimbra, 2002.

MIRKINE-GUETZÉVITCH, Boris. *Les constitutions européennes*. Paris: Presses Universitaires de France, 1951. 2 v.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 1997.

_____. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

NGUYEN QUOC, Dinh; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Droit international public*. 3ª ed. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1987.

NICKEL, James W. *What's wrong with ethnic cleansing? In HAYDEN, Patrick. The philosophy of human rights*. Saint Paul: Paragon, 2001.

NUNES, José de Castro. *Do estado federado e sua organização municipal*. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 1982.

PEREIRA, Fábio Franco. *A federação no constitucionalismo brasileiro*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2010.

PIAZZA, Walter Fernando. *Santa Catarina: sua história*. Florianópolis: Lunardelli / UFSC, 1983.

PINTO FERREIRA. *Teoria geral do estado*. 2ª ed. Rio de Janeiro: José Konfino, 1957.

PLANO, Jack C.; OLTON, Roy. *The international relations dictionary*. 4ª ed. Santa Bárbara / Oxford: ABC Clio, 1988.

PONTES DE MIRANDA, José Francisco. *Comentários à constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1936. 2v.

_____. *Comentários à constituição de 1946*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1960, 5 v.

_____. *Comentários à constituição de 1967*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970, 6 v.

PORFÍRIO JÚNIOR, Nelson de Freitas. *Federalismo, tipos de estado e conceito de estado federal*. In CONTI, José Maurício. (Org.). *Federalismo fiscal*. Barueri: Manole, 2004.

PRADO JR, Caio. *Evolução política do Brasil colônia e império*. 19ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

QUINTELA, Thereza Maria Machado. (Org). *Brasil-Rússia: o fortalecimento de uma parceria*. (Trad. Aleksandr Yurievitch Loguinov). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. *A federalização das novas comunidades: a questão da soberania*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

_____. *O federalismo assimétrico*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

REALE, Miguel. *Teoria do direito e do estado*. 2ª ed. São Paulo: Martins, 1960.

ROUGEMONT, Denis de. (Org.) *Dictionnaire international du fédéralisme*. Bruxelas: Bruylant, 1994.

ROUSSEAU, Charles. *Droit international public*. 11ª ed. Paris, Dalloz, 1987.

SEBESTYEN, Victor. *A revolução de 1989: a queda do império soviético*. (Trad. de Douglas Kim). São Paulo: Globo, 2009.

SEGRILLO, Ângelo. *As transformações da URSS / Rússia: reforma ou revolução?* (Análise da abordagem de Irina Starodubrovskaja e Valdimir Mau sobre as mudanças sistêmicas na Rússia nos dois últimos decênios). In QUINTELA, Thereza Maria Machado. (Org). *Brasil-Rússia: o fortalecimento de uma parceria*. (Trad. Aleksandr Yurievitch Loguinov). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005.

SÉRIOT, Patrick. *Nations et nationalités en URSS / CEI*. In ROUGEMONT, Denis de. *Dictionnaire international du fédéralisme*. Bruxelas: Bruylant, 1994.

SIDJANSKI, Dusan. *Yougoslavie*. In ROUGEMONT, Denis de. (Org.) *Dictionnaire international du fédéralisme*. Bruxelas: Bruylant, 1994.

SILVA COSTA, Virgílio Pereira da. *Joaquim Nabuco*. Rio de Janeiro: Três, 1974.

SOUZA, Salmo Caetano de. *A mediação da Santa Sé na questão do canal de Beagle: um conflito de soberania marítima entre Argentina e Chile*. Barueri: Manole, 2008.

STARODUBROVSKAIA, Irina. *Reformas da economia russa no pós-comunismo: os resultados e as perspectivas*. In QUINTELA, Thereza Maria Machado. (Org). *Brasil-Rússia: o fortalecimento de uma parceria*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Informativo do Supremo Tribunal Federal, nº. 66. STF, Pleno– ADIn nº. 1509 – 5/DF – Relator Ministro Sydney Sanches. Diário da Justiça, Seção I, 11 de abril de 1997: desmembramento-anexação.

TAVARES D'AMARAL, Márcio. *Barão do Rio Branco*. Rio de Janeiro: Três 1974.

TAPAJÓS, Vicente. *História administrativa do Brasil*. Rio de Janeiro: DASP, 1956.

VATTEL, Emer de. *O direito das gentes*. (Trad. e prefácio Vicente Marotta Rangel). Brasília: UnB Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2004.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

OBRAS CONSULTADAS NÃO REFERIDAS

ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de filosofia*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ABRUCIO, Fernando. *Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, 1998.

ADAMS, Francis Ottwell, Sir. *La confédération suisse*. Bâle: H. Georg, 1890.

AMARAL, Carlos Eduardo Pacheco. *Do estado soberano ao estado das autonomias: regionalismo, subsidiariedade e autonomia para uma nova idéia de estado*. Porto: Afrontamento, 1998.

ANDRADE, Manuel Correia de. *Geopolítica do Brasil*. São Paulo: Ática, 1989.

ARNDT, Klaus Friedrich *et alii*. *A distribuição das competências legislativas na República Federal da Alemanha*. Caderno de Traduções: *o Federalismo na Alemanha*. São Paulo: Centro de Estudos e Representação da Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, nº. 7, 1995, p. 71-4.

_____. *Interdependência política no federalismo cooperativo*. Caderno de Traduções: *o Federalismo na Alemanha*. São Paulo: Centro de Estudos e Representação da Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, nº. 7, 1995, p. 107-115.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. *Can federal states concentrate authority? Intergovernmental relations and social policies in Brazil*. In Sérgio Costa *et alii*. *The Plurality of Modernity: Decentring Sociology*. München: Verlag, 2006.

ATALIBA, Geraldo. *República e constituição*. 2ª ed., atual. por Rosolea Miranda Folgosi. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. *Federação*. Revista de Direito Público, RDP nº.81.

AUBERT, Jean François. *Traité de droit constitutionnel suisse*. Neuchatel, Suisse: Éditions Ides et Calendes, 1967.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do estado*. 30ª ed. São Paulo: Globo, 1993.

BADIA, Juan Ferrando. *El estado untario, el estado federal y el estado autonómico*. Madrid: Tecnos, 1986.

BAGGIO, Roberta Camineiro. *O federalismo no contexto da nova ordem mundial*. Rio de Janeiro : Juruá, 2006.

BAILYN, Bernard. *As origens ideológicas da revolução americana*. Bauru. São Paulo: EDUSC, 2003.

BALEEIRO, Aliomar. *A crise financeira do federalismo*. Revista Brasileira de Estudos Políticos, nº. 28. Belo Horizonte, jan. 1970.

BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Natureza jurídica do estado federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais.

BARBOSA, Ruy. *Escritos e discursos seletos*. Seleção, organização e notas de Virgínia Cortes de Lacerda. Edições Casa de Rui Barbosa. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1995.

_____. *Constituição de 1891*. (Obras Completas). Rio de Janeiro, 1946, v. 17, t.1.

BARCELLOS, Milton. *Evolução constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1933.

BARRETO, Carlos Eduardo. (Org., revisão e índices). *Constituições do Brasil*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 1971. 2 volumes.

BARROS, Sérgio Resende de. *Ciência política e teoria do estado* - Artigo publicado na Revista Qualimetria - Número especial sobre a Faculdade de Direito da FAAP- Fundação Armando Álvares Penteado. Publicação na Fundação Armando Álvares Penteado, São Paulo, nº. 93, págs. 14-15, maio: 1999.

BARROS, Sérgio Resende de. *Três gerações de direitos*. Artigo publicado no website <http://www.srbarros.com.br> Acesso em 20 de janeiro de 2009.

BARROSO, Luís Roberto. *Direito constitucional brasileiro: o problema da federação*. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 22ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. *A federação e a constituinte*. São Paulo: Themis, 1986.

_____. *A federação no Brasil*. Brasília, DF: Programa Nacional de Desburocratização: Instituto dos Advogados de São Paulo, 1985.

_____. *A federação nas constituições brasileiras*. Revista da Procuradoria Geral do Estado, nº. 29. São Paulo, 1998, p.45-77.

BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, estado e constituição*. São Paulo, Max Limonad, 2003.

_____. *Dilemas do estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. *O planejamento e os organismos regionais como preparação a um federalismo das regiões*. Revista de Informação Legislativa, nº. 31, jul.-set. 1971, p. 73.

_____. *Federalismo e desenvolvimento regional no Brasil*. In Luís Eduardo Schoueri (coord.). *Direito tributário: homenagem a Paulo de Barros Carvalho*. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

_____. *Ciência política*. 10ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1997.

_____. *O caminho para um federalismo de regiões*. Revista de Informação Legislativa. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado, ano 17, nº. 65, jan./mar. 1980, p. 115-26.

BRECHT, Arnold. *Federalism and regionalism in Germany: the division of Prussia*. New York; London: Oxford University Press, 1945.

CAETANO, Marcelo. *Direito constitucional*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. 2 volumes.

CALVI, James V.; COLEMAN, Susan. *American law and legal systems*. 4ª ed. New Jersey: Prentice Hall, 2000.

CAMPANHOLE, Adriano; CAMPANHOLE, Hilton Lobo. *Constituições do Brasil*. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 1994.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 1993.

_____. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 1998.

COMBA, Mario. *Esperienze federaliste tra garantismo e democrazia: il judicial federalim negli Stati Uniti*. “Memorie del Dipartimento di Scienze Giuridiche Università di Torino”, Serie 5: Memorie 3. Napoli: Jovene, 1996.

COSER, Ivo. *Visconde do Uruguai: centralização e federalismo no Brasil -1823-1866*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

COSTA, Wanderley Messias da. *O Estado e as políticas territoriais do Brasil*. 3ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1991

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Os Estados na federação brasileira de 1891 a 1937*. Belo Horizonte: 3º Congresso Brasileiro de Direito Constitucional, 1982

_____. *Constituição e constituinte*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1984.

_____. *República e federação no Brasil*. In AFONSO DA SILVA, José. *20 anos da constituição cidadã*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2008.

DEL VECCHIO, Giorgio. *Teoria do estado*. Trad. Antonio Pinto de Carvalho. São Paulo: Saraiva, 1957.

- DINAN, John J. *The american state constitutional tradition*. Lawrence: University Press of Kansas, 1991.
- DOLHNIKOFF, Miriam. *O pacto imperial – origens do federalismo no Brasil*. São Paulo: Globo, 2005.
- DUCHACEK, Ivo D. *Comparative federalism: the territorial dimension of politics*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1970.
- DUCLOS, Pierre. *L'être fédéraliste*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1968.
- DURAND, Charles. *El Estado federal en el derecho positivo*. In: BERGER *et alii*. *El federalismo*. Madrid: Tecnos, 1965.
- EDWARDS, Denis J. *Fearing federalism's failure: subsidiarity in the European Union*. *The American Journal of Comparative Law*, nº. 4. Berkeley, 1996, v.44, p. 537-83.
- ELAZAR, Daniel J. *American federalism: a view from the states*. New York: Thomas Y. Crowell Company, 1834.
- FAVOREU, Louis (coord.). *Droit constitutionnel*. 6ª ed. Paris: Dalloz, 2003.
- FERRARI, Sérgio. *Constituição estadual e federação*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2003.
- FERRAZ, Ana Cândida da Cunha. *União, estados e municípios na nova constituição: enfoque jurídico-formal: a nova constituição paulista*. São Paulo: Fundação Faria Lima / Fundação de Desenvolvimento Administrativo, 1989.
- _____. *Poder constituinte dos estados-membros*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.
- FIGUEIREDO, Paulo de. *O sistema federalista e a integridade do Brasil*. Brasília: Revista de Informação Legislativa, janeiro/março de 1985.
- FONSECA, José Roberto Franco da. *Federalismo, na Argentina e no Brasil*. São Paulo: Conselho Brasileiro de Relações Internacionais, 1997.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 23ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1989.
- GARCIA, Rodolfo. *Ensaio sobre a história política e administrativa do Brasil (1500-1810)*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1956.
- GOLDWIN, Robert A.; SCHAMBRA, William A. (orgs.). *A constituição norte-americana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1986.
- GREMAUD, Amaury Patrick. *O federalismo brasileiro: evolução histórica, avanços e problemas do período recente*. São Paulo: FIPE, 1998.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. (Trad. de Hiltomar Martins Oliveira). *O federalista*. Belo Horizonte: Líder, 2003.

HELLER, Hermann. *Teoria del estado*. (Trad. Luis Tobio). 2ª ed. 2ª reimpr. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

HERDEGEN, Matthias. *Federalismo e estado de direito*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, 1993.

HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1998.

HOFMEISTER, Wilhelm.(Org.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

HORTA, Raul Machado. *Autonomia do estado-membro no direito constitucional brasileiro*. Belo Horizonte: Estabelecimentos Gráficos Santa Maria, 1964.

_____. *Organização constitucional do federalismo*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, Senado Federal, nº. 87, jul.-set. 1985.

_____. *Estrutura da federação*. Revista Trimestral de Direito Público, nº.81, v. 20. São Paulo: Malheiros, 1987, p. 52-6.

_____. *Reconstrução do federalismo brasileiro*. Revista de Direito Público, nº.64, São Paulo, RT, 1982.

KATZ, Ellis. *Aspectos constitucionais e políticos do federalismo americano*. Trad. Artur Lima Gonçalves. Revista de Direito Público, jan. - mar. 1983.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria de la constitution*. 2ª ed. Trad. Alfredo Gallego Anabinarte. Barcelona: Ariel, 1970.

MACDONALD, Austin F. *American state government and administration*. 4ª ed. New York: Thomas Y. Crowell Company, 1950.

MACMAHON, Arthur Whittier. *Practica del federalismo: estudios comparados entre países com sistema federal experimentado y nuevas federaciones*. Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina, 1955.

MAGNOLI, Demétrio. *O que é geopolítica*. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

MARQUES, Adhemar Martins. FARIA, Ricardo de Moura. *Nova história*. 3ª ed. Rê, 1979.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 3ª ed. Coimbra: Coimbra, 1991.

_____. *Comentários à constituição de 1967, com a Emenda nº. 1/69*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970. Tomo I

MOUSKHÉLY, Michel. *Teoria jurídica del estado federal*. Madrid: M. Aguilar, 1931.

OBINGER, Herbert. *Federalism and the welfare state: new world and european experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

O'DONNELL, Guillermo A. *O estado na américa latina*. Coord. Paulo Sérgio Pinheiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra: CEDEC, 1977, v.2.

OLIVEIRA, Joveny Sebastião Cândido de. *O federalismo no Brasil e os mecanismos de controle do equilíbrio federal*. São Paulo, 2000. Tese de Doutorado (Dat. Def. 26/09/2000 – Faculdade de Direito - USP).

PACHECO, Cláudio. *Tratado das constituições brasileiras*. Rio de Janeiro / São Paulo: Freitas Bastos, 1958.

PALLIERI, Giorgio Balladore. *Dottrina dello stato*. 2ª ed. Pádua: CEDAM, 1996.

PROUDHON, Pierre-Joseph. *Du principe fédératif et la revolution*. Paris: E. Dentu, 1863.

RAMELLA, Pablo A. *Replanteo del federalismo*. Buenos Aires: Depalma, 1971.

REDISH, Martin H. *The constitution as political structure*. New York: Oxford University Press, 1995.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *República e federação no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

ROURE, Agenor de. *Formação constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Tip. do Jornal do Commercio, 1914.

_____. *A constituinte republicana*. 2 vol. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1920.

RUSSOMANO, Rosah. *O princípio do federalismo na constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1965.

SADEK, Maria Tereza. *O pacto federativo em questão*. São Paulo, 2000. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 15.

SARAIVA, Paulo Lopo. *Federalismo regional*. São Paulo: Saraiva, 1982.

SCHEPERS, Stefan. *Le droit federal en Europe: un essai historique*. Bruylant, Bruxelles: Institut Européen d'Administration Publique, 1991.

SCHMITT, Carl. *Teoria de la constitución*. Trad. Francisco Ayala. Madrid: Alianza Editorial, 1982.

SCHWARTZ, Bernard. *O federalismo norte-americano atual*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.

SENISE, Irineu. *Lei orgânica dos municípios de São Paulo (nº. 9.205, de 28 de dezembro de 1965)*. Estudo sobre seu art. 94, §§ 1º e 2º. In Revista dos Tribunais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1966, v.367.

SILVA, José Bonifácio de Andrada e. *Escritos políticos*. Série Cadernos de História. Direção de Pedro Brasil Bandecchi. São Paulo: Obelisco, 1964.

SINGER, André Vítor. *Rousseau e o federalista: pontos de aproximação*. Álvaro de Vita; Atilio A. Boron orgs. *Teoria e filosofia política: a recuperação dos clássicos no debate latino-americano*. São Paulo; Buenos Aires: EDUSP: CLACSO, 2004.

SPERBER, S. C. *O federalismo na Alemanha*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung Centro de Estudos, 1995.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *De la démocratie en Amérique*. 10ª ed. Introd. Harold Laski. Paris: Gallimard, 1951.

TRIGUEIRO, Oswaldo. *Direito constitucional estadual*. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

TRUINI, Alessandro. *Federalismo e regionalismo in Itália e in Europa: centro e periferie a confronto*. 2ª ed. Padova: CEDAM, 2003. 2 v.

UYTTENDAELE, Marc. *Fédéralisme et relations internationales: étude comparée de la pratique en Allemagne et en Belgique*. “Collection les inédits de droit public”. Bruxelles: Bruylant, 1998.

VALADÉS, Diego. SERNA DE LA GARZA, José Maria (coord.). *Federalismo y regionalismo*. México: Universidade Nacional Autónoma de México, 2005.

VEDEL, George. *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*. Paris: Recueil Sirey, 1949.

WHITE, Morton Gabriel. *Philosophy, the federalist and the constitution*. New York; Oxford: Oxford University Press, 1987.

WIESNER DURÁN, Eduardo. *Fiscal federalism en Latin América: from entitlements to markets*. Washington; Baltimore: Inter-American Development Bank: distributed by John Hopkins University Press, 2003.

ZAVALLIA, Clodomiro. *Derecho federal*. 3ª ed. Buenos Aires: Compañia Argentina de Editores, 1941. 2 v.

SITES REFERIDOS

BARROS, Sérgio Resende de. *A constitucionalização da União Européia*. Artigo publicado no *website* <http://www.srbarros.com.br/artigos.php?TextID=83> Acesso em 20 de janeiro de 2009.

_____. *Estado unitário, estado regional, estado federal*. Artigo publicado no *website* <http://www.srbarros.com.br/artigos.php?TextID=26> Acesso em 20 de janeiro de 2009.

BRITANNICA CONCISE ENCYCLOPEDIA. *Articles of confederation*. Disponível em <<http://www.answers.com/topic/articles-of-confederation>> Acesso em 18 de novembro de 2010.

Câmara dos Deputados. Acesso em 7 de janeiro de 2011. Disponível em <http://www.camara.gov.br/>

Constituição federal da Confederação Suíça, de 18 de abril de 1999. Disponível em <<http://www.admin.ch/org/polit/ooo83/index.html?lang=de&download>> Acessado em 10 de outubro de 2010.

Constitucion de la Nacion Argentina, de 22 de agosto de 1994. Disponível em <<http://www.argentina.gov.ar>> Acesso em 22 de julho de 2010.

Corte Internacional de Justiça. Acesso em 9 de janeiro de 2011. Disponível em <<http://www.icj-cij.org/homepage/index.php?lang=en>>

ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA ON LINE. Acesso em 30 de novembro de 2010. Página disponível no *site* <http://encyclopedia2.thefreedictionary.com/Yugoslavia>

Lei Fundamental para a República Federal da Alemanha. Disponível em <<http://www.juris.de>> Acesso em 4 de agosto de 2010.